



JUSTITSMINISTERIET

Indsatsen mod ungdomskriminalitet

Betænkning nr. 1508

Kronologisk fortegnelse over betænkninger

2008

- | | | | |
|------|---|------|---|
| 1491 | Straffelovrådets betænkning om en torturbestemmelse i straffeloven | 1496 | Retshåndhævelsesarrest i sædelighedssager |
| 1492 | Betænkning om begrænsning af langvarige sigtelser og varetægtsfængsling | 1497 | Grønlandsk – Dansk selvstyre kommissions betænkning om selvstyre i Grønland |
| 1493 | Ikke offentliggjort | 1498 | Betænkning om modernisering af selskabsretten |
| 1494 | Betænkning om en torturbestemmelse i straffeloven | | |
| 1495 | Evaluering af forsøg med stiftsråd | | |

2009

- | | | | |
|------|---|------|---|
| 1499 | Betænkning om offentligt hasardspil i turneringsform | 1504 | Betænkning om restaurationsadgang til identitetsoplysninger på personer med restaurationsforbud |
| 1500 | Betænkning om udveksling af oplysninger indenfor den offentlige forvaltning | 1505 | Betænkning om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed |
| 1501 | Betænkning om konfliktråd | 1506 | Vi kan leve længere og sundere |
| 1502 | Betænkning om visse køberetlige regler om sikkerhedsmangler | 1507 | Behandling af klager over politiet |
| 1503 | Uddannelse og efteruddannelse af præster | | |

Betænkning om

Indsatsen mod ungdomskriminalitet

Afgivet af

Kommissionen vedrørende ungdomskriminalitet

Betænkning nr. 1508

København 2009

Betænkning om indsatsen mod ungdomskriminalitet
Betænkning nr. 1508/2009

Publikationen kan bestilles
via Justitsministeriets hjemmeside (www.justitsministeriet.dk)
eller hos
Schultz Distribution
Herstedvang 12
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
schultz@shultz.dk

ISBN: 87-91851-66-1
ISBN: 87-91851-68-8 (internet)
Tryk: Schultz Grafisk
Pris: Kr. 150 pr. sæt inkl. moms

Forord. Kommissionens overordnede betragtninger vedrørende kommissionsarbejdet

Ungdomskriminalitet er et meget vidt begreb. I forbindelse med, at kommissionen har fået til opgave at gennemgå den eksisterende indsats mod ungdomskriminalitet og komme med anbefalinger vedrørende den fremtidige indsats, har kommissionen derfor indledningsvis gjort sig nogle overvejelser om, hvordan opgaven kan ”skæres til”, så det er praktisk muligt at løfte den inden for de rammer, der er sat for kommissionens arbejde.

Kommissionen har drøftet *ambitionsniveauet* for kommissionens overvejelser. Med det meget brede kommissorium, der er givet kommissionen, og de mangeartede og vidtgående problemstillinger der knytter sig til indsatsen mod ungdomskriminalitet, ville et traditionelt kommissionsarbejde med indsamling af omfattende dokumentation fra udlandet, redegørelse for historikken på en lang række områder, studiebesøg, omfattende analyser af de emneområder, hvor kommissionen kommer med forslag eller anbefalinger, tage en del år. Den tid er imidlertid ikke til rådighed for kommissionen. Samtidig er udviklingen i problemer og løsninger på området meget dynamisk og hurtig. Det samme gælder det omkringliggende samfunds opfattelse af og holdning til disse problemer og løsninger. Et langvarigt kommissionsarbejde ville derfor betyde, at det arbejde og de overvejelser, der fandt sted i de første år, uvægerligt ville være overhalet af virkeligheden på tidspunktet for betænkningens afgivelse – og dermed spildt. Endelig må det fremstå som mere end tvivlsomt, om der ville være den fornødne tålmodighed til at lade initiativer på dette vigtige område afvente et årelangt kommissionsarbejde; allerede i kommissionens første år blev der således iværksat forskellige initiativer mod ungdomskriminalitet, som havde været genstand for drøftelser i kommissionen. Der er derfor enighed i kommissionen om at tegne et nutidsbillede af situationen på området og beskrive de overvejelser og initiativer, som forekommer relevante i den nuværende situation, snarere end at foregive at kunne fremlægge løsninger med evigheden for øje.

Det betyder dog ikke, at kommissionen har afholdt sig fra at drøfte og foreslå en række væsentlige ændringer i forhold til de gældende regler og den praksis, der i dag knytter sig til forebyggelse og bekæmpelse af ungdomskriminalitet. Følgende forslag kan fremhæves som nogle af de væsentligste:

- *Styrkede reaktionsmuligheder i forhold til børn under 15 år, der begår kriminalitet.* Kommissionen foreslår bl.a. en styrkelse af de sociale reaktionsmuligheder over for kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge, herunder mulighed for kortvarig fast- og tilbageholdelse af unge anbragt i åbne institutioner og opholdssteder, og skærpelse af straffen for medvirken til kriminalitet begået af børn under den kriminelle lavalder. På forebyggelsessiden foreslår kommissionen styrkelse af behandlingstilbuddene til denne målgruppe på en række områder.

- *Udvikling af et værktøj til systematisk risikobaseret identifikation af kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge og miljøer med høj kriminalitetsrisiko.* Forslaget har bl.a. til formål at understøtte en tidlig kriminalitetsforebyggende indsats gennem tidlig identifikation af kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge samt styrke indsatsen i særlige risikomiljøer.
- *Ydelsesbeskrivelse (kravspecifikation), akkreditering og effektevaluering af behandlingstiltag og sagsbehandling.* Med forslaget ønsker kommissionen bredt at støtte og styrke kvalitetssikringen af indsatsen vedrørende forebyggelse og bekæmpelse af ungdomskriminalitet, herunder ved at styrke ydelsesbeskrivelserne af f.eks. de sociale tilbud på området og knæsatte et generelt princip om akkreditering og effektevaluering af indsatsen.
- *Styrket reaktion ved bekymrende skolefravær og udskrivning af skolen.* Med forslaget ønsker kommissionen at sætte fokus på den betydelige risikofaktor, som skoleskift og udskrivning af skolen er i forhold til at udvikle en afvigende og evt. kriminel adfærd, herunder ved at sikre, at de sociale myndigheder i alle tilfælde underrettes, når børn og unge smides ud af skolen.
- *Styrket indsats over for børn og unge fra traumatiserede familier.* Kommissionen foreslår, at der gennemføres en systematisk screening og behandling af traumatiserede flygtningefamilier med henblik på at forebygge, at traumerne direkte eller indirekte påvirker børn og unge i disse familier til at udvikle en afvigende og evt. kriminel adfærd.
- *Styrket uddannelsesindsats, udslusning og opfølgende støtte i forhold til anbragte eller fængslede unge.* Kommissionen ønsker med dette forslag at styrke den forebyggende indsats over for unge, der er kommet på afveje, herunder ved at tilbyde en målrettet udslusningsindsats med tilbud om f.eks. kontaktperson og relevant kompetencegivende uddannelse.
- *Styrket helhedsorienteret gadeplansindsats.* Kommissionens forslag tilsigter en styrkelse af den sociale indsats i belastede boligområder, herunder gennem udvikling af en model for ”hotspot”-indsatser og styrkelse af uddannelsesindsatsen i forhold til gademedarbejdere.
- *”Betinget” notering af første strafferetlige afgørelse på unges straffeattest.* Forslaget har til formål at målrette brugen af straffeattesten og undgå, at ét enkelt fejltrin holder unge ude af arbejdsmarkedet, og fastholder dem i en kriminel løbebane.
- *Landsdækkende udbredelse af ungesamråd.* Kommissionen søger med en forholdsvis enkel og billig metode at styrke samarbejdet mellem myndighederne i straffesager mod unge.
- *Forsøg med anvendelse af konfliktråd som alternativ til straf for unge lovovertrædere.* Forslaget tager udgangspunkt i de gode erfaringer fra ind- og udland med anvendelse af konfliktråd i straffesager, herunder vedrørende unge lovovertrædere.
- *Mentorordninger for kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge, herunder unge indsatte.* Kommissionen ønsker med forslaget at udbrede brugen af mentorer, der kan støtte og vejlede kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge. Samtidig ønsker kommissionen at iværksætte en afdækning af funktionen og det indbyrdes samspil mellem de mange forskellige typer af støttepersoner på området.

Mere generelt fremhæver kommissionen i betænkningen særligt vigtigheden af den tidlige kriminalitetsforebyggende indsats, der skal forhindre, at børn og unge overhovedet begynder at begå kriminalitet eller kommer ind i en egentlig kriminel løbebane. I kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3, er der således redegjort for en række projekter med udgangspunkt i en tidlig indsats, der viser gode kriminalpræventive effekter. Efter kommissionens vurdering er der god grund til at antage, at *en tidlig kriminalitetsforebyggende indsats, der samtidig er helhedsorienteret, tværsektoriel og sammenhængende* er helt afgørende, hvis man reelt ønsker at sætte virkningsfuldt ind over for og begrænse ungdomskriminaliteten på længere sigt, jf. afsnit 2.2.1 nedenfor.

Det skal dog understreges, at kommissionen naturligvis anerkender, at der også på andre områder ses gode kriminalpræventive effekter af indsatsen mod ungdomskriminalitet, og at det derfor er vigtigt at sprede indsatsen ud, så den omfatter flest muligt.

Afgrænsningen af de områder og initiativer, der er relevante at overveje som led i indsatsen mod ungdomskriminalitet, har været en særlig udfordring for kommissionen. Der findes næppe noget initiativ i den sociale sektor eller på uddannelsesområdet, som ikke med rette kan hævdes at have en – større eller mindre – kriminalitetsforebyggende effekt. Det ville imidlertid føre alt for vidt at gøre alle disse mulige initiativer til genstand for kommissionens overvejelser; der må nødvendigvis ske en afgrænsning. Kommissionen har derfor valgt at fokusere på problemområder og initiativer, hvor der må antages at bestå en mere direkte, påviselig sammenhæng med forekomsten af ungdomskriminalitet. Dette indebærer omvendt, at kommissionens forslag på ingen måde vil være udtømmende – der vil kunne peges på mange forslag ud over kommissionens, som også i et vist omfang vil kunne modvirke ungdomskriminalitet.

Som eksempel på et område, som kommissionen har valgt at undlade at bevæge sig nærmere ind på, er den generelle familieorienterede indsats, der knytter sig til barnets første leveår. Som anført i afsnit 13.2 i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3, tyder udenlandske undersøgelser på, at programmer, der f.eks. omfatter besøg til svagt stillede familier af sundhedsplejersker eller socialarbejdere med henblik på at give familien støtte og hjælp og informere om børneopdragelse, giver positive resultater for de pågældende børn og unge senere i livet. Kommissionen ønsker ikke at negligere betydningen af denne tidlige generelle indsats, men en eventuel kriminalitetsforebyggende effekt vil være en indirekte, afledet effekt af den generelle styrkelse af de familiemæssige kompetencer. Kommissionen skal desuden bemærke, at der præcis på dette område allerede findes et udbredt og grundlæggende velfungerende system i Danmark, herunder ikke mindst i form af sundhedsplejerskeordningen, der i praksis har kontakt med stort set alle børnefamilier, og som i forvejen er forpligtet til at fokusere særligt på udsatte børn og familier. Om den positive effekt, der er påvist i de udenlandske undersøgelser, også opnås i Danmark allerede i kraft af den nuværende indsats er endnu ikke sandsynliggjort eller påvist ved videnskabelige

undersøgelser. De gode udenlandske erfaringer på området tilsiger dog, at sundhedsplejerskeordningen også fremover bør have en tyngde i børnefamilierne, der modsvarer de problemer, som ordningen skal medvirke til at afhjælpe.

Under kommissionens arbejde har de *kriminelle bander* fyldt meget såvel i medie billedet som i regeringens og myndighedernes fokus. Kommissionen skal understrege, at der på ingen måde kan sættes lighedstegn mellem indsatsen mod ungdomskriminalitet og bandeindsatsen. De sværest belastede og stærkest styrende bandemedlemmer befinder sig i voksenalderen, og indsatsen mod dem må nødvendigvis betjene sig af andre virkemidler end indsatsen i forhold til børn og unge, der endnu ikke har bevæget sig (så langt) ind i en kriminel løbebane. Enkelte af kommissionens forslag kan således ses i sammenhæng med bekæmpelsen af de kriminelle bander – f.eks. forslaget om skærpelse af straffen ved medvirken til mindreåriges kriminalitet, jf. afsnit 2.3.2.2 og forslaget om analyse af grundlaget for rekruttering af børn og unge til kriminelle bander, jf. afsnit 2.2.1.9 – men langt hovedparten af kommissionens forslag har et andet og langt bredere sigte, både hvad angår målgruppe og virkemidler.

Det har været vigtigt for kommissionen at anlægge en *vidensbaseret* tilgang til arbejdet. Det er baggrunden for, at kommissionen indledte arbejdet med en omfattende kortlægning og afrapportering af forskellige indsatser og deres virkning, jf. kommissionens udredningsrapport i bilag 3. Denne tilgang er imidlertid ikke uden vanskeligheder: Der savnes i almindelighed og i Danmark i særdeleshed valide undersøgelser af relevante tiltag og deres effekt. Samtidig har det været af stor betydning for kommissionen at inddrage *erfaringer og forslag fra praktikere* i overvejelserne – såvel i kraft af uformelle kontakter som gennem de afholdte temadage – også selv om der ikke altid foreligger en egentlig videnskabelig basis for synspunkterne. Selv om kommissionens ambition og intention således er at basere sine anbefalinger og forslag på solid viden, er nogle forslag også båret frem af konkrete ønsker fra myndigheder og praktikere samt erfaringer og skøn blandt medlemmerne af kommissionen.

For alle medlemmer af kommissionen har det været et grundlæggende synspunkt, at indsatsen mod ungdomskriminaliteten er et *fælles ansvar* for en række offentlige myndigheder og institutioner, private virksomheder, forældre og opdragere, ja i virkeligheden befolkningen som helhed. Det er ikke realistisk at tro, at en enkelt aktør eller institution kan løfte denne opgave alene. Indsatsen må nødvendigvis ske i et samspil mellem mange og forskelligartede komponenter. Kommissionen har søgt at finde en fornuftig balance i sine forslag, således at der fokuseres på alle elementer i dette samspil og har ikke ønsket at lægge ansvaret for ungeindsatsen på en enkelt myndighed eller institution.

Både i kommissionens egne drøftelser og i de tilkendegivelser, som er modtaget på kommissionens temadage, via henvendelser mv., har *ressourcerne i ungeindsatsen* været et tilbagevendende tema.

Der er da næppe heller nogen tvivl om, at u hensigtsmæssigt allokerede ressourcer og egentlig ressourcemangel i mange tilfælde både opleves som – og er – en reel barriere for indsatsen. Kommissionen har imidlertid ikke set det som sin opgave at overveje og fremkomme med forslag i forhold til den generelle ressourcesituation på de mange områder, som indgår i ungeindsatsen, idet dette spørgsmål snarere bør anskues som et element i de overordnede overvejelser om ressourcefordelingen i velfærdsstaten end i sammenhæng med netop indsatsen mod ungdomskriminaliteten.

Kommissionen har i øvrigt bemærket, at mange gode og relevante tiltag har været afprøvet som led i den kriminalpræventive indsats, men at mange af disse – på trods af fine resultater i nogle tilfælde – antagelig på grund af ressourcemæssige begrænsninger beklageligvis ikke er kommet videre end til forsøgsstadiet. Kommissionen skal i den forbindelse pege på, at en del af kommissionens forslag vurderes at have økonomiske konsekvenser, jf. bilag 2, og at det, hvis man ønsker at realisere disse tiltag, vil være nødvendigt at finde de fornødne ressourcer til iværksættelsen af tiltagene.

Som nævnt ovenfor, er nogle af de initiativer, som kommissionen har drøftet, *allerede blevet iværksat* – eller endda realiseret. Det har imidlertid allerede fra dette arbejdes begyndelse stået klart, at dynamikken på dette område er så stærk og ønsket om at iværksætte egnede initiativer så udtalt, at det måtte forekomme urealistisk at kræve, at nye initiativer skulle afvente udfaldet af kommissionens arbejde.

Som det vil fremgå af det følgende, er kommissionens overvejelser og forslag opdelt i *generelle anbefalinger og konkrete forslag*. De generelle anbefalinger angiver den strategi over for ungdomskriminaliteten, som kommissionen finder rigtig – den kurs, kommissionen anbefaler at sætte. De konkrete forslag er taktikken – de tiltag, som kommissionen finder egnede til at opnå målet. Ud over at denne sondring er egnet til at skabe klarhed, giver den også en nødvendig fleksibilitet. Forslagene fremstår som en bruttoliste over anbefalede og egnede tiltag, og kommissionen er helt på det rene med, at ikke alle forslag vil blive gennemført her og nu – af ressourcemæssige eller af andre grunde. Dette ændrer imidlertid ikke ved den strategi, som kommissionen anbefaler; den af uafhængig af takten, hvorefter forslagene gennemføres og af omfanget af gennemførte forslag. Eller sagt med andre ord: Med de generelle anbefalinger har kommissionen foreslået den kurs, som skibet skal sejle – hvor mange cylindre, maskinen skal have, eller om besætningen skal være større eller mindre, kan vurderes uafhængigt heraf og ikke mindst i lyset af aktuelle politiske og ressourcemæssige muligheder og hensyn.

Indholdsfortegnelse

Sammenfatning af kommissionens forslag	11
Kapitel 1. Kommissionens nedsættelse og arbejde	22
1.1. Kommissionens kommissorium	22
1.2. Kommissionens arbejde	28
1.3. Kommissionens sammensætning	28
Kapitel 2. Kommissionens overvejelser og forslag.....	30
2.1. Indledning	30
2.1.1. Kort oversigt over udviklingen i kriminaliteten blandt børn og unge.....	31
2.1.2. Danmarks internationale forpligtelser.....	32
2.2. Overvejelser og forslag vedrørende forebyggelse af ungdomskriminalitet.....	35
2.2.1. En tidlig, helhedsorienteret, tværsektoriel og sammenhængende indsats.....	35
2.2.1.1. Præcisering af kommunernes ansvar for langsigtet planlægning af indsatsen mv....	37
2.2.1.2. Udvikling af SSP-samarbejdet	40
2.2.1.3. Styrket uddannelsesindsats, udslusning og opfølgende støtte i forbindelse med løsladelse	44
2.2.1.4. Styrket reaktion ved bekymrende skolefravær og udskrivning af skolen	53
2.2.1.5. Undersøgelse samt evt. øget og ensartet brug af bekymringsamtaler og -breve	55
2.2.1.6. Øget og systemiseret brug af forebyggende familierådslagning og netværksmøder	57
2.2.1.7. Obligatorisk underretning af de sociale myndigheder ved kriminalitet begået af unge	61
2.2.1.8. Obligatorisk underretning af de sociale myndigheder ved vold i hjemmet	63
2.2.1.9. Analyse af grundlaget for rekruttering af børn og unge til kriminelle bander	65
2.2.1.10. Forsøg med styrkelse af social kapital	66
2.2.1.11. Styrkelse af misbrugsbehandlingen.....	67
2.2.1.12. Styrket helhedsorienteret gadeplansindsats.....	71
2.2.1.13. Mentorordninger for kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge, herunder unge indsatte	75
2.2.1.14. Styrket indsats over for børn og unge med særlige problemstillinger	82
2.2.1.15. Styrket anvendelse af kognitive behandlingsprogrammer i socialt regi og i Kriminalforsorgens regi	86
2.2.1.16. Andre overvejelser og initiativer vedrørende en tidlig, helhedsorienteret, tværsektoriel og sammenhængende indsats	89
2.2.2. Kvalitetssikring af behandlingstiltag og sagsbehandling.....	99
2.2.2.1. Ydelsesbeskrivelse (kravspecifikation), akkreditering og effektevaluering af sagsbehandling og behandlingstiltag.....	100

2.2.3. Ensartet cost-benefitanalyse af tiltag med kriminalpræventivt sigte	106
2.2.3.1. Udvikling og anvendelse af en model til ensartet cost-benefitanalyse	107
2.2.4. Risikobaseret systematisk identifikation og udredning af kriminelle og kriminalitets- truede børn og unge.....	109
2.2.4.1. Udvikling af et værktøj til systematisk identifikation.....	110
2.2.4.2. Styrket indsats over for børn og unge fra traumatiserede familier.....	114
2.2.5. Fastholdende reaktioner over for børn og unge med sikring af retssikkerheden	120
2.2.5.1. Styrket vejledning om og anvendelse af magtmidler over for anbragte børn og unge	121
2.2.5.2. Brug af udgangsforbud over for børn og unge.....	127
2.2.6. Afvejning af muligheden for informationsudveksling mellem myndigheder og andre aktører over for beskyttelsen af privatlivet	133
2.2.6.1. Vejledning om mulighederne for behandling og videregivelse af oplysninger om unge i forbindelse med den kriminalitetsforebyggende indsats	133
2.2.7. Hurtigt sagsbehandlingsforløb	137
2.2.7.1. Landsdækkende udbredelse af ungesamråd	137
2.2.7.2. Hurtig sagsbehandling i forbindelse med sager vedrørende kriminalitet begået af børn og unge.....	141
2.3. Overvejelser og forslag vedrørende reaktionen på ungdomskriminalitet	150
2.3.1. Bedre anvendelse af straffeattest i forhold til unge under 18 år	150
2.3.1.1. ”Betinget” notering af første strafferetlige afgørelse på unges straffeattest	151
2.3.2. Styrkede reaktionsmuligheder og indsats i forhold til børn under 15 år, der begår kriminalitet.....	161
2.3.2.1. Styrkelse af ikke-strafferetlige reaktionsmuligheder	162
2.3.2.2. Skærpet straf ved medvirken til kriminalitet begået af børn under den kriminelle lavalder	165
2.3.3. Hensyntagen til ung alder ved strafudmålingen.....	168
2.3.3.1. Mulighed for fravigelse af strafmaksimum under særdeles skærpende omstændigheder	171
2.3.4. Tilstrækkelig kapacitet af institutioner for børn og unge samt plejefamilier.....	174
2.3.4.1. Undersøgelse og visitering af unge under varetægtsfængsling og anbringelse i varetægtssurrogat	175
2.3.4.2. Andre overvejelser og initiativer vedrørende tilstrækkelig kapacitet af institutioner for børn og unge samt plejefamilier	178
2.3.5. Øget fokus på restorative justice som princip for reaktioner over for børn og unge, der begår kriminalitet	184
2.3.5.1. Forsøg med anvendelse af konfliktråd som alternativ til straffesagsbehandling og straf for unge lovovertrædere	191
2.3.5.2. Styrket brug af særvilkår i tilknytning til betingede domme mv.	199

2.3.5.3. Andre overvejelser og forslag vedrørende øget fokus på restorative justice som princip for reaktioner over for børn og unge, der begår kriminalitet	203
2.3.6. Særlige frihedsberøvende sanktioner i forhold til børn og unge.....	206
2.3.6.1. Forbedret sammenhæng i ungdomssanktionen	207
2.3.6.2. Andre overvejelser og initiativer vedrørende særlige frihedsberøvende sanktioner i forhold til børn og unge.....	215
Bilag 1. Lovudkast med bemærkninger	220
Bilag 2. Oversigt over økonomiske konsekvenser af kommissionens forslag.....	232
Bilag 3. Kommissionens udredningsrapport	240
Bilag 4. Kommissionens udtalelse om forældreansvar	559
Bilag 5. Styrkede reaktionsmuligheder og indsats i forhold til børn under 15 år, der begår kriminalitet, herunder spørgsmålet om den kriminelle lavalder	640
Bilag 6. Udvalgsrapport vedrørende målsætninger for sagsbehandlingstiden i sager mod unge lovovertrædere	689

Sammenfatning af kommissionens forslag

Nedenfor gengives i oversigtsform kommissionens generelle anbefalinger og konkrete forslag.

Afsnit	Anbefaling	Forslag
2.2.1.1	Præcisering af kommunernes ansvar for langsigtet planlægning af indsatsen mv.	<p>Et <i>flertal</i> i kommissionen foreslår, at staten tilbyder kommuner, der – efter nærmere angivne kriterier – har eller kan forventes at få særlige udfordringer vedrørende kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge, at indgå forpligtende partnerskabsaftaler om den kriminalitetsforebyggende indsats – evt. kombineret med et tilbud om fælles finansiering.</p> <p>Et <i>flertal</i> i kommissionen foreslår desuden, at kommunalbestyrelsen som led i arbejdet med en sammenhængende børnepolitik, jf. § 19, stk. 2, i den sociale servicelov, tilpligtes at udarbejde en sammenhængende helhedsplan for indsatsen over for kriminelle og kriminalitetstruede unge i kommunen med angivelse af konkrete mål for indsatsen.</p> <p>Et <i>mindretal</i> i kommissionen støtter hverken forslaget vedrørende indgåelse af partnerskabsaftaler eller forslagene vedrørende en sammenhængende helhedsplan for indsatsen over for ungdomskriminalitet.</p>
2.2.1.2	Udvikling af SSP-samarbejdet	Kommissionen foreslår, at Kriminalforsorgen knyttes formelt til SSP-samarbejdet.
2.2.1.3	Styrket uddannelsesindsats, udslusning og opfølgende støtte i forhold til anbragte eller fængslede unge	<p>Kommissionen foreslår, at der skabes mulighed for at give unge under 18 år, der er anbragt i socialt regi eller i Kriminalforsorgens institutioner, et tilbud om skolegang efter behov op til og med 10. klasses niveau uanset den unges alder eller antallet af år, den unge har været indskrevet i skolen.</p> <p>Et <i>flertal</i> i kommissionen foreslår desuden, at der med særlig fokus på gruppen af 15-17-årige, der løslades efter varetægtsfængsling, anbringelse i varetægtssurrogat eller afsoning af en frihedsstraf, herunder ungdomssanktion, skabes et særligt uddannelses tilbud, hvor de unge kan få enten arbejdsstræning på et virksomhedslignende grundlag eller en anerkendt kompetencegivende uddannelse, der efterfølgende kan føre til beskæftigelse eller en videre erhvervsuddannelse.</p> <p>Et <i>flertal</i> i kommissionen foreslår endvidere, at unge under 18 år, der løslades efter varetægtsfængsling, anbringelse i varetægtssurrogat eller afsoning af en frihedsstraf, får ret til et tilbud om udslusning fra deres hjemkommune, der som minimum skal bestå i tilknytning af en fast kontaktperson eller personlig rådgiver, medmindre den pågældende unge allerede har en sådan tilknyttet, og et tilbud om relevant kompetencegivende uddannelse.</p> <p>Et <i>mindretal</i> i kommissionen støtter ikke forslaget om, at</p>

		der som minimum skal tilbydes en fast kontaktperson eller personlig rådgiver som udslusning.
2.2.1.4	Styrket reaktion ved bekymrende skolefravær og udskrivning af skolen	Kommissionen foreslår, at der indføres en ordning med pligt for skolerne til at underrette de sociale myndigheder i alle tilfælde, hvor en grundskoleelev udskrives af skolen eller overflyttes til et andet undervisningstilbud pga. voldsomt afvigende og helt uacceptabel adfærd.
2.2.1.5	Undersøgelse samt evt. øget og ensartet brug af bekymringssamtaler og -breve	Kommissionen foreslår, at brugen og effekten af bekymringssamtaler og -breve kortlægges med henblik på at overveje, om brugen af bekymringssamtaler og -breve bør udbredes og evt. ensertes.
2.2.1.6	Øget og systematiseret brug af forebyggende familierådslagning og netværksmøder	Kommissionen foreslår, at brugen af familierådslagning og netværksmøder i forhold til kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge øges og systematiseres med behørig respekt for den enkelte families ønsker, behov og ressourcer.
2.2.1.7	Obligatorisk underretning af de sociale myndigheder ved kriminalitet begået af unge under 18 år	Kommissionen foreslår, <ul style="list-style-type: none"> – at underretningspligten i forhold til de sociale myndigheder udvides, således at politiet skal underrette de sociale myndigheder i alle tilfælde, hvor en person i alderen 15-17 år afhøres som sigtet for overtrædelse af lov om euforiserende stoffer eller lov om forbud mod visse dopingmidler, og – at politiets underretning til de sociale myndigheder om strafbare forhold bør ske skriftligt, bortset fra helt akutte tilfælde.
2.2.1.8	Obligatorisk underretning af de sociale myndigheder ved vold i hjemmet	Kommissionen foreslår, <ul style="list-style-type: none"> – at der – som supplement til den gældende underretningspligt – indføres en generel forpligtelse for den persongruppe, der er omfattet af underretningspligten i medfør af bekendtgørelse nr. 1366 af 30. juni 2007 om underretningspligt over for kommunen efter lov om social service til at underrette de sociale myndigheder i alle tilfælde, hvor de bliver bekendt med, at der forekommer vold i et hjem, hvor et barn eller en ung bor eller opholder sig, uanset om volden udøves mod barnet eller den unge eller mod andre i hjemmet, og – at politiets underretning til de sociale myndigheder bør ske skriftligt bortset fra helt akutte tilfælde.
2.2.1.9	Analyse af grundlaget for rekruttering af børn og unge til kriminelle bander	Kommissionen foreslår, at der iværksættes et forskningsprojekt vedrørende grundlaget for rekrutteringen af børn og unge til kriminelle bander.
2.2.1.10	Forsøg med styrkelse af social kapital	Kommissionen foreslår, at der iværksættes et forsøg i form af et modelkommuneprojekt med det sigte at øge den sociale kapital blandt børn og unge, herunder med henblik på at undersøge den kriminalpræventive effekt af en forøgelse af den sociale kapital.
2.2.1.11	Styrkelse af misbrugsbehandlingen	Kommissionen foreslår, <ul style="list-style-type: none"> – at der på anbringelsessteder for børn og unge i videre omfang end i dag skabes mulighed for at behandle børn og unge, der har et misbrug, så det i videst muligt omfang undgås, at misbruget i sig selv gør det nødvendigt at flytte de pågældende til et andet anbringelsessted, og – at kommunerne i denne forbindelse sikrer den

		fornødne fleksibilitet i vilkårene for det enkelte anbringelsessted.
2.2.1.12	Styrket helhedsorienteret gadeplansindsats	Kommissionen foreslår, <ul style="list-style-type: none"> – at der gennemføres helhedsorienterede gadeplansindsatser i belastede boligområder med høj kriminalitetsrate med særlig fokus på udvikling af en dansk model for hotspotindsatser, og – at der etableres et ensartet uddannelsesforløb for gademedarbejdere, der kan tilbydes af kommunerne.
2.2.1.13	Mentorordninger for kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge, herunder unge indsatte	Kommissionen foreslår, <ul style="list-style-type: none"> – at det i forbindelse med en foreståede revision af lovgivningen på området pålægges kommunerne at have et tilbud om støtte fra en mentor til kriminelle eller kriminalitetstruede børn og unge, der vurderes i særlig grad at have behov for en stabil, positiv voksenkontakt, – at samspillet mellem mentorer, tilsynspersoner, koordinatore, faste kontaktpersoner og andre relevante støttepersoner i forhold til kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge evalueres, og – at der – evt. i tilknytning til evalueringen – iværksættes et forskningsprojekt med henblik på at belyse værdien af de nævnte forskellige former for støttepersoner.
2.2.1.14	Styrket indsats over for unge med særlige problemstillinger	Kommissionen foreslår, <ul style="list-style-type: none"> – at erfaringerne fra projekterne på Egely og i fængslerne indhentes, vurderes og evalueres, og at en eventuel udbredelse og permanentgørelse af psykiatrisk screening overvejes i lyset heraf, – at der oprettes særlige retspsykiatriske pladser i det børne- og ungdomspsykiatriske system til kriminelle børn og unge med psykiatriske problemstillinger, samt – at kompetencerne til at imødekomme de særlige behov hos børn og unge med psykiatriske eller psykiatrinære problemstillinger og til udviklingshæmmede børn og unge styrkes hos de instanser, der møder de kriminelle børn og unge, herunder sikrede og åbne institutioner og socialpædagogiske opholdssteder, bl.a. ved sikring af adgang til den fornødne faglige ekspertise, ved løbende uddannelse af medarbejdere og/eller ved etablering af kompetencecentre på de sikrede døgninstitutioner for børn og unge. <p>Et <i>flertal</i> i kommissionen foreslår desuden, at der inden for rammeaftalesystemet mellem kommunerne og regionerne oprettes relevante og målrettede tilbud, herunder særlige institutionspladser, til børn og unge med psykiatriske eller psykiatrinære problemstillinger og til udviklingshæmmede børn og unge, herunder unge, der er idømt særforanstaltninger.</p> <p>Et <i>mindretal</i> i kommissionen støtter ikke forslaget om, at der skal etableres særlige institutionspladser.</p>
2.2.1.15	Anvendelse af kognitive behandlingsprogrammer som standardtilbud i de sikrede afdelinger og	Kommissionen foreslår, <ul style="list-style-type: none"> – at efterprøvede kognitive behandlingsprogrammer

	tilknyttede åbne afdelinger	<p>indføres som standardtilbud i sikrede afdelinger i døgninstitutioner for børn og unge og tilknyttede åbne afdelinger, og</p> <ul style="list-style-type: none"> – at de praktiske muligheder for at anvende kognitive behandlingsprogrammer som vilkår i forbindelse med betingede domme, jf. straffelovens § 56, og i tilknytning til ungdomskontrakter, jf. retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 2 og 3, jf. § 723, stk. 1, og § 52 i den sociale servicelov, styrkes, f.eks. ved at forlænge og evt. udbygge den igangværende forsøgsordning i Kriminalforsorgens regi.
2.2.1.16	Andre overvejelser og initiativer vedrørende en tidlig, helhedsorienteret, tværsektoriel og sammenhængende indsats	Ingen forslag.
2.2.2.1	Ydelsesbeskrivelse (kravspecifikation), akkreditering og effektevaluering af sagsbehandling og behandlingstiltag	<p>Et <i>flertal</i> i kommissionen foreslår,</p> <ul style="list-style-type: none"> – at ydelsesbeskrivelserne af sagsbehandling og behandlingstiltag i forhold til kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge styrkes og præciseres, – at de igangværende akkrediteringsinitiativer fortsættes og eventuelt følges op med supplerende initiativer med henblik på at sikre, at der gennemføres akkreditering af sagsbehandling og behandlingstiltag ud fra fælles, anerkendte standarder i alle tilfælde, hvor det er relevant, – at der udvikles ensartede evalueringsværktøjer med henblik på at kunne måle effekten og resultatet af ensartede behandlingstilbud, – at den enkelte leverandør af et behandlingstiltag tilpligtes at evaluere tiltaget med udgangspunkt i de udviklede evalueringsværktøjer eller værktøjer af tilsvarende kvalitet, – at der oprettes en fælles national vidensdatabase med henblik på at indsamle evalueringsresultater og andre erfaringer fra ind- og udland om behandlingstiltag og disses effekt i forhold til kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge og videreformidle resultaterne og erfaringerne via en vidensportal, samt – at der for alle de involverede aktører skabes let adgang til ekspertise vedrørende akkreditering og effektevaluering, f.eks. gennem oprettelse af et nationalt ”rejsehold” af rådgivere vedrørende dette. <p>Et <i>mindretal</i> i kommissionen støtter ikke disse forslag.</p>
2.2.3.1	Udvikling og anvendelse af en model til ensartet cost-benefitanalyse	<p>Kommissionen foreslår,</p> <ul style="list-style-type: none"> – at man med udgangspunkt i de erfaringer, der findes med brugen af cost-benefitmodeller i Danmark og i udlandet, udvikler en model til ensartet cost-benefitanalyse af tiltag i forhold til børn og unge med fokus på ungdomskriminalitet, og – at denne model anvendes på alle nye og eksisterende tiltag med henblik på, at analyseresultatet kan indgå som ét blandt flere elementer i vurderingen af, om de enkelte tiltag bør opretholdes.

2.2.4.1	Udvikling af et værktøj til systematisk identifikation	<p>Kommissionen foreslår,</p> <ul style="list-style-type: none"> – at der gennemføres en identifikation og indbyrdes vægtning af relevante risikofaktorer, der erfaringsmæssigt foreligger oftere hos børn og unge, der bliver involveret i kriminalitet, – at der på baggrund af de således identificerede relevante risikofaktorer udarbejdes et værktøj til identifikation af disse risikofaktorer hos kriminelle eller kriminalitetstruede børn og unge, der kommer i myndighedernes søgelys, – at der for hver af de identificerede risikofaktorer opstilles et katalog over relevante reaktionsmuligheder med henblik på så tidligt som muligt at skride ind med en relevant indsats for at fjerne risikofaktorerne, såvel hos det enkelte barn eller den enkelte unge som i et identificeret problemområde, i det omfang det er muligt, og – at der på baggrund af de identificerede risikofaktorer desuden udarbejdes et værktøj, der gør det muligt at foretage en systematisk vurdering af kriminalitetsrisikoen for centrale pædagogiske miljøer og boligmiljøer, som børn og unge befinder sig i, herunder skoler, større nabolag mv.
2.2.4.2	Styrket indsats over for børn og unge fra traumatiserede familier	<p>Kommissionen foreslår,</p> <ul style="list-style-type: none"> – at kommunerne pålægges at tilbyde screening for traumer i forbindelse med modtagelsen af boligplacerede flygtninge mv. i medfør af integrationsloven, – at kommunerne på baggrund af screeningen pålægges at foretage en faglig vurdering af behovet for, at der henvises til yderligere udredning eller behandling, samt at udarbejde en plan for, hvilken behandling og andre tilbud, der skal gives familien som følge af de forhold, som screeningen måtte have vist, – at det sikres, at kommunerne efter behov kan modtage rådgivning om screening og behandling af traumatiserede flygtninge hos den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation – VISO, – at de relevante regioner og andre med driftsansvar for sikrede døgninstitutioner for børn og unge tilpligtes at sikre, at personale på institutionerne efteruddannes i at identificere traumatiserede børn og unge og opkvalificeres i de fornødne socialpædagogiske redskaber til at tage hånd om anbragte børn og unge, der er traumatiserede eller kommer fra traumatiserede familier, og – at der blandt de sikrede døgninstitutioner for børn og unge udpeges mindst én institution med rollen som kompetencecenter vedrørende traumatiserede børn og unge under 18 år. <p>Et <i>flertal</i> i kommissionen foreslår desuden, at kommunerne – hvor der vurderes at være anledning hertil i forlængelse af den udarbejdede plan om behandling og andre tilbud på baggrund af den systematiske screening af boligplacerede flygtninge –</p>

		<p>skal tilbyde alle børn og unge af traumeramte familier systematiske støtte- og undervisningsforløb med henblik på at styrke hverdagstrivslsen for disse børn og unge.</p> <p>Et <i>mindretal</i> i kommissionen støtter ikke forslaget om, at kommunerne skal tilbyde børn og unge af traumatiserede familier et støtte- og undervisningsforløb.</p>
2.2.5.1	Styrket vejledning om og anvendelse af fysiske magtmidler over for anbragte børn og unge	<p>Kommissionen foreslår,</p> <ul style="list-style-type: none"> – at der udarbejdes en vejledning om de gældende regler for magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, – at vejledningen om muligt suppleres med praktiske eksempler, der gøres tilgængelige i elektronisk format for medarbejdere i institutioner mv. og andre relevante modtagere, f.eks. i dvd-format, – at der om nødvendigt skabes retlig mulighed for kortvarig fast- og tilbageholdelse af børn og unge i åbne døgninstitutioner og – medmindre der er retlige hindringer herfor – socialpædagogiske opholdssteder, når et sådant indgreb efter en konkret vurdering skønnes at være proportionalt og sagligt begrundet i hensynet til den unge selv eller andre, – at børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, i alle tilfælde modtager vejledning i en form og et sprog, som er tilpasset dem, vedrørende klagemulighederne i forbindelse med magtanvendelse, og – at uddannelsen af de kommunale tilsynsførende med institutioner og opholdssteder for børn og unge styrkes med henblik på at understøtte en indbyrdes mere ensartet fortolkning af magtanvendelsesreglerne blandt de tilsynsførende.
2.2.5.2	Brug af udgangsforbud over for børn og unge	<p>Kommissionen foreslår, at erfaringerne med det netop etablerede zoneforbud og ungepålægget indhentes og evalueres, med henblik på at vurdere, om der er behov og grundlag for at udbygge de eksisterende muligheder for at udstede påbud eller forbud til konkrete børn og unge, herunder særligt om de af kommissionen påpegede håndhævelsesmæssige udfordringer, der umiddelbart taler imod en udvidelse af adgangen til at udstede sådanne påbud og forbud, kan løses i praksis.</p>
2.2.6.1	Vejledning om mulighederne for behandling og videregivelse af oplysninger om unge i forbindelse med den kriminalitetsforebyggende indsats	<p>Kommissionen foreslår,</p> <ul style="list-style-type: none"> – at der iværksættes en grundig gennemgang af de gældende regler for informationsudveksling mellem myndigheder indbyrdes og mellem myndigheder og andre relevante aktører vedrørende kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge, med henblik på at vurdere, om der – i lyset af de hensyn, der taler henholdsvis for og imod en udvidet adgang til informationsudveksling – er behov og retlig mulighed for at udvide mulighederne for udveksling af oplysninger, og – at der – uanset om de gældende regler ændres eller ej – på baggrund af den ovennævnte gennemgang af reglerne udarbejdes en vejledning om mulighederne for informationsudveksling til brug for de myndigheder og andre aktører, der er involveret i

		arbejdet med kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge.
2.2.7.1	Landsdækkende udbredelse af ungesamråd	Kommissionen foreslår, <ul style="list-style-type: none"> – at anklagemyndigheden tager initiativ til at etablere samråd vedrørende unge kriminelle efter de principper, der bl.a. gælder for Samrådet vedrørende unge kriminelle på Fyn, i alle politikredse og sikrer, at alle relevante sager vedrørende unge lovovertrædere behandles i samrådet, og – at de udenlandske erfaringer med oprettelse og drift af egentlige administrative centre følges nøje med henblik på at vurdere, om eventuelle positive resultater giver anledning til at overveje oprettelse af administrative centre i Danmark.
2.2.7.2	Hurtig sagsbehandling i forbindelse med sager vedrørende kriminalitet begået af børn og unge	Kommissionen foreslår, <ul style="list-style-type: none"> – at anbefalingerne vedrørende målsætninger for sagsbehandlingstiderne i straffesager fra Udvalget om sagsbehandlingstider i sager vedrørende unge lovovertrædere gennemføres, herunder målsætningen på 60 dage for sagsbehandlingstiden fra der er rejst sigtelse, og indtil sagen er fremsendt til retten, eller anklagemyndigheden har truffet anden afgørelse i sagen, og – at det igangværende projekt i Kriminalforsorgens regi vedrørende iværksættelse af straffuldbyrdelse (Bakkegårdsmodellen) udvides til som forsøg at omfatte mindst ét yderligere fængsel, og at resultaterne af projektet evalueres samlet efter to år.
2.3.1.1	”Betinget” notering af første strafferetlige afgørelse på unges straffeattest	Et <i>flertal</i> i kommissionen foreslår, <ul style="list-style-type: none"> – at oplysninger om den første strafferetlige afgørelse, som en ung modtager for et eller flere kriminelle forhold begået i alderen 15-17 år, ikke noteres på den pågældendes straffeattest, jf. § 11 i kriminalregisterbekendtgørelsen, videregives til private personer eller virksomheder, jf. bekendtgørelsens 16, eller til offentlige myndigheder, jf. bekendtgørelsens § 20, eller videregives til offentlige myndigheder i forbindelse med udstedelse af en straffeattest til offentlig brug, jf. bekendtgørelsens § 22, medmindre afgørelsen lyder på ubetinget frihedsstraf, eller medmindre den pågældende inden for en periode på tre år fra tidspunktet for afgørelsen begår et nyt kriminelt forhold, der har gentagelsesvirkning i forhold til det nu begåede kriminelle forhold efter de almindelige regler herom, jf. straffelovens § 84, og – at reglerne for ungdomskontrakter samtidig ændres, således at tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt, ”ubetinget” ikke optages på den unges straffeattest, hvis den unge overholder vilkårene for ungdomskontrakten, dvs. at et tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt heller ikke kommer til at optræde på straffeattesten, selv om den unge inden for en periode på tre år fra tidspunktet for afgørelsen måtte begå et nyt kriminelt forhold, der har gentagelsesvirkning i forhold til det nu begåede kriminelle forhold efter

		<p>de almindelige regler herom, jf. straffelovens § 84.</p> <p>Et <i>mindretal</i> i kommissionen kan ikke umiddelbart tilslutte sig disse forslag.</p> <p>Et <i>andet mindretal</i> i kommissionen ønsker ikke at forholde sig til forslagene.</p>
2.3.2.1	Styrkelse af ikke-strafferetlige reaktionsmuligheder	<p>Kommissionen foreslår,</p> <ul style="list-style-type: none"> – at der i alle sager vedrørende børn og unge, der mistænkes for ikke-bagatelagtig kriminalitet gennemføres en obligatorisk § 50-undersøgelse, – at der udarbejdes en vejledning om de gældende regler for magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, herunder i åbne døgninstitutioner eller socialpædagogiske opholdssteder og om nødvendigt skabelse af retlig mulighed for kortvarig fast- og tilbageholdelse af børn og unge i åbne døgninstitutioner og – medmindre der er retlige hindringer herfor – socialpædagogiske opholdssteder, når et sådant indgreb efter en konkret vurdering skønnes at være proportionalt og sagligt begrundet i hensynet til den unge selv eller andre, jf. betænkningens afsnit 2.2.5.1, og – at der gennemføres en nærmere kortlægning af området vedrørende anbringelse af børn under 15 år i sikret regi, herunder med henblik på at søge at afklare, om de gældende muligheder for anbringelse i sikret regi er tilstrækkelige, og om der kan være behov for at vejlede og informere bedre om mulighederne. <p>Herudover foreslår et <i>flertal</i> i kommissionen, at der skabes retlig mulighed for, at åbne døgninstitutioner og – medmindre der er retlige hindringer herfor – socialpædagogiske opholdssteder efter en beslutning truffet af kommunalbestyrelsen i den anbringende kommune kan tilbageholde et barn eller en ung i op til 14 dage efter den pågældendes anbringelse på døgninstitutionen eller evt. opholdsstedet,</p> <p>Et <i>mindretal</i> i kommissionen kan ikke støtte dette forslag, jf. disse medlemmers udtalelse herom i bilag 5.</p> <p>Endvidere foreslår <i>otte medlemmer</i> af kommissionen</p> <ul style="list-style-type: none"> – at der skabes retlig mulighed for anbringelse af et barn under 15 år på en sikret afdeling i op til tre måneder, med mulighed for at dispensere for en periode på yderligere tre måneder. Anbringelsen skal endvidere kunne forlænges med yderligere tre måneder, hvis anbringelsesgrundlaget ændres, og – at det overvejes at lempe kriteriet for anbringelse i sikret døgninstitution for børn og unge fra ”absolut påkrævet” til ”påkrævet”, hvis den ovennævnte foreslåede kortlægning af området måtte vise, at der er behov for og ønske om at udvide mulighederne for anbringelse i sikret regi.

		<i>Otte medlemmer</i> af kommissionen kan ikke tilslutte sig disse forslag.
2.3.2.2	Skærpet straf ved medvirken til kriminalitet begået af børn under den kriminelle lavalder	Et <i>flertal</i> i kommissionen foreslår, at det ved udmålingen af straffen for en kriminel handling i almindelighed skal indgå som en skærpene omstændighed, at gerningsmanden har medvirket til en kriminel handling begået af et barn under den kriminelle lavalder. Et <i>mindretal</i> ønsker ikke at forholde sig til forslaget.
2.3.3.1	Mulighed for fravigelse af strafmaksimum under særdeles skærpene omstændigheder	Et <i>flertal</i> i kommissionen finder, at det gældende strafmaksimum på 8 års fængsel er tilstrækkeligt til at tilgodese hensynet til retsbevidstheden, også i sager vedrørende alvorlig kriminalitet. Et <i>mindretal</i> i kommissionen foreslår, at reglen i straffeloven § 33, stk. 3, ikke skal gælde ved de allervorreste forbrydelser, men det bør i disse tilfælde være op til retten at fastsætte straffen i den enkelte sag under inddragelse af bl.a. straffelovens generelle regel om, at ung alder i almindelighed skal tale for en lavere straf. Et <i>andet mindretal</i> i kommissionen ønsker ikke at forholde sig til forslaget.
2.3.4.1	Undersøgelse og visitering af unge under varetægtsfængsling og anbringelse i varetægtsurrogat	Kommissionen foreslår, <ul style="list-style-type: none"> – at det sikres, at undersøgelser og udredning af den unge, herunder i tilknytning til ungdomssanktionen, i videst muligt omfang gennemføres allerede, mens den unge er varetægtsfængslet eller anbragt i varetægtsurrogat, og at alle relevante myndigheder aktivt søger at opnå det fornødne kendskab til den unge i denne periode, – at det i samme periode vurderes, hvorvidt den pågældende har behov for et tilbud om skolegang eller anden uddannelse, og at det i givet fald overvejes, om det er muligt at give dette tilbud allerede i varetægtsperioden, og – at unge misbrugere, der er varetægtsfængslet eller anbragt i varetægtsurrogat, modtager tilbud om et forbehandlingsprogram med udgangspunkt i den model, der anvendes i Københavns Fængsler.
2.3.4.2	Andre overvejelser og initiativer vedrørende tilstrækkelig kapacitet af institutioner for børn og unge samt plejefamilier	Et <i>flertal</i> i kommissionen anbefaler, at der inden for rammeaftalesystemet oprettes yderligere sikrede pladser på døgninstitutioner for børn og unge. Flertallet er bekendt med, at en udvidelse af antallet af sikrede pladser med 15 i 2009 allerede er iværksat, og finder, at det nøjagtige antal yderligere pladser må fastlægges i lyset heraf samt af Danske Regioners kapacitetsanalyse og resultaterne af de igangværende udvalgsarbejder. To <i>mindretal</i> i kommissionen kan ikke støtte denne anbefaling.
2.3.5.1	Forsøg med anvendelse af konfliktråd som alternativ til straffesagsbehandling og straf for unge lovovertrædere	Kommissionen foreslår, at der, når den nye landsdækkende konfliktrådsordning efter en indkøringsperiode er i fuld funktion, således at ordningen fungerer og er indarbejdet, iværksættes en erfaringsindsamling vedrørende ordningen med henblik på, at resultaterne heraf kan præsenteres inden for ca. 2 år.

		<p><i>Syv medlemmer</i> af kommissionen kan tilslutte sig forslaget vedrørende iværksættelse af en erfaringsindsamling som angivet ovenfor. Der vil herefter kunne tages stilling til spørgsmålet om iværksættelse af en forsøgsordning i lyset af bl.a. de principielle synspunkter, der er nævnt ovenfor.</p> <p><i>Fire medlemmer</i> af kommissionen kan tilslutte sig forslaget om iværksættelse af en erfaringsindsamling som angivet ovenfor og foreslår desuden, at der fra januar 2012 etableres en forsøgsordning, hvorefter konfliktråd tilbydes som alternativ til straffesagsbehandling samt straf eller andre retsfølger i forhold til unge lovovertrædere, der var 15 år på gerningstidspunktet, i sager vedrørende kriminelle handlinger, hvor domstolene i henhold til gældende praksis ville idømme op til 60 dages fængsel.</p> <p><i>Fire medlemmer</i> af kommissionen finder det rigtigt at iværksætte en erfaringsindsamling, men lægger vægt på de betæneligheder, der er anført ovenfor, og kan umiddelbart ikke tilslutte sig, at der etableres en forsøgsordning med konfliktråd som alternativ til straffesagsbehandling og straf.</p> <p><i>Ét medlem</i> af kommissionen ønsker ikke at forholde sig til forslaget.</p>
2.3.5.2	Styrket brug af særvilkår i tilknytning til betingede domme	Kommissionen foreslår, at der iværksættes et udredningsarbejde med deltagelse af politi og anklagemyndighed, sociale myndigheder og domstole med henblik på styrke brugen af konkrete særvilkår vedrørende sociale foranstaltninger i tilknytning til betingede domme og tiltalefrafald, ligesom forfølgelsen af vilkårsovertrædelser bør styrkes. Det bør samtidig sikres, at der fortsat er tilstrækkeligt fleksible muligheder for at ændre særvilkårene i en konkret afgørelse, hvis det viser sig nødvendigt.
2.3.5.3	Andre overvejelser og initiativer vedrørende øget fokus på restorative justice som princip for reaktioner over for børn og unge, der begår kriminalitet	Ingen forslag.
2.3.6.1	Forbedret sammenhæng i ungdomssanktionen	<p>Et <i>flertal</i> i kommissionen foreslår,</p> <ul style="list-style-type: none"> – at kommunerne ved udformning af handleplaner for de unge omfattet af et ungdomssanktionsforløb skal lægge særlig vægt på at etablere en sammenhængende pædagogisk linje i forløbet, – at kommuner og regioner i forbindelse med de årlige rammeaftaler drøfter, om det vil være hensigtsmæssigt at etablere åbne pladser i organisatorisk sammenhæng med de sikrede pladser, – at kommunerne også overvejer i videre omfang at udnytte den eksisterende mulighed for at indstille til retten, at den første fase af ungdomssanktionen indledes i åbent regi, – at beslutning om at bevare, ændre eller nedlægge

		<p>ungdomssanktionen som sanktionsform først træffes på baggrund af en fornyet evaluering af ordningen i 2012, hvor ændringerne af sanktionen må antages at have fuldt gennemslag på effekten, og</p> <ul style="list-style-type: none"> – at man i forbindelse med den ovennævnte evaluering af ungdomssanktionen også undersøger forskellen på recidiv blandt unge, der har været i et sammenhængende forløb i samme organisatoriske regi, i forhold til unge der har gennemført et ungdomssanktionsforløb på institutioner uden organisatorisk sammenhæng. <p>Et <i>mindretal</i> i kommissionen foreslår, at ungdomssanktionen afskaffes, og at der i stedet iværksættes et arbejde med henblik på med udgangspunkt i de mange mere lovende muligheder, der findes i restorative justice, jf. afsnit 2.3.5 med underafsnit, kombineret med styrkede behandlingsmæssige muligheder og sociale/uddannelsesmæssige/beskæftigelsesmæssige tiltag, at finde frem til mere effektive – og såvel ”subjektiv” som ”objektivt” mere retfærdige – alternativer målrettet kriminelle unge under 18 år.</p>
2.3.6.2	Andre overvejelser og initiativer vedrørende særlige frihedsberøvende sanktioner i forhold til børn og unge	Ingen forslag.

Kapitel 1. Kommissionens nedsættelse og arbejde

1.1. Kommissionens kommissorium

I december 2007 nedsatte Justitsministeriet en kommission, der fik til opgave at foretage en samlet gennemgang af indsatsen mod ungdomskriminalitet og på grundlag heraf komme med en indstilling om, hvordan indsatsen kan styrkes med henblik på at gøre den så målrettet og virkningsfuld som mulig.

Kommissionen fik følgende kommissorium:

”1. Regeringen har besluttet at nedsætte en kommission, der skal foretage en samlet gennemgang af indsatsen mod ungdomskriminalitet og på grundlag heraf komme med indstilling om, hvordan indsatsen kan styrkes med henblik på at gøre den så målrettet og virkningsfuld som muligt.

Forebyggelse og bekæmpelse af ungdomskriminalitet er et af de væsentligste kriminalpolitiske spørgsmål, og en stærk og virkningsfuld indsats på dette område har stor og langsigtet betydning både for den enkelte unge og for samfundet som helhed.

Det kriminalpræventive arbejde, der sigter mod at forebygge, at unge kommer ud i kriminalitet, er helt centralt. Over for unge, som har begået kriminalitet, må samfundet reagere klart, og der må samtidig gøres en målrettet indsats for at få de pågældende på rette spor.

Der findes en lang række regler og ordninger mv., som har betydning for dette område.

På det kriminalpræventive *område* kan der særligt peges på SSP-samarbejdet mellem skole, socialforvaltning og politi. Dette samarbejde danner rammerne for den kriminalitetsforebyggende indsats over for børn og unge i den enkelte kommune. Formålet med SSP-samarbejdet er således at opbygge og udvikle netværk, der kan varetage den lokale kriminalpræventive indsats. SSP-samarbejdet omfatter også unge over 18 år (SSP+).

Regeringen tog bl.a. i 2005 en række initiativer til en forstærket kriminalpræventiv indsats mod kriminelle netværk og grupperinger, herunder grupper af utilpassede unge. Der skal f.eks. sættes hurtigt ind med en kriminalpræventiv indsats over for utilpassede unge, som der er udsigt til at kunne hjælpe til en kriminalitetsfri tilværelse.

I forbindelse med politireformen samt flerårsaftalen for politiet og anklagemyndigheden for 2007-2010 er der også sat fokus på den kriminalpræventive indsats. Blandt andet skal de enkelte politikredse udarbejde en særlig plan for en strategisk kriminalpræventiv indsats over for børn og unge. Endvidere har oprettelsen af kredsråd og lokalråd til formål at styrke samarbejdet mellem politiet, kommunerne og repræsentanter for det øvrige

lokalsamfund med henblik på at forebygge og løse lokale problemer bl.a. med ungdomskriminalitet.

Hvis unge over 15 år begår kriminalitet, skal det almindelige *strafferetlige sanktionssystem* som udgangspunkt anvendes. Der kan således blive tale om at anvende de forskellige almindelige sanktionsformer, der findes inden for strafferetten (bøde, betinget fængselsstraf (eventuelt med vilkår), ubetinget fængselsstraf mv.), men på en række punkter gælder der særlige regler i forhold til unge:

Bødestraf til unge under 18 år vil i almindelighed blive fastsat til et mindre beløb end bøder til voksne lovovertrædere.

Tiltalefrafald kan i videre omfang anvendes over for unge lovovertrædere, og der kan stilles særlige vilkår i forbindelse med tiltalefrafaldet.

Et særligt vilkår kan blandt andet være en *ungdomskontrakt*, hvorved den unge forpligter sig til at holde sig kriminalitetsfri og deltage f.eks. i beskæftigelse eller uddannelse. Til gengæld kan den unge opnå, at det kriminelle forhold bliver slettet af straffeattesten allerede efter 1 år. Ungdomskontrakter er især møntet på 15-17-årige, som endnu ikke er kommet ind i et mere fast kriminalitetsmønster.

I praksis bliver der også i videre omfang anvendt *betinget dom* over for unge lovovertrædere. Som vilkår for en betinget dom kan det f.eks. fastsættes, at den unge undergiver sig *tilsyn* af de sociale myndigheder, eller der kan blive tale om et vilkår om *samfundstjeneste*.

I efteråret 2005 blev der iværksat et pilotprojekt, hvor unge under 20 år, som har begået mindre alvorlig voldskriminalitet, har mulighed for at blive idømt en betinget dom med vilkår om at deltage i behandlingsprogrammet ”Anger Management”, der har til formål at lære vedkommende at håndtere sin vrede og aggressivitet bedre.

Det kan tilføjes, at Kriminalforsorgen i øvrigt har iværksat en række andre kriminalpræventive tiltag, herunder mentorordninger, misbrugsbehandling og projekter for at få unge kriminelle i arbejde.

Ubetinget fængselsstraf anvendes normalt kun over for unge under 18 år, hvis der er tale om grov (eventuelt gentagen) kriminalitet. Blandt andet som følge af, at der er flere sager end tidligere med unge, som begår røveri og vold, har der i de senere år været et stigende antal tilfælde, hvor unge er blevet idømt ubetinget fængselsstraf.

Hovedreglen er, at unge under 18 år ikke må afsone idømt fængselsstraf i et fængsel. Afsoningen skal i videst muligt omfang ske på andre måder, herunder i sociale institutioner. Med henblik på, at unge under 18 år så vidt muligt kan placeres på en social institution er antallet af pladser på såkaldt sikrede afdelinger blevet udvidet fra 94 i 2004 til 121 i 2007. Af de nye pladser er 20 blevet målrettet særligt voldelige unge og unge med psykiske problemer.

Hvis afgørende hensyn til retshåndhævelsen tilsiger, at en 15-17-årig undtagelsesvis skal afsone i et fængsel, vil der ved placeringen i et fængsel blive taget hensyn til den unges alder. Senest er der i 2006 som en del af satspuljeaftalen iværksat et projekt med en egentlig ungeafdeling i åbent regi i Statsfængslet i Jyderup. Tanken er at etablere en afdeling for domfældte i alderen 15 til 17 år, som ud over fængselspersonalet bliver bemandede med personer, der er særligt uddannede til at tage sig af særligt belastede unge.

Inden for de seneste år er der etableret den såkaldte fodlænkeordning, der indebærer, at fængselsstraf i visse tilfælde kan afsones på den dømtes bopæl med ”elektronisk fodlænke”. Ordningen omfatter blandt andre personer under 25 år, som er idømt ubetinget fængsel i indtil 3 måneder.

I 2001 blev der indført en ny sanktionsform over for unge - *ungdomssanktionen*. Den består i et socialpædagogisk behandlingsforløb, der varer 2 år. Hovedelementerne i sanktionen er normalt et indledende ophold i en sikret institution, derefter et længere ophold i en ikke-sikret døgninstitution eller egnet opholdssted og til sidst en ambulante udslusningsfase. Sanktionen er som udgangspunkt beregnet på unge, som har markante tilpasningsproblemer og har begået grovere, personfarlig kriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet, hvor den unge ellers ville være blevet idømt en ubetinget fængselsstraf i intervallet fra 30 dage op til ca. 1 år. På grundlag af Socialforskningsinstituttets kvalitative evaluering af ungdomssanktionen fra 2005 er der foretaget visse ændringer i lov om social service med henblik på at styrke indholdet i ungdomssanktionen. Lovændringerne, der trådte i kraft den 1. august 2007, indebærer, at indsatsen under forløbet i højere grad rettes mod de unges uddannelse og beskæftigelse, og at de unge fremover får tilknyttet en koordinator, som skal virke for at fremme sammenhængen mellem ungdomssanktionens tre faser og afholde netværksmøder bl.a. med henblik på at inddrage de unge og forældrene under forløbet.

Når personer under 15 år begår kriminalitet, kan det almindelige strafferetlige sanktionssystem ikke anvendes. I stedet kan der blive tale om *hjælpeforanstaltninger i medfør af den sociale lovgivning*. Disse regler gælder ikke kun i forhold til unge under den kriminelle lavalder, men også i forhold til de 15-17-årige i tilfælde, hvor det er relevant at anvende tiltag efter den sociale lovgivning ved siden af det strafferetlige system.

De sociale foranstaltninger skal tilpasses den konkrete situation, og de kan spænde vidt fra rådgivning til at anbringe barnet eller den unge uden for hjemmet, når der er åbenbar risiko for, at vedkommendes udvikling vil lide alvorlig skade på grund af den kriminelle adfærd.

Hvis børn eller unge har begået voldskriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet, skal kommunen udarbejde en handlingsplan for en indsats, der kan modvirke kriminalitet og yde den nødvendige støtte til den unge.

Efter reglerne i lov om social service kan forældremyndighedsindehaveren, hvis der f.eks. foreligger oplysninger om, at barnet eller den unge har begået kriminalitet eller har alvorlige adfærds- og tilpasningsproblemer, i visse tilfælde få et såkaldt forældreoplæg, som f.eks. kan gå ud på, at forældrene skal sørge for, at barnet eller den unge er hjemme

på et bestemt tidspunkt, eller at forældrene skal deltage i et forældreprogram, som kommunen tilbyder.

MST (Multisystemisk Terapi), som retter sig mod kriminelle unge eller unge med andre adfærdsproblemer i aldersgruppen 12-18 år, har siden 2003 været afprøvet som forsøg i nogle kommuner, og der er ved at blive igangsat forsøg med MTFC (Multidimensional Treatment Foster Care), som retter sig mod unge i alderen 12-18 år, der har svære adfærdsmæssige problemer og f.eks. har været involveret i kriminalitet eller misbrug.

Herudover forventes igangsat et forebyggelsesprojekt, som vil bestå dels i at kortlægge og analysere effekten af kommunernes indsats overfor kriminelle unge under 15 år i 4-7 kommuner, dels i at give mulighed for økonomisk støtte til kommuner, der igangsætter visse kriminalpræventive foranstaltninger over for unge under 15 år.

2. I de senere år er antallet af unge, som ikke begår kriminalitet, formentlig blevet større. Samtidig er der imidlertid sket en stigning i antallet af tilfælde, hvor unge bliver dømt for mere alvorlig kriminalitet som f.eks. røveri og vold.

Der synes således at være en tendens til en øget polarisering mellem på den ene side lovlydige unge og på den anden side kriminelle unge, som der bliver færre af, men som til gengæld synes at blive mere "hårdkogte".

Endvidere er der i de senere år navnlig blandt unge opstået nye særlige kriminalitetsformer baseret på de nye kommunikationsværktøjer, der bl.a. giver mulighed for at etablere mere løse og fleksible netværk omkring kriminelle aktiviteter end tidligere.

Indsatsen mod ungdomskriminalitet har sammenhæng med bl.a. de bestræbelser, der gøres for at hjælpe børn og unge, som kommer fra socialt udsatte grupper, og som f.eks. har oplevet omsorgssvigt. Der er iværksat en række initiativer, der retter sig mod udsatte børn og deres forældre, herunder familierådslagning, forældreprogrammer, MST og støtte til børn og unge i forhold til integration og fastholdelse i uddannelsessystemet.

Efter regeringens opfattelse er der anledning til generelt at se på, om indsatsen mod ungdomskriminalitet kan forbedres og udvikles yderligere.

Der kan i den forbindelse bl.a. være behov for at overveje, om indsatsen over for udsatte unge kan og bør gøres mere helhedsorienteret. Den ovenfor beskrevne udvikling kan bl.a. også rejse spørgsmål om, hvordan indsatsen mod kriminalitet bedst muligt kan målrettes i forhold til forskellige grupper af unge. Der kan endvidere være anledning til at vurdere, om identifikationen af og iværksættelse af forebyggende foranstaltninger over for dem, som er i særlig risiko for at blive kriminelle, generelt kan ske tidligere. Der kan også være grund til at se på, om indsatsen er tilstrækkelig bredspektret, herunder f.eks. om den i videre omfang bør omfatte voksne, der trækker unge ind i kriminalitet.

3. På den anførte baggrund har regeringen besluttet at nedsætte en kommission, der skal foretage en samlet gennemgang af indsatsen mod ungdomskriminalitet og på grundlag heraf komme med indstilling om, hvordan indsatsen kan styrkes med henblik på at gøre den så målrettet og virkningsfuld som muligt.

Kommissionen skal således gennemgå de eksisterende regler og ordninger, der vedrører forebyggelse og bekæmpelse af ungdomskriminalitet. I den forbindelse skal kommissionen bl.a. inddrage foreliggende analyser og undersøgelser om effekten af den nuværende indsats.

På baggrund heraf skal kommissionen overveje, hvilke nye eller ændrede initiativer der kan være grund til at gennemføre med henblik på at sikre positive virkninger af indsatsen på dette område.

Med hensyn til den kriminalpræventive indsats bør kommissionen i sine overvejelser blandt andet tage udgangspunkt i det nuværende SSP-samarbejde, og det kan overvejes, i hvilket omfang SSP-samarbejdet eventuelt kan udvikles yderligere under hensyn til den styrkelse af samarbejdet, der allerede følger af politireformen og flerårsaftalen for politiet og anklagemyndigheden for 2007-2010. Kommissionen bør bl.a. overveje, om der er behov for udbrede samarbejdet til at omfatte andre relevante aktører, f.eks. kriminalforsorgen.

Kommissionen kan i forbindelse med overvejelserne om SSP-samarbejdet også se på andre kriminalitetsforebyggende tiltag omkring børns og unges skole- og fritidsliv.

Kommissionen skal med hensyn til strafferetlige sanktioner overveje, om der kan være anledning til at ændre udformningen af de sanktioner, der anvendes over for unge, som har begået kriminalitet. I overvejelserne skal indgå både spørgsmålet om sanktionernes indhold og spørgsmålet om, hvordan sanktionerne bliver gennemført (fuldbyrdet).

I den forbindelse bør det særligt overvejes, om der kan være anledning til at foretage ændringer af ungdomssanktionen. I overvejelserne herom bør indgå såvel de hidtidige erfaringer med denne sanktionsform som den effektevaluering af ungdomssanktionen, der forventes afsluttet i 2008.

I sine overvejelser om sanktionsformer bør kommissionen inddrage relevante erfaringer med hensyn til effekten af at bruge de forskellige sanktionsformer af henholdsvis ikke-frihedsberøvende og frihedsberøvende karakter over for unge.

Kommissionen kan i sammenhæng hermed inddrage overvejelser om behov og muligheder for at styrke den socialpædagogiske indsats over for unge kriminelle allerede i forbindelse med en eventuel frihedsberøvelse forud for domfældelse.

I forhold til unge, som er under den kriminelle lavalder og dermed ikke kan straffes, skal kommissionen overveje, om der kan være behov for at ændre de eksisterende ikke-strafferetlige reaktionsmuligheder.

Kommissionens overvejelser vil først og fremmest skulle omfatte unge i aldersgruppen 12-17 år, men overvejelserne kan også omfatte personer under 12 år og over 18 år, hvis kommissionen finder, at der er anledning til det med henblik på at sikre den fornødne sammenhæng i indsatsen.

Det forudsættes, at kommissionen i fornødent omfang inddrager oplysninger om retstilstanden og den indsats, der gøres i andre lande, herunder de øvrige nordiske lande.

Det forudsættes endvidere, at kommissionen inddrager relevante resultater af danske undersøgelser af, hvilke unge der begår kriminalitet og baggrunden herfor.

Endelig forudsættes det, at kommissionen i sit arbejde inddrager de aktører, der som polititjenestemænd, ansatte i Kriminalforsorgen, social- og institutionsmedarbejdere, integrationskonsulenter mv. har praktiske erfaringer med indsatsen i forhold til kriminelle børn og unge. Kommissionen kan i den forbindelse arrangere f.eks. temamøder, konferencer eller lignende med henblik på at indsamle erfaringer, synspunkter, forslag mv.

I det omfang kommissionens forslag vil kræve lovgivning, skal kommissionen udarbejde et lovudkast.”

Ved brev af 17.oktober 2007 tilkendegav Justitsministeriet bl.a. følgende over for kommissionen:

”Da gennemførelsen af kommissionens anbefalinger i givet fald kan forventes at ville ske ved omprioriteringer inden for de eksisterende økonomiske rammer, skal Justitsministeriet anmode om, at kommissionen søger at belyse udgifterne ved de eksisterende ordninger og ved de nye eller ændrede initiativer, som kommissionen måtte foreslå, med henblik på, at kommissionens anbefalinger vil kunne vurderes i lyset af de nuværende og forventede udgifter”.

Ved brev af 19. februar 2008 fik kommissionen følgende tillægskommissorium:

”I den seneste tid har der om aftenen og natten været en række uroligheder rundt om i landet, hvor unge både under og over den kriminelle lavalder har deltaget i bl.a. hærværk og brandstiftelse. I den forbindelse har der været rejst spørgsmål om forældrenes ansvar for at hindre denne form for kriminalitet og herunder også om i videre omfang at drage forældre økonomisk til ansvar for de skader, de unge forvolder.

Spørgsmålet om en øget ”juridisk” ansvarliggørelse af kriminelle unges forældre rejser en række vanskelige lovgivningsmæssige og praktiske spørgsmål, og der kan også være behov for en nærmere belysning af de kriminalpræventive aspekter.

Justitsministeriet skal på denne baggrund anmode Kommissionen vedrørende ungdomskriminalitet om at inddrage spørgsmålet om en udvidelse af forældres juridiske ansvar for kriminalitet begået af børn og unge i kommissionens overvejelser om, hvordan indsatsen mod ungdomskriminalitet kan styrkes med henblik på at gøre den så målrettet og virkningsfuld som muligt.”

Ved brev af 29. februar 2008 fik kommissionen følgende tillægskommissorium:

”Ved brev af 19. februar 2008 har Justitsministeriet anmodet Kommissionen vedrørende ungdomskriminalitet om at overveje spørgsmålet om en udvidelse af forældres juridiske

ansvar for kriminalitet begået af børn og unge, herunder forældres erstatningsansvar.

Justitsministeriet skal anmode kommissionen om at afgive en deludtalelse om dette spørgsmål senest den 15. september 2008.”

1.2. Kommissionens arbejde

I august 2008 præsenterede kommissionen med bistand fra Justitsministeriets Forskningskontor et udkast til kommissionens udredningsrapport, der er optrykt som bilag 3 til denne betænkning i en revideret udgave fra maj 2009. Udredningsrapporten indeholder tre dele:

- Del I om ungdomskriminalitetens art, omfang og udvikling og risikofaktorer
- Del II om projekter og evalueringer på det kriminalpræventive område i forhold til børn og unge.
- Del III med en nærmere beskrivelse af de i del II beskrevne projekter og evalueringer.

Den 15. september 2008 afgav kommissionen en deludtalelse om forældreansvar, jf. bilag 4 til denne betænkning. Som opfølgning på kommissionens deludtalelse om forældreansvar fremsatte justitsministeren den 19. december 2008 lovforslag nr. L 96 om hæftelse for børns erstatningsansvar. Lovforslaget blev vedtaget som lov nr. 363 af 13. maj 2009 med ikrafttræden den 1. juli 2009.

Kommissionen har holdt 18 møder og har desuden holdt to temadage med deltagelse af praktikere, eksperter og andre interesserede.

Kommissionen afslutter sit arbejde med denne betænkning.

1.3. Kommissionens sammensætning

Ved afgivelsen af denne betænkning har kommissionen haft følgende sammensætning:

Politidirektør Johan Reimann (formand), personligt udpeget af justitsministeren

Professor, dr.jur. Flemming Balvig, personligt udpeget af justitsministeren

Forstander Jens Bay, personligt udpeget af justitsministeren

Konsulent Ane Kristine Christensen, Kommunernes Landsforening

Kontorchef Ina Eliassen, Direktoratet for Kriminalforsorgen

Kontorchef Nina Eg Hansen, Indenrigs- og Socialministeriet

Afdelingschef Lars Hjortnæs, Justitsministeriet

Advokat Gunnar Homann, Advokatrådet

Politimester Michael Højer, Rigspolitiet

Direktør Anne Jastrup, Danske Regioner
Direktør Geert Jørgensen, Børnesagens Fællesråd
Dommer Linda Lauritsen, Den Danske Dommerforening
Retspræsident Birgitte Holmberg Pedersen, Børnerådet
Vicestatsadvokat Eva Rønne, Rigsadvokaten
Professor, dr.jur. Eva Smith, Det Kriminalpræventive Råd
Kontorchef Henrik Thomassen, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration

Direktoratet for Kriminalforsorgen var ved kommissionens nedsættelse repræsenteret af vicedirektør Annette Esdorf. Den 30. januar 2008 indtrådte kontorchef Ina Eliassen som medlem af kommissionen i stedet for Annette Esdorf.

Rigsadvokaten var ved kommissionens nedsættelse repræsenteret af statsadvokat Hanne Schmidt. Den 20. august 2009 indtrådte vicestatsadvokat Eva Rønne som medlem af kommissionen i stedet for Hanne Schmidt.

Sekretariatsfunktionen har været varetaget af fuldmægtig Lars Solskov Lind, Justitsministeriet. Særligt for så vidt angår kommissionens deludtalelse om forældreansvar har sekretariatsfunktionen været varetaget af konsulent Jeanie Sølager Bigler, Justitsministeriet.

København, september 2009

Johan Reimann (formand)
Flemming Balvig
Jens Bay
Ane Kristine Christensen
Ina Eliassen
Nina Eg Hansen
Lars Hjortnæs
Gunnar Homann

Michael Højer
Anne Jastrup
Geert Jørgensen
Linda Lauritsen
Birgitte Holmberg Pedersen
Eva Rønne
Eva Smith
Henrik Thomassen

Lars Solskov Lind

Kapitel 2. Kommissionens overvejelser og forslag

2.1. Indledning

I dette kapitel beskrives kommissionens overvejelser og forslag vedrørende indsatsen for at forebygge og bekæmpe ungdomskriminalitet. Beskrivelsen omfatter både de overordnede strategiske linjer, som kommissionen foreslår udstukket for indsatsen, og de konkrete initiativer, som kommissionen foreslår iværksat.

Som nævnt i forordet til betænkningen har kommissionen ikke fundet anledning til at forholde sig til den generelle ressourcesituation på de mange områder, der indgår i ungeindsatsen. En del af kommissionens forslag vurderes at have økonomiske konsekvenser, jf. betænkningens bilag 2, og hvis man ønsker at realisere disse forslag, vil det være nødvendigt at finde de nødvendige ressourcer hertil. Ved vurderingen af de økonomiske konsekvenser har kommissionen som nævnt i bilag 2 ikke taget hensyn til eventuelle muligheder for ekstern finansiering, ligesom kommissionen ikke har taget stilling til, hvorvidt udgifterne til forslagene kan holdes inden for eventuelle eksisterende økonomiske rammer. Desuden har kommissionen ikke forsøgt at beregne størrelsen af en eventuel besparende effekt af kommissionens forslag, ligesom kommissionen ikke har taget stilling til, hvordan eventuelle besparelser skal identificeres og indhøstes. Det er dog kommissionens generelle forventning, at en række af kommissionens forslag vil kunne give besparelser, der samlet set overstiger de udgifter, der vil være forbundet med at gennemføre kommissionens forslag.

Ministerierepræsentanterne i kommissionen (Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs og Henrik Thomassen) bemærker, at den eventuelle gennemførelse af kommissionens anbefalinger, som tilkendegivet over for kommissionen, jf. afsnit 1.1. ovenfor, kan forventes at ville ske ved omprioriteringer inden for de eksisterende økonomiske rammer og tager på den baggrund generelt forbehold for kommissionens forslag, såfremt disse medfører merudgifter, der ikke kan finansieres ved omprioriteringer inden for de eksisterende økonomiske rammer. Dette gælder særligt de initiativer, der må forventes at indebære betydelige merudgifter, og som kan vise sig vanskelige at finansiere ved omprioriteringer. Kommissionens forslag vil skulle ses i sammenhæng med relevante planlagte og eksisterende tiltag på området. Særligt for så vidt angår flertallet i kommissionens forslag i afsnit 2.2.1.3 vedrørende oprettelse af et uddannelsesstilbud for 15-17-årige, der løslades fra varetægtsfængsling, anbringelse i varetægtssurrogat eller afsoning af en frihedsstraf, bemærker ministerierepræsentanterne, at der allerede findes en række uddannelsesstilbud, der kan benyttes til målgruppen, f.eks. tilbud om almen uddannelse for voksne (FVU og AVU), hvor unge under 18 år efter de gældende regler kan optages på særlige betingelser. Dertil kommer Ungdommens Uddannelsesvejledning, der bl.a. har ansvaret for at tilbyde vejledning om valg af ungdomsuddannelse og erhverv til alle unge under 25 år, der ikke er i gang med eller har fuldført en ungdomsuddannelse, efter de har forladt grundskolen eller 10. klasse.

Et *flertal* i kommissionen (Johan Reimann, Flemming Balvig, Jens Bay, Ane Kristine Christensen, Ina Eliassen, Gunnar Homann, Michael Højer, Anne Jastrup, Geert Jørgensen, Linda Lauritsen,

Birgitte Holmberg Pedersen, Eva Rønne og Eva Smith) bemærker hertil, at flertallets ovennævnte forslag vedrørende oprettelse af et særligt uddannelsesstilbud er begrundet i, at det i praksis har vist sig meget vanskeligt at indpasse kriminelle og kriminalitetstruede unge i de eksisterende uddannelsesstilbud, hvorfor det har været vigtigt at pege på nye tiltag på dette område.

Ministerierepræsentanterne i kommissionen skal for så vidt angår kommissionens anbefaling i afsnit 2.2.1.14 og 2.3.4.2 vedrørende oprettelse af yderligere pladser på sikrede døgninstitutioner for børn og unge pege på, at det er i det eksisterende rammeaftalesystem mellem kommunerne og regionerne, at behovet for institutionspladser vurderes og eventuel oprettelse af yderligere pladser besluttet.

Ministerierepræsentanterne bemærker desuden, at nogle af kommissionens forslag vil skulle ses i sammenhæng med regeringens generelle afbureaukratiseringspolitik, f.eks. forslaget i afsnit 2.2.1.1 vedrørende en sammenhængende helhedsplan og dele af forslaget i afsnit 2.2.2.1 vedr. ydelsesbeskrivelser, akkreditering mv.

For så vidt angår spørgsmålet om en eventuel nedsættelse af den kriminelle lavalder, jf. afsnit 2.3.2.1, er dette spørgsmål for tiden genstand for en omfattende politisk debat, og på den baggrund finder ministerierepræsentanterne ikke at burde tilkendegive en holdning hertil.

Beskrivelsen af kommissionens overvejelser og forslag nedenfor i dette kapitel er opdelt i en del, der vedrører den forebyggende indsats over for ungdomskriminalitet, jf. afsnit 2.2, og en del der vedrører reaktionen på kriminalitet begået af børn og unge, jf. afsnit 2.3.

I det følgende gives dog indledningsvis en kort oversigt over udviklingen i kriminaliteten blandt børn og unge, jf. afsnit 2.1.1, samt en beskrivelse af de centrale internationale forpligtelser på området, som Danmark er omfattet af, jf. afsnit 2.1.2.

2.1.1. Kort oversigt over udviklingen i kriminaliteten blandt børn og unge

Som baggrund for kommissionens overvejelser vedrørende indsatsen mod ungdomskriminalitet har kommissionen fået udarbejdet en grundig undersøgelse og analyse af udviklingen i kriminaliteten blandt børn og unge, jf. kommissionens udredningsrapport, der er vedlagt betænkningen som bilag 3. Udredningsrapporten indeholder således i del I en gennemgang af de nyeste tilgængelige oplysninger vedrørende udviklingen i kriminaliteten blandt børn og unge, herunder vedrørende særlige sider af kriminaliteten som f.eks. kriminalitet blandt drenge og piger, betydningen af rusmidler, særlige risikofaktorer og beskyttende faktorer mv.

I det følgende vil kommissionen kort fremhæve de væsentligste pointer fra udredningsrapporten vedrørende kriminalitetsudviklingen blandt børn og unge. For en uddybende beskrivelse henvises til udredningsrapporten.

I udredningsrapporten omtales selvrapporteringsundersøgelser, der viser, at færre og færre unge har erfaringer med kriminalitet, og at den samlede kriminalitet, de unge rapporterer at have begået, er

mindsket. Samtidig viser udviklingen i den registrerede ungdomskriminalitet, at de unge registreres for færre formueforbrydelser såsom indbrudstyverier, brugstyverier og andre tyverier, mens der er sket en vækst i antallet af registrerede røverier og voldsforbrydelser. Sidstnævnte kan langt hen ad vejen forklares med, at vold i stigende grad anmeldes til politiet. Hverken selvrapporteringsundersøgelserne eller offerundersøgelser tyder på, at den samlede *faktiske* vold blandt unge skulle være steget.

Billedet af udviklingen er ganske tilsvarende for børn under den kriminelle lavalder (-14 år), og er, i hvert fald for så vidt angår den registrerede kriminalitet, endvidere identisk med udviklingen, der gør sig gældende for de lidt ældre (de 18-20-årige).

2.1.2. Danmarks internationale forpligtelser

Danmark har indgået en række folkeretlige forpligtelser, der særligt vedrører behandlingen af børn og unge, der mistænkes, er tiltalt eller dømt for at have begået kriminelle handlinger. Disse forpligtelser er naturligvis, hvor det er relevant, inddraget i kommissionens overvejelser og forslag.

Kommissionen ønsker imidlertid her at give en indledende oversigt over Danmarks internationale forpligtelser på dette område. Det skal i den forbindelse nævnes, at Danmark desuden har indgået en række internationale forpligtelser af mere generel karakter, der også har betydning for børn og unge, herunder særligt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Disse generelle forpligtelser har også indgået i kommissionens overvejelser og er omtalt nedenfor i de relevante afsnit, men er ikke omtalt i dette afsnit.

FN's Børnekonvention, der blev vedtaget af FN's Generalforsamling den 20. november 1989 og trådte i kraft den 2. september 1990, er særlig relevant i denne sammenhæng.¹ Danmark ratificerede konventionen den 19. juli 1991 og blev dermed folkeretligt bundet af konventionsforpligtelserne. Børnekonventionen indeholder en lang række rettigheder for børn,² hvoraf en del kan genfindes i generelle menneskeretskonventioner udstedt af FN eller i regionalt regi, mens andre bestemmelser er særlige for Børnekonventionen.

Med henblik på at overvåge overholdelsen af Børnekonventionens bestemmelser er der i henhold til konventionens artikel 43 oprettet en Komité vedrørende Barnets Rettigheder (Børnekomitéen). Komitéen udfører bl.a. sit arbejde ved at gennemgå og kommentere de beretninger vedrørende konventionens gennemførelse og overholdelse, som medlemsstaterne, herunder Danmark, er forpligtet til at afgive hvert 5. år, jf. konventionens artikel 44, stk. 1, litra b. Danmark har foreløbig

¹ Den fulde ordlyd af konventionen kan findes på <http://www2.ohchr.org/english/law/crc.htm>.

² Med "barn" menes i Børnekonventionens terminologi ethvert menneske under 18 år, medmindre barnet bliver myndigt tidligere efter den lov, der gælder for barnet, jf. konventionens artikel 1.

afgivet 4 beretninger til Børnekomitéen. Komitéen afgiver desuden generelle udtalelser vedrørende rettighederne i medfør af konventionen, og komitéen har i sin generelle udtalelse nr. 10 af 25. april 2007 således specifikt gennemgået rettighederne for børn og unge under 18 år, der har begået kriminelle handlinger.³

Børnekonventionens artikel 3 rummer en række generelle principper, der gælder for behandlingen af børn og unge under 18 år. Det fremgår således af konventionens artikel 3, stk. 1, at barnets tarv skal komme i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for social velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer. I sin udtalelse nr. 10 påpeger Børnekomitéen i relation til denne bestemmelse, at børn og unge i forhold til voksne har særlige forudsætninger og behov, der bør føre til en begrænsning af ansvaret for børn og unge, der begår kriminelle handlinger. Komitéen fremhæver, at de repressive hensyn, der ofte vejer tungt i forbindelse med strafferetlige sanktioner, må vige for rehabiliterende hensyn og princippet om restorative justice, jf. herom afsnit 2.3.5 nedenfor.

For så vidt angår mere specifikke rettigheder fremgår det bl.a. af konventionens artikel 37, litra a, at fængsel på livstid uden mulighed for prøveløsladelse ikke må kunne idømmes for forbrydelser begået af personer under 18 år, jf. nærmere herom i afsnit 2.3.3 nedenfor. De deltagende stater skal desuden sikre, at ingen person under 18 år ulovligt eller vilkårligt berøves sin frihed. Anholdelse, tilbageholdelse eller fængsling af et barn eller en ung under 18 år skal følge lovens forskrifter og må kun bruges som en sidste udvej og for det kortest mulige passende tidsrum, jf. konventionens artikel 37, litra b. Ethvert barn, der er berøvet friheden skal behandles menneskeligt og med respekt for menneskets naturlige værdighed og på en måde, der tager hensyn til dets aldersmæssige behov. Især skal ethvert barn, der er berøvet friheden, holdes adskilt fra voksne, medmindre en sådan adskillelse ikke anses at tjene barnets tarv, og skal have ret til at opretholde kontakt med sin familie gennem brevveksling og besøg, bortset fra under særlige omstændigheder, jf. konventionens artikel 37, litra c. Af konventionens artikel 37, litra d, fremgår endvidere, at ethvert barn, der er berøvet sin frihed, har ret til hurtig juridisk og anden passende bistand samt ret til at få lovligheden af sin frihedsberøvelse prøvet ved en domstol eller anden kompetent, uafhængig og upartisk myndighed og til hurtig afgørelse af enhver sådan sag.

Efter konventionens artikel 40, stk. 1, har ethvert barn, der mistænkes eller anklages for eller er fundet skyldig i at have begået strafbart forhold, ret til at blive behandlet på en måde, der er i overensstemmelse med fremme af barnets sans for værdighed og værdi, som styrker barnets respekt for andres menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder, og som tager barnets alder og ønskeligheden af at fremme, at barnet resocialiseres og påtager sig en konstruktiv rolle i samfundet,

³ General Comment no. 10/2007; *Children's rights in juvenile justice*. Udtalelsen kan findes på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.10.pdf>.

i betragtning. Med henblik herpå og under hensyn til vedkommende bestemmelser i internationale instrumenter skal de deltagende stater ifølge konventionens artikel 40, stk. 2, især sikre,

- a) at intet barn mistænkes eller anklages for at have begået strafbart forhold eller anses for skyldig heri på grund af handlinger eller undladelser, som ikke var forbudt ved national eller international ret på tidspunktet for overtrædelsen, og
- b) at ethvert barn, der mistænkes eller anklages for at have begået strafbart forhold, har mindst følgende garantier,
 - at blive anset for uskyldig, indtil skyld er bevist i henhold til loven,
 - at blive oplyst straks og direkte om anklagernes indhold, om fornødent gennem sine forældre eller værge, og til at få juridisk eller anden passende bistand til forberedelse og fremstilling af sit forsvar,
 - at få sagen afgjort, uden forsinkelse, af en kompetent, uafhængig og upartisk myndighed eller dømmende organ efter en upartisk procedure i henhold til loven med tilstedeværelse af en juridisk eller anden passende rådgiver, medmindre dette ikke anses for at tjene barnets tarv, især i betragtning af dets alder eller situation, dets forældre eller værge,
 - ikke at blive tvunget til at afgive vidneudsagn eller tilstå skyld; ret til at udspørge eller få forhørt vidner, som påberåbes mod barnet, og til for egen regning og på lige vilkår at få vidner indkaldt til forhør,
 - hvis det anses for at have begået strafbart forhold, at få beslutningen derom og enhver foranstaltning, der er truffet som følge deraf, prøvet af en højere kompetent, uafhængig og upartisk myndighed eller dømmende organ i medfør af loven,
 - at få gratis bistand af en tolk, hvis barnet ikke kan forstå eller tale det sprog, der anvendes, og
 - at få sit privatliv respekteret fuldt ud på alle stadier af sagsforløbet.

De deltagende stater skal efter konventionens artikel 40, stk. 3, desuden sørge for at fremme indførelsen af love, fremgangsmåder, myndigheder og institutioner, som er specielt tilpasset børn, der mistænkes, anklages eller anses for at have begået strafbart forhold, herunder især

- a) fastlæggelse af en minimumsalder, under hvilken børn anses ikke at være i stand til at begå strafbart forhold, jf. nærmere herom afsnit 2.3.2 nedenfor og bilag 5, og
- b) forholdsregler, hvor det er hensigtsmæssigt og ønskeligt, til at tage vare på sådanne børn uden at involvere retsinstanserne, forudsat at menneskerettigheder og retsgarantier respekteres i fuldt omfang.

Endvidere skal forskellige forholdsregler, såsom omsorg, vejledning og tilsynsføring, rådgivning, prøveløsladelse, plejeaftaler, undervisning og erhvervsorienterede uddannelsesprogrammer og andre alternativer til anbringelse i institution, være til rådighed for at sikre, at børn behandles på en måde, der tjener deres tarv og står i passende forhold til både deres personlige forhold og til forbrydelsen, jf. konventionens artikel 40, stk. 4.

2.2. Overvejelser og forslag vedrørende forebyggelse af ungdomskriminalitet

2.2.1. En tidlig, helhedsorienteret, tværsektoriel og sammenhængende indsats

Talrige eksempler viser, at det er den tidlige kriminalitetsforebyggende indsats, der har særlig stor betydning i forhold til at begrænse ungdomskriminaliteten, jf. f.eks. en række af de eksempler på konkrete initiativer med positiv kriminalpræventiv effekt, der er omtalt i kommissionens udredningsrapport afsnit 13.1, 13.2 og 13.3, jf. bilag 3. Kommissionen ønsker derfor generelt at fremhæve denne indsats som den væsentligste, hvis man for alvor ønsker at gøre noget effektivt for at begrænse ungdomskriminaliteten. Den mest effektive kriminalitetsforebyggende indsats er efter kommissionens opfattelse tidlig, helhedsorienteret, tværsektoriel og sammenhængende. Med dette sigter kommissionen til følgende:

- *Tidlig*: Det vil sige en indsats, der er såvel tidlig i tid, altså tidlig i forhold til den alder, hvor børn og unge typisk begynder at begå kriminelle handlinger, som tidlig i forhold den enkelte kriminelle handling.
- *Helhedsorienteret*: Det vil sige en indsats, der retter sig imod ikke blot børn og unge, men også mod deres (nære) omgivelser i form af familie, venner og øvrige daglige netværk.
- *Tværsektoriel*: Det vil sige en indsats, der går på tværs af sædvanlige skel ikke blot mellem myndigheder og andre aktører, men også i det indbyrdes forhold mellem forskellige myndigheder.
- *Sammenhængende*: Det vil sige, at der er sammenhæng ikke blot i den enkelte aktørs indsats/behandling i forhold til børn og unge, men også i det indbyrdes forhold mellem forskellige aktørers indsats.

”Indsatsen” omfatter i denne forbindelse også behandlingsforløb, der efter kommissionens opfattelse i denne sammenhæng kan ansues som andre indsatser til forebyggelse af ungdomskriminalitet.

En lang række offentlige og private aktører udfører allerede i dag en væsentlig indsats på dette grundlag. Det er imidlertid kommissionens vurdering, at indsatsen fortsat kan styrkes på flere områder, herunder ved at tilvejebringe

- bedre indbyrdes sammenhæng mellem forskellige aktørers indsats,
- bedre indbyrdes kommunikation mellem forskellige aktører, herunder mellem forskellige myndigheder,
- minimering af risikoen for kassetænkning mellem forskellige aktører, herunder mellem forskellige myndigheder, samt indenfor samme myndighed (tidsmæssig udskydelse af udgifter),
- bedre identifikation af børn og unge i risikozonen og reaktion over for risikofaktorer,

- større betoning af forældrenes ansvar for børnenes opvækst og opdragelse,
- bedre efterlevelse fra myndighedernes side af krav til sagsbehandlingen,
- større konkret viden og bedre anvendelse af viden om den kriminalpræventive effekt af indsatsen,
- større konkret viden om forholdet mellem udgifter til en sådan indsats og senere opnåede besparelser i relation til børn og unge, der pga. indsatsen ikke begår kriminelle handlinger,
- mere målrettet allokering af ressourcer i form af penge og personale til den tidlige kriminalitetsforebyggende indsats, og
- styrket indsats i forhold til skolegang og uddannelse over for kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge.

Som nævnt ovenfor er det kommissionens opfattelse, at en tidlig, helhedsorienteret, tværsektoriel og sammenhængende indsats vil have en væsentlig kriminalpræventiv effekt.. Der er derfor god grund til at udvide og supplere de eksisterende initiativer på dette område. Der bør i den forbindelse skelnes mellem indsatsen over for det enkelte barn eller den enkelte unge, indsatsen over for en bestemt gruppe af børn og/eller unge og indsatsen over for et bestemt ungdomsmiljø.

Det er desuden kommissionens opfattelse, at en af de væsentligste faktorer med hensyn til at sikre en tidlig og helhedsorienteret indsats er at opnå bedre dokumentation for effekterne af indsatsen. Hvis de positive effekter af den tidlige og helhedsorienterede indsats kan dokumenteres, kan resultaterne medvirke til at give de relevante aktører et større incitament til at allokere ressourcer til en styrket indsats med henblik på at forebygge ungdomskriminalitet på et tidspunkt, hvor barnet eller den unge endnu ikke har begået kriminalitet.

Kommissionen skal dog pege på, at man i forbindelse med udmøntningen i konkrete initiativer må være opmærksom på dilemmaet mellem på den ene side at sikre, at der tidligt iværksættes en indsats over for børn og unge, der er i risikozonen i forhold til senere at få en kriminel løbebane, og på den anden side at undgå at stemple en større gruppe børn og unge som ”potentielle kriminelle”, selv om de pågældende for flertallets vedkommende under alle omstændigheder aldrig ville være kommet ind i en kriminel løbebane. Kommissionen skal desuden pege på vigtigheden af at undgå, at udpegningen af bestemte børn og unge fører til en overreaktion fra omgivelsernes side, der i sidste ende kan være skadelig i forhold til det enkelte barn eller den enkelte unge.

Med de nævnte forbehold in mente skal kommissionen anbefale, at konkrete initiativer vedrørende forebyggelse af kriminalitet begået af børn og unge baseres på en indsats, der er tidlig, helhedsorienteret, tværsektoriel og sammenhængende.

I de følgende afsnit beskrives en række konkrete initiativer, som efter kommissionens vurdering vil kunne bidrage til at styrke den tidlige, helhedsorienterede, tværsektorielle og sammenhængende indsats mod ungdomskriminalitet.

2.2.1.1. Præcisering af kommunernes ansvar for langsigtet planlægning af indsatsen mv.

Som led i udmøntningen af en tidlig, helhedsorienteret, tværsektoriel og sammenhængende indsats er det efter kommissionens opfattelse af væsentlig betydning, at kommunerne inddrager overvejelser om forebyggelsen af kriminalitet blandt børn og unge i deres langsigtede planlægning og opstiller konkrete mål for den kriminalpræventive indsats.

Kommunalbestyrelsen i den enkelte kommune har siden 2006 været forpligtet til at udarbejde en sammenhængende børnepolitik med henblik på at sikre sammenhæng mellem det generelle og forebyggende arbejde og den målrettede indsats over for børn og unge med behov for særlig støtte, jf. § 19, stk. 2, i lovbekendtgørelse nr. 979 af 1. oktober 2008 om social service med senere ændringer (herefter den sociale servicelov). De gældende regler stiller dog ikke krav til politikken indhold eller udformning i øvrigt. En undersøgelse foretaget af Børnerådet viser på baggrund af en gennemgang af 94 kommuners børne- og ungepolitikker, at mindre end hver 10. kommune sætter konkrete mål for, hvordan de vil forebygge ungdomskriminalitet.⁴ 28 kommuner har ifølge undersøgelsen kriminalitet som et særskilt fokusområde, men kun 8 kommuner sætter specifikt tal på, hvor meget kriminaliteten skal falde inden for en given årrække.

Med henblik på at sikre en effektiv forebyggende indsats mod ungdomskriminalitet i hele landet bør indsatsen og de konkrete mål for denne efter et *flertal* i kommissionens (Johan Reimann, Flemming Balvig, Jens Bay, Ina Eliassen, Gunnar Homann, Michael Højer, Anne Jastrup, Geert Jørgensen, Linda Lauritsen, Birgitte Holmberg Pedersen, Eva Rønne og Eva Smith) opfattelse udgøre en integreret del af børnepolitikken i alle kommuner. Kommunernes planlægningsforpligtelse efter § 19, stk. 2, i den sociale servicelov bør derfor efter flertallet opfattelse præciseres, så kommunerne som et led i den sammenhængende børnepolitik pålægges at udarbejde en helhedsplan for indsatsen over for kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge i kommunen. Helhedsplanen skal indeholde

- en kortlægning af målgruppen af børn og unge, der enten har udviklet eller er i risiko for at udvikle et kriminalitetsmønster,
- en kortlægning af de eksisterende tilbud i relation til denne målgruppe, herunder ikke mindst tilbud på skole-, klub- og fritidsområdet, og
- konkrete mål for den kriminalpræventive indsats i forhold til børn og unge på baggrund af denne kortlægning.

⁴ Børnerådet (2008): *Notat om gennemgang af de kommunale børne- og ungepolitikker*. Notatet kan findes på <http://www.boerneraadet.dk>.

Særligt for så vidt angår de danske og udenlandske erfaringer med initiativer på skole-, klub og fritidsområdet og den kriminalpræventive effekt af disse initiativer henvises til kommissionens udredningsrapport afsnit 13.3 og 13.5, jf. bilag 3.

Kommunalbestyrelsen skal med andre ord sikre sig, at tilrettelæggelsen af den forebyggende indsats mod ungdomskriminalitet sker på et systematiseret og oplyst grundlag. Indsatsen skal være forankret i viden om, hvilke indsatser der har størst effekt. Dernæst skal kommunalbestyrelsen fastsætte mål for den konkrete indsats og for den generelle udvikling blandt kommunens børn og unge med negativ adfærd, ligesom kommunalbestyrelsen bør forpligtes til at følge op på målene. Målene skal være klare og målbare, f.eks. i forhold til fald i bekymrende skolefravær, fald i ungdomskriminalitet mv. Helhedsplanen bør ligeledes indeholde overvejelser omkring, hvilke værdier kommunalbestyrelsen lægger til grund for indsatsen og dermed også, hvilke værdier de enkelte tilbud til målgruppen bør bidrage til at fremme.

Selv om kommunerne bærer det væsentligste ansvar i forhold til den kriminalpræventive indsats over for børn og unge, spiller en række andre offentlige og private aktører også en betydelig rolle i dette arbejde, jf. beskrivelsen i afsnit 2.2.1.16 nedenfor. Efter kommissionens opfattelse er det derfor af meget stor betydning for effekten af den samlede kriminalpræventive indsats, at der mellem de involverede myndigheder og andre aktører etableres et effektivt tværsektorielt samarbejde. Det er kommissionens vurdering, at dette tværsektorielle samarbejde både kan og bør styrkes.

Det tværsektorielle samarbejde kan efter kommissionens opfattelse bl.a. styrkes ved, at der fra statslig side tilbydes indgåelse af forpligtende partnerskabsaftaler med kommuner, der – efter nærmere angivne kriterier – har eller kan forventes at få særlige udfordringer med kriminelle eller kriminalitetstruede børn og unge – evt. kombineret med et tilbud om fælles finansiering af indsatsen. Partnerskabsaftalerne bør være et tilbud til kommunerne og indebære, at der opstilles fælles resultatmål for bl.a. kriminalitetsudviklingen i kommunen med henblik på at skabe større fokus på resultaterne af den lokale kriminalpræventive indsats, sikre større sammenhæng i den lokale indsats for kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge samt fremme udvikling og afprøvning af nye redskaber i den lokale kriminalpræventive indsats.

Partnerskabsaftalerne bør indeholde en helhedsorienteret handlingsplan for at forebygge og bekæmpe ungdomskriminalitet samt for indsatsen i forhold til børn og unge på kanten af uddannelsessystemet eller arbejdsmarkedet, som er i risikogruppen for at blive kriminelle. Handlingsplanen kan inddrage velafprøvede såvel som nye socialfaglige og kriminalpræventive indsatser, herunder f.eks. en eller flere af de forebyggende indsatser foreslået i denne betænkning.

Bekæmpelse af ungdomskriminalitet kan imidlertid ikke løses alene af den offentlige sektor. Det lokale erhvervsliv, foreninger mv. bør også inddrages i bestræbelserne for at sikre, at kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge holdes ude af kriminalitet, f.eks. gennem uddannelse, arbejde, fritidsaktiviteter mv. Handlingsplanen bør derfor udarbejdes og gennemføres i et forpligtende samarbejde mellem kommunen og de øvrige aktører i den lokale indsats, herunder bl.a. private virksomheder og foreninger. For så vidt angår virksomhederne kan kommunerne bl.a. inddrage disse gennem praktikpladsordninger eller ordinært arbejde ved udslusning af unge fra fængsler, tilskud til mentorordninger, intensive vejledningsforløb mv. Kommissionen kan i den forbindelse bl.a. henvise til projektet High:five, der er omtalt i afsnit 13.4 i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3.

Det bemærkes, at Integrationsministeriet på baggrund af tidligere erfaringer med partnerskabsaftaler i 2009 iværksætter forsøgsordninger med partnerskabsaftaler med kommunerne og lokale aktører, der skal modvirke marginalisering blandt nydanske børn og unge. Blandt fokusområderne er en indsats over for kriminelle og anbragte nydanske børn og unge. Indenrigs- og Socialministeriet igangsætter endvidere i 2009 partnerskaber om en styrket social og forebyggende indsats i problemramte boligområder. Ved udarbejdelse og indgåelse af de i denne betænkning foreslåede partnerskabsaftaler kan man derfor søge inspiration i de af Integrationsministeriet og Indenrigs- og Socialministeriet indgåede partnerskabsaftaler, og i det omfang det er relevant, bør arbejdet med aftalerne koordineres.

Et *flertal* i kommissionen (Johan Reimann, Flemming Balvig, Jens Bay, Ina Eliassen, Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs, Gunnar Homann, Michael Højer, Anne Jastrup, Geert Jørgensen, Linda Lauritsen, Birgitte Holmberg Pedersen, Eva Rønne, Eva Smith og Henrik Thomassen) foreslår på den baggrund, at staten tilbyder kommuner, der – efter nærmere angivne kriterier – har eller kan forventes at få særlige udfordringer vedrørende kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge, at indgå forpligtende partnerskabsaftaler om den kriminalitetsforebyggende indsats – evt. kombineret med et tilbud om fælles finansiering.

Et *flertal* i kommissionen (Johan Reimann, Flemming Balvig, Jens Bay, Ina Eliassen, Gunnar Homann, Michael Højer, Anne Jastrup, Geert Jørgensen, Linda Lauritsen, Birgitte Holmberg Pedersen, Eva Rønne og Eva Smith) foreslår desuden, at kommunalbestyrelsen som led i arbejdet med en sammenhængende børnepolitik, jf. § 19, stk. 2, i den sociale servicelov, tilpligtes at udarbejde en sammenhængende helhedsplan for indsatsen over for kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge i kommunen med angivelse af konkrete mål for indsatsen.

For så vidt angår *ministerierepræsentanternes* (Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs og Henrik Thomassen) votum vedrørende flertallets forslag om en sammenhængende helhedsplan som led i børnepolitikken henvises til disse medlemmers generelle udtalelse i afsnit 2.1 ovenfor.

Et *mindretal* i kommissionen (Ane Kristine Christensen) støtter hverken forslaget vedrørende indgåelse af partnerskabsaftaler eller forslagene vedrørende en sammenhængende helhedsplan for indsatsen over for ungdomskriminalitet. Mindretallet anser det for vigtigt, at kommunerne som led i indsatsen overfor børn og unge med særlige behov forholder sig til, hvordan indsatsen mod kriminelle unge bør være. Det skal dog være op til den enkelte kommune, hvilke særlige temaer de behandler i den sammenhængende børnepolitik. Herudover aftales der mellem regeringen og KL mål for kommunerne under ét, hvorfor KL ikke kan støtte partnerskabsaftaler mellem enkelte kommuner og regeringen.

2.2.1.2. Udvikling af SSP-samarbejdet

Samarbejdet mellem skole, sociale myndigheder og politi om den lokale kriminalpræventive indsats (SSP-samarbejdet) er ét led af flere i en struktur, der har som sit overordnede formål at bidrage til det kriminalpræventive arbejde. Denne struktur har siden gennemførelsen af politireformen den 1. januar 2007 desuden bestået af et kredsråd i hver politikreds vedrørende politiets virksomhed, jf. retsplejelovens § 111, stk. 1, og et lokalråd i alle kommuner.

Kredsrådet består af politidirektøren og samtlige borgmestre i politikredsen, der sammen udgør det politiske og strategiske niveau i det kriminalitetsforebyggende samarbejde. I kredsrådet har borgmestrene udstrakt mulighed for at påvirke politiets virksomhed, ligesom politiet har mulighed for at påvirke den kommunale indsats. Efter retsplejelovens § 112 drøfter kredsrådet spørgsmål af almindelig karakter vedrørende politiets virksomhed og organisation i politikredsen samt spørgsmål vedrørende kriminalitetsudviklingen og samarbejdet mellem politiet og lokalsamfundet, herunder en lokal samarbejdsplan. Ethvert medlem af kredsrådet kan forlange, at spørgsmål af fælles interesse for politiet og kommunerne i politikredsen drøftes i rådet. Kredsrådet kan afgive udtalelse om spørgsmål vedrørende politikredsens almindelige organisation og tilrettelæggelse af politiets virksomhed, og kan henstille til politidirektøren, at politiet for et begrænset tidsrum særlig skal lægge vægt på løsningen af bestemte opgaver med hensyn til opretholdelsen af sikkerhed, fred og orden i politikredsen. Endvidere skal kredsrådet virke for, at der gives befolkningen i politikredsen oplysning om politiets virksomhed. I hver politikreds er der oprettet et kriminalpræventivt sekretariat eller et ledelsessekretariat, der fungerer som sekretariat for det stedlige kredsråd.

Lokalrådet består af repræsentanter fra det lokale politi, kommunen og det øvrige lokalsamfund. Lokalrådet skal skabe sammenhæng mellem kredsrådet på den ene side, og SSP-samarbejdet, klubber, foreninger, borgergrupper m.fl. på den anden side. Lokalrådet kan igangsætte forebyggende og tryghedsskabende aktiviteter. Lokalrådet skal sørge for, at kredsrådets strategiske mål og prioriteringer mv. bliver kommunikeret ud, og sikre, at informationer om udviklingen i kriminaliteten i lokalområdet bliver bragt tilbage til kredsrådet.

SSP-samarbejdet med deltagelse af skole, socialforvaltning og politi organiserer den væsentligste del af den lokale kriminalitetsforebyggende indsats over for børn og unge. Målet med SSP-samarbejdet er at afklare, hvilke forebyggelsesmuligheder der findes lokalt og koordinere indsatsen mellem de relevante lokale myndigheder og institutioner. Samarbejdspartnere kan ud over skole, socialvæsen og politi være Kriminalforsorgen, institutioner, boligområder, fritidsområder og det kulturelle område. Inden for rammerne af SSP-samarbejdet tages der initiativ til projekter og specielle indsatser, som kan forhindre, at børn og unge udvikler en uhensigtsmæssig adfærd, der kan lede til kriminalitet.

SSP-samarbejdet er en naturlig konsekvens af, at både skolerne, de sociale myndigheder og politiet ifølge lovgivningen er forpligtet til at bidrage til den kriminalitetsforebyggende indsats over for børn og unge. Det fremgår desuden af retsplejelovens § 114, at politidirektøren skal arbejde for at etablere et kriminalitetsforebyggende samarbejde mellem politiet og hver kommune i politikredsen, herunder med inddragelse af skoler og sociale myndigheder.

Indsatsen inden for rammerne af SSP-samarbejdet opdeles i tre niveauer:

- Den generelle forebyggende indsats, som er en bred indsats over for alle børn og unge, uanset om de har vist tegn på ”risikoadfærd” eller ej.
- Den specifikke indsats, som hjælper børn og unge, der må anses for at være i større fare for at blive kriminelle. Denne indsats anvendes over for grupper af børn og unge, som har været på kant med loven, eller som udviser tegn på omsorgs- og/eller opdragelsessvigt.
- Den individorienterede indsats, som er rettet mod den lille gruppe børn og unge, som har udviklet et kriminelt handlingsmønster. Indsatsen er individuel og skal forebygge, at de unge begår ny kriminalitet.

Generelle og specifikke indsatser kan være forskellige aktiviteter, der giver børnene og de unge positive oplevelser i fritiden. Det kan også være holdningsbearbejdende undervisning i skolerne og i ungdomsklubberne, væresteder og klubber med hobby- og sportsaktiviteter, rådgivningshjælp og lektiehjælp. Den individorienterede indsats vil ofte bestå af egentlig behandling.

Ud over det traditionelle SSP-samarbejde findes der også i nogle lokalområder et formaliseret *SSP+*, der organiserer den lokale kriminalitetsforebyggende indsats i forhold til personer over 18 år.

Eksempel

En bydel har problemer med hærværk, tyveri og ballade ved indgangen til et butikscenter, hvor unge i alderen 12 til 17 hænger ud i eftermiddags- og aften timerne. Der er jævnlig anmeldelser om, at personer, der ønsker at besøge butikscentret bl.a. bliver chikaneret og i øvrigt føler sig utrygge. Der er tillige anmeldelser om hærværk på stedet og i det nærliggende boligområde, og andre unge har oplevet at blive frarøvet penge, mobiltelefon og mærketøj.

Problemerne har stået på i længere tid, og selvom politiet ofte er på stedet og optager anmeldelser, har det ikke ført til en forbedring af situationen. Beboerforeningen i området har nu i samarbejde med den lokale handelsforening sendt en klage til politiet.

Kredsrådet (det strategiske niveau)

Problemstillingen tages op i Kredsrådet, hvor politidirektøren og den relevante borgmester på baggrund af bl.a. statistiske data fra stedet aftaler at prioritere en indsats på området. Man aftaler, at problemstillingen skal drøftes nærmere i lokalrådet i den kommune, hvor butikscetret er beliggende, med henblik på udarbejdelse af en plan for indsatsen.

Lokalrådet (det operative niveau)

I lokalrådet drøfter man den konkrete problemstilling og udarbejder en plan for, hvilken indsats der skal iværksættes, hvilke interessenter der skal deltage, og hvilke ressourcer der skal afsættes – både i forhold til årsværk og økonomi i øvrigt. Planen indeholder konkrete mål, en tidsramme og en plan for evaluering af indsatsen. Der er fokus på at få løst det akutte problem, men planen rummer tillige en proaktiv indsats, der har til formål at imødegå, at problemet opstår på ny.

Endvidere indgår man i lokalrådet aftaler med de relevante aktører; lokalpolitiet, socialforvaltningen, skolen, fritidsinstitutionerne m.fl. om ansvarsfordelingen i forbindelse med den tværfaglige indsats.

Endelig udpeger lokalrådet en projektleder, og lokalrådet har i projektforløbet rollen som styregruppen.

SSP (det udførende/taktiske niveau)

Relevante medarbejdere fra kommunen og lokalpolitiet nedsætter en projektgruppe, som i samarbejde med projektlederen og på baggrund af lokalrådets plan udarbejder en projektplan, hvorefter indsatsen i området iværksættes.

Samarbejdet om den generelle kriminalitetsforebyggende indsats er visse steder i landet suppleret med et såkaldt *ungesamråd*, der er et samarbejdsforum, hvor repræsentanter for f.eks. Kriminalforsorgen, kommunale sociale myndigheder, regionen og anklagemyndigheden drøfter konkrete enkeltsager vedrørende unge lovovertrædere med henblik på at få belyst alle sider af den unge lovovertræders liv forud for rettens behandling af en straffesag mod den pågældende. I hver enkelt sag udarbejdes en konklusion og indstilling til brug for retten og anklagemyndigheden. For en nærmere beskrivelse af ungesamråd henvises til afsnit 2.2.7.1 nedenfor.

I forbindelse med den såkaldte bandepakke har regeringen desuden som led i en styrket kriminalpræventiv indsats besluttet at oprette særlige *banderåd* i de berørte lokalområder med virkning fra 1. juli 2009. De lokale banderåd skal være fora, hvor alle relevante aktører løbende drøfter de konkrete problemer og forslag til forebyggende og tryghedsskabende tiltag. Som supplement til det eksisterende tværgående kriminalpræventive arbejde i navnlig lokalrådet og SSP-samarbejdet skal banderådet således medvirke til yderligere at målrette og udvikle indsatsen for at bryde ”fødekæden” til banderne. Banderådets primære fokus skal derfor være på de helt unge potentielle bandemedlemmer – ”lillebrorgruppen”.

Det er hensigten, at banderådet skal medvirke til at inddrage og delagtiggøre de lokale aktører – offentlige som private – i opgaven med og ansvaret for at dæmme op for rekrutteringen til banderne. Banderådet skal derfor sammensættes så bredt som muligt. Ud over politiet, de sociale myndigheder og skolerne vil en bred vifte af lokale foreninger, netværksgrupper mv. således blive opfordret til at deltage. Afhængigt af de lokale forhold vil der f.eks. kunne deltage repræsentanter fra beboerforeninger, daginstitutioner, idrætsforeninger, fritids- og ungdomsklubber, indvandrerforeninger, fædregrupper, tryghedsskabende initiativer som ”Natteravnene”, forretnings- og erhvervslivet mv.

Som det fremgår, findes der inden for rammerne af det eksisterende samarbejde om den kriminalitetsforebyggende indsats allerede gode muligheder for på lokalt plan at knytte andre relevante parter som f.eks. Kriminalforsorgen, klubber, idræts- og fritidsorganisationer, boligforeninger mv. til det kriminalpræventive arbejde efter en konkret vurdering.

Kommissionen har imidlertid drøftet, om samarbejdet om den lokale kriminalitetsforebyggende indsats vil kunne styrkes yderligere ved formelt at knytte flere aktører, som f.eks. Kriminalforsorgen, idræts- og fritidsorganisationer, boligforeninger og erhvervslivet til SSP-samarbejdet. Kommissionen har i den forbindelse noteret sig, at der har været udtrykt ønske om at knytte Kriminalforsorgen formelt til SSP-samarbejdet, og at tilsvarende ønsker ikke har været udtrykt i forhold til andre aktører. Kommissionen vurderer på den baggrund, at det kan være nyttigt at sikre, at også Kriminalforsorgens erfaring og ekspertise med at håndtere unge lovovertrædere udnyttes i tilknytning til det lokale kriminalitetsforebyggende arbejde ved at knytte Kriminalforsorgen formelt til SSP-samarbejdet. Kommissionen vurderer i øvrigt, at den eksisterende struktur giver tilstrækkelig mulighed for at involvere andre relevante aktører i samarbejdet, hvorfor kommissionen ikke finder, at der er behov for at knytte yderligere parter formelt til samarbejdet.

I den forbindelse skal det understreges, at det er vigtigt, dels at undgå at det eksisterende SSP-samarbejde udvandes ved deltagelse af (for) mange aktører, og dels at sikre at man i forbindelse med en eventuel udvidelse af samarbejdet tager højde for spørgsmålet om udveksling af oplysninger også i forhold til disse nye parter i samarbejdet.

Der er over for kommissionen desuden blevet rejst spørgsmål om, hvorvidt det kunne være nyttigt at lade SSP-samarbejdet arbejde med enkeltsager, eventuelt kombineret med placeringen af et egentligt myndighedsansvar hos SSP-samarbejdet i forbindelse med enkeltsagerne. I den forbindelse skal det nævnes, at det ikke er SSP-samarbejdets primære opgave at håndtere enkeltsager. Denne opgave – og myndighedsansvaret, der knytter sig dertil – ligger i dag hos de enkelte myndigheder (kommunen, politiet, anklagemyndigheden og Kriminalforsorgen). SSP-

samarbejdet kan evt. yde rådgivning i forbindelse med de ansvarlige myndigheders beslutninger i enkeltsager. Kommissionen vurderer på den baggrund, at den tværfaglige ekspertise, som SSP-samarbejdet repræsenterer, allerede inden for de nuværende rammer kan udnyttes i forbindelse med væsentlige beslutninger i enkeltsager, hvor dette måtte være relevant. Hertil kommer, at den uformelle og åbne samarbejdsform, der kan tilpasses efter lokale behov og ønsker, efter kommissionens opfattelse er en af SSP-samarbejdets væsentlige styrker, og at man – hvis man knyttede et egentligt myndighedsansvar i enkeltsager til SSP-samarbejdet – efter alt at dømme ville være nødt til at lægge en strammere struktur ned over SSP-samarbejdet, hvilket kommissionen ikke finder ønskeligt.

Kommissionen er derfor samlet set af den opfattelse, at SSP-samarbejdet fortsat bør være af generel karakter, og at myndighedsansvaret fortsat bør være placeret hos de enkelte myndigheder, der deltager i SSP-samarbejdet.

Som nævnt ovenfor foreslår kommissionen, at Kriminalforsorgen knyttes formelt til SSP-samarbejdet.

2.2.1.3. Styrket uddannelsesindsats, udslusning og opfølgende støtte i forbindelse med løsladelse

Et væsentligt led i den tidlige kriminalitetsforebyggende indsats er indsatsen vedrørende uddannelse, udslusning og opfølgende støtte i forbindelse med løsladelse af unge efter varetægtsfængsling, anbringelse i varetægtssurrogat eller afsoning med henblik på at undgå, at de pågældende unge falder tilbage i den kriminelle løbebane, finder tilbage i et negativt miljø eller på anden vis kommer ind i en negativ udvikling efter løsladelsen.

Behovet for udslusning og opfølgende støtte omfatter unge, der løslades efter ophold i åbent eller lukket (sikret) anbringelsessted i socialt regi, arresthus eller fængsel i forbindelse med varetægtsfængsling, anbringelse i varetægtssurrogat eller strafafsoning. Særligt for så vidt angår afsoning af ungdomssanktion, jf. straffelovens § 74 a, ses der dog ikke at være noget behov for udslusning og opfølgende støtte, idet der i ungdomssanktionsforløbet allerede findes et element af udslusning (fase 3 i ungdomssanktionen). Der er tale om meget udsatte unge, som ofte har behov for ganske massiv støtte for at komme tilbage på rette spor. Erfaringsmæssigt fortsætter en betydelig del af disse unge en tilværelse med misbrug, kriminalitet og utilpasset adfærd efter løsladelsen, jf. f.eks. effektundersøgelsen af ungdomssanktionen, der er omtalt i afsnit 2.3.6.1 nedenfor. Denne gruppe unge har ligeledes svært ved at komme i gang med beskæftigelse eller uddannelse, der alt andet lige måtte formodes at kunne bidrage til at holde dem ude af kriminalitet.

Det er også et væsentligt led i den tidlige kriminalitetsforebyggende indsats at sikre, at unge, der er anbragt i institutioner eller fængsler i forbindelse med varetægtsfængsling, anbringelse i varetægtssurrogat eller afsoning, har mulighed for at gå i skole eller tage anden uddannelse med henblik på at ruste de pågældende bedre til et normalt liv efter anbringelsen eller fængselsopholdet.

Kommissionen har derfor drøftet, om indsatsen vedrørende uddannelse, udslusning og opfølgende støtte i forbindelse med løsladelse af unge under 18 år kan styrkes med henblik på at forhindre, at de unge efter løsladelsen falder tilbage i en kriminel løbebane.

For så vidt angår anbragte børn og unges *skolegang og uddannelse* er der fra praktikerside over for kommissionen blevet peget på, at det i praksis er et problem, at den anbringende kommune i nogle tilfælde afslår at betale for et skoletilbud til unge under henvisning til, at undervisningspligten er opfyldt, f.eks. fordi den pågældende formelt har været indskrevet i grundskolen i et antal år, der svarer til undervisningspligten, eller pga. den unges alder, jf. beskrivelsen af gældende ret nedenfor i dette afsnit. Der er i den forbindelse blevet peget på, at nogle unge har meget ringe skolekundskaber, f.eks. fordi de i realiteten kun i meget begrænset omfang har deltaget i undervisningen, selv om de formelt har været indskrevet i en skole i et antal år, der svarer til undervisningspligten. På den baggrund er det blevet foreslået, at der bør gælde en forpligtelse for den anbringende kommune til at betale for et tilbud om undervisning af unge, selv om undervisningspligten formelt er opfyldt.

Ifølge de gældende regler om uddannelse på grundskoleniveau påhviler det kommunalbestyrelsen at sørge for undervisning i grundskolen og 10. klasse af børn og unge under 18 år, der bor eller opholder sig i kommunen, og hvis forældre ønsker dem optaget i folkeskolen, jf. § 20, stk. 1, i folkeskoleloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 593 af 24. juni 2009 med senere ændringer. Efter lovens § 2, stk. 1, har kommunalbestyrelsen desuden ansvaret for, at alle børn i kommunen sikres vederlagsfri undervisning i folkeskolen.

Ethvert barn, der bor her i landet, er undervisningspligtigt efter reglerne i folkeskolelovens §§ 33-35, medmindre det omfattes af bestemmelser om undervisningspligt i anden lovgivning, jf. lovens § 32. Efter lovens § 33, stk. 1, medfører undervisningspligten pligt til at deltage i undervisningen i folkeskolens grundskole eller i en undervisning, der står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Undervisningspligten indtræder den 1. august i det kalenderår, hvor barnet fylder 6 år, og ophører den 31. juli ved afslutningen af undervisningen på 9. klassetrin. Undervisningspligten ophører dog senest den 31. juli i det kalenderår, hvor barnet fylder 17 år eller har afsluttet uddannelse, der er ligestillet med grundskolen, jf. folkeskolelovens § 34, stk. 1.

Det fremgår desuden af folkeskolelovens § 4, stk. 2, at kommunalbestyrelsen kan tilbyde elever, hvis udvikling kræver en særlig vidtgående hensyntagen eller støtte, undervisning i 12 år ud over

børnehaveklassen. Efter det for kommissionen oplyste tager denne bestemmelse sigte på elever, som på grund af sensoriske handicap og andre indlæringsvanskeligheder må formodes at have behov for 12 års undervisning inklusive børnehaveklassen for at kunne nå det samme som andre elever på 11 år.

Efter folkeskolelovens § 2, stk. 1, og § 40, stk. 1, har kommunalbestyrelsen ansvaret for kommunens skolevæsen og påser, at alle undervisningspligtige børn i kommunen indskrives i folkeskolen eller får en undervisning, der står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen.

Alle udgifter til folkeskolens undervisning påhviler kommunerne, for så vidt der ikke er lovhjemmel for, at udgifterne helt eller delvis påhviler staten eller andre, jf. folkeskolelovens § 49, stk. 1.

Som supplement til undervisningen efter folkeskoleloven er der mulighed for at modtage undervisning efter lov om ungdomsskoler, jf. lovbekendtgørelse nr. 997 af 8. oktober 2004 med senere ændringer (herefter ungdomsskoleloven). Det fremgår af ungdomsskolelovens § 2, at kommunerne skal sikre kommunens unge et alsidigt ungdomsskoletilbud. Tilbuddet skal stå åbent for unge mellem 14 og 18 år, der er tilmeldt kommunens folkeregister, men kommunalbestyrelsen kan beslutte, at unge under 14 år og over 18 år også kan optages i ungdomsskolen.

Ungdomsskolen supplerer folkeskolens undervisning på en række områder. Efter ungdomsskolelovens § 3, stk. 1 skal ungdomsskoletilbuddet omfatte:

- 1) Almen undervisning.
- 2) Prøveforberedende undervisning.
- 3) Specialundervisning.
- 4) Undervisning særligt tilrettelagt for unge indvandrere i dansk sprog og danske samfundsforhold.

Det fremgår endvidere af ungdomsskolelovens § 3, stk. 2, at kommunalbestyrelsen kan beslutte, at ungdomsskoletilbuddet desuden skal omfatte:

- 1) Undervisning i færdselslære og undervisning i knallertkørsel.
- 2) Heltidsundervisning.
- 3) Andre aktiviteter, som i overensstemmelse med ungdomsskolens formål kan indgå i kommunens samlede ungdomspolitik.
- 4) Undervisning i dansk som andetsprog for udlændinge mellem 18 og 25 år, jf. § 3, stk. 5, i lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre.

Efter kommissionens opfattelse bør hverken den unges alder eller antallet af år, den unge har været indskrevet i skolen, være afgørende for, om den unge kan få tilbudt skolegang. I stedet bør fokus

rettes mod den enkelte unges behov. Hvis den unge faktisk har behov for yderligere skolegang, bør den unge have tilbudt skolegang svarende til behovet til og med 10. klasses niveau.

Der bør derfor skabes mulighed for at give unge under 18 år et tilbud om skolegang efter behov op til og med 10. klasses niveau uanset den unges alder eller antallet af år, den unge har været indskrevet i skolen.

For så vidt angår *udslusning* består indsatsen dels af en indsats fra Kriminalforsorgens eller institutionens side, dels af en indsats fra kommunens side.

Udslusningsindsatsen fra Kriminalforsorgens/kommunens side

For så vidt angår udslusningsindsatsen i forhold til *indsatte i Kriminalforsorgens regi*, herunder unge indsatte, kan det oplyses, at det er en central opgave for Kriminalforsorgen at arbejde for at få indsatte ud til en kriminalitetsfri tilværelse efter endt afsoning. Kriminalforsorgen skal i samarbejde med den indsatte snarest efter indsættelsen udarbejde en plan for afsoningen og tiden efter løsladelsen, jf. straffuldbyrdelseslovens § 31, stk. 2. Den første handleplan skal laves senest 4 uger fra indsættelsesdatoen. Afsoningsstedet er forpligtet til at lave en handleplan for alle indsatte med domme over 4 måneder, men visse grupper af indsatte med kortere domme skal dog også have lavet en handleplan, f.eks. alle unge under 25 år. Handleplanen skal, så vidt det er muligt, forholde sig til såvel tiden i fængslet som tiden efter løsladelsen. Den lokale afdeling af Kriminalforsorgen i Frihed (herefter KiF) i det område, hvortil den indsatte skal løslades, bør inddrages i handleplansarbejdet på så tidligt et tidspunkt som muligt, hvilket i praksis typisk vil sige det tidspunkt, hvor man starter en egentlig planlægning af tiden efter løsladelsen. KiF-afdelingen skal dog senest inddrages i arbejdet 8 uger før forventet prøveløsladelse eller så tidligt som muligt, såfremt denne tidsfrist ikke kan overholdes på grund af afsoningens længde.

For så vidt angår prøveløsladelse er der en række frister, som er fastlagt netop med henblik på at sikre en god og planlagt udslusning af den indsatte. Ifølge straffelovens § 38, stk. 1, skal institutionens afgørelse om prøveløsladelse efter udståelse af 2/3 af straffen således træffes 4 uger inden prøveløsladelsesdatoen, medmindre dette ikke kan lade sig gøre af helt særlige grunde. Afgørelse om prøveløsladelse skal dog træffes på et sådant tidspunkt, at løsladelse på prøve kan ske straks efter udståelse af 2/3 af straffen. I sager, hvor afgørelse om prøveløsladelse træffes af Direktoratet for Kriminalforsorgen, skal institutionens indstilling om prøveløsladelse til direktoratet så vidt muligt afgives 6 uger inden prøveløsladelsesdatoen. Det drejer sig navnlig om sager om prøveløsladelse af indsatte, der udstår fængsel i 8 år og derover, efter 2/3 af straffen er udstået, samt sager om prøveløsladelse efter udståelse af halvdelen af straffen. Direktoratet for Kriminalforsorgen træffer så vidt muligt afgørelse i sagen 4 uger før det ønskede løsladelsestidspunkt.

Det skal bemærkes, at omtrent 2/3 af de indsatte, der årligt indsættes til afsoning i de danske fængsler, afsoner straffe på 3 måneder eller derunder. En del indsatte indkaldes til afsoning uden forudgående ophold i varetægtsfængsel. Som udgangspunkt påbegynder fængslet forberedelsen af løsladelsen i disse sager allerede ved indsættelsen. Andre indsatte tilbringer en større del af tiden inden afsoning som varetægtsfængslet i et arresthus, hvilket vanskeliggør en grundig planlægning af løsladelsen, fordi de pågældende efter domfældelse i mange tilfælde kun tilbringer kort tid – f.eks. nogle få uger – i fængslet. I sagens natur er det vanskeligt at planlægge et detaljeret løsladelsesforløb, før der er afsagt dom.

Kriminalforsorgen lægger vægt på at kunne tilbyde såvel behandling som faglig udvikling med henblik på at sikre en god løsladelsessituation. Det er meget vigtigt at have fokus på begge dele, da behandling og programmer er med til at

sikre, at den indsatte er i stand til at modtage undervisning. Alle fængsler tilbyder såvel behandling for misbrug som adfærdsprogrammer. Den 1. januar 2007 indførtes der behandlingsgaranti i fængslerne, som sikrer den indsatte, der ikke forventes løsladt inden for 3 måneder, behandling imod misbrug af rusmidler inden for 14 dage, efter at den pågældende har fremsat ønske herom. Alle fængsler tilbyder endvidere et eller flere programmer som f.eks. Det Kognitive Færdighedsprogram og Anger Management.

Der er sket en stor udvikling i forhold til faglig opkvalificering og undervisning af indsatte i Kriminalforsorgens fængsler. I Statsfængslet i Møgelkær er der indgået et samarbejde mellem fængslet og en erhvervsskole i Kolding om et vejlednings- og kompetencesystem (VOKS). Ideen er, at den indsatte umiddelbart efter indsættelsen tilbydes vejledningssamtaler med henblik på at afdække kompetencer, muligheder og ønsker om at starte på en erhvervsuddannelse. Kriminalforsorgen har meget positive erfaringer med dette initiativ. Som følge deraf arbejdes der i øjeblikket på at udbrede VOKS-modellen til andre fængsler.

Hvis den indsatte afsoner en fængselsstraf på 5 måneder eller derover, har den pågældende endvidere mulighed for at få frigang til arbejdsstræning og beskæftigelse i de sidste 3 måneder før forventet løsladelse, såfremt 1/3 af straffen er udstået. Det er også muligt at få frigang i videre omfang, hvis der er særlige omstændigheder, der taler for det. Der er således mulighed for, at den indsatte får frigang til virksomhedspraktik/arbejdsstræning hos en arbejdsgiver med henblik på, at arbejdsgiveren kan tage stilling til, hvorvidt den indsatte egner sig til at indgå i et lærlingeforhold og få en uddannelsesaftale. Den indsatte har desuden mulighed for at blive udstationeret til en af Kriminalforsorgens pensioner, såfremt frigang til arbejde eller uddannelse af praktiske grunde ikke kan gennemføres fra et fængsel eller arresthus, eller hvis det undtagelsesvis skønnes særlig formålstjenligt, at frigang gennemføres som udstationering.

Udstationering skal normalt ske i den sidste del af afsoningen og kan gives i 4 uger. Hvis der er særlige omstændigheder, der taler for det, kan udstationering ske i indtil 3 måneder. Er den indsatte ikke fyldt 21 år ved indsættelsen, kan der desuden gives udstationering i længere tid, når ganske særlige forhold taler derfor. Udstationering med henblik på deltagelse i et udslusningsprogram, f.eks. kursus i kognitiv færdighedstræning, kan gives i op til 4 måneder før forventet løsladelse. Under særlige omstændigheder kan der gives tilladelse til udslusning i videre omfang. I praksis anvendes udstationering desuden ofte som et selvstændigt led i udslusningen af indsatte, der udstår fængsel i 8 år og derover. Udstationering i disse tilfælde gives som regel i de sidste 6 måneder før forventet løsladelse.

Udslusning via en af Kriminalforsorgens pensioner er ofte en god mulighed i forbindelse med udslusning fra afsoning. Kriminalforsorgen råder over 8 pensioner med en kapacitet på i alt 180 pladser. Der finder dog mange vellykkede udslusninger sted fra både de åbne og lukkede fængsler. Det kan i den forbindelse nævnes, at alle fængsler i deres kontrakter har målkrav vedrørende udslusning til beskæftigelse.

Siden marts 2006 har Kriminalforsorgen og kommunerne haft pligt til at koordinere handleplaner for alle tilsynsklienter og indsatte, som er omfattet af Kriminalforsorgens pligt til at udarbejde handleplaner efter straffuldbyrdelsesloven, hvis de pågældende samtidig er omfattet af kommunernes pligt til at udarbejde en handleplan efter reglerne i lov om social service.

Den 1. januar 2006 startede Kriminalforsorgen sammen med Arbejdsmarkedsstyrelsen (Beskæftigelsesministeriet) og Indenrigs- og Socialministeriet et nyt projekt om bedre sagsbehandling – ”Projekt god løsladelse” – med henblik på at styrke samarbejdet mellem Kriminalforsorgen, de sociale myndigheder, arbejdsmarkedets parter og andre relevante aktører i forbindelse med udslusning af indsatte.

Formålet med projektet er at støtte fængsler, KiF-afdelinger og relevante myndigheder i at leve op til de nye forpligtelser i forhold til koordinerede handleplaner. Hertil kommer, at man også skal

- udvikle procedurer/rutiner for samarbejde og koordinering,
- beskrive metoder til god sagsbehandling ved løsladelse,
- definere målepunkter for den gode løsladelse,
- udarbejde en praksisorienteret pjece for god sagsbehandling ved løsladelse, og
- formidle projektets resultater gennem undervisning, temadage mv.

Projektet er en opfølgning på undersøgelsen ”Kriminalforsorgens og de sociale myndigheders samarbejde – om udmøntningen af De Vejledende Retningslinjer for samarbejdet mellem Kriminalforsorgens institutioner og afdelinger og de sociale myndigheder”, der udkom i maj 2003.

Projektet er treårigt og består af tre konkrete udviklingsprojekter, der skal afvikles i tre regioner. Hvert enkelt udviklingsprojekt kobles til et fængsel. Herudover deltager KiF, aktører fra arbejdsmarkedsområdet, de sociale myndigheder samt eventuelt andre relevante instanser som f.eks. misbrugscentre. Projektet er afsluttet i juni 2009, og en rapport, der indeholder et katalog af anbefalinger til den gode løsladelse, forventes offentliggjort senere i 2009.

På baggrund af anbefalingerne vil Kriminalforsorgen i samarbejde med Indenrigs- og Socialministeriet og Arbejdsmarkedsstyrelsen udarbejde en plan for, hvordan disse kan implementeres, samt kortlægge hvilke barrierer der er i det nuværende samarbejde, og hvorledes de kan fjernes.

Det kan også nævnes, at Kriminalforsorgen og Odense Kommune i 2006 har indgået en samarbejdsaftale omkring, hvorledes samarbejdet og sagsbehandlingen skal foregå i forbindelse med en gruppe af de mest belastede unge kriminelle. Formålet er at udvikle en ideel samarbejdsmodel mellem de to myndigheder, så man allerede tidligt i afsoningsforløbet får udarbejdet en fælles plan for indholdet af både afsoningstiden og den efterfølgende løsladelse og integration i samfundet. Dette formål skal opnås ved, at der

- skabes en enkel og entydig indgang til henholdsvis Kriminalforsorgen og Odense Kommune,
- i fællesskab de to organisationer imellem og i samarbejde med den unge, udarbejdes en handleplan for indholdet af afsoningstiden og den efterfølgende løsladelse og integration i samfundet, og at der
- tilknyttes en række sociale mentorer til en del af målgruppen.

For så vidt angår udslusningsindsatsen i forhold til børn og unge, der er *anbragt i institutioner i socialt regi*, gælder det, at den unges opholdskommune forud for en hjemgivelse af et barn eller en ung fra et anbringelsessted skal revidere den pågældendes handleplan, jf. § 140 i den sociale servicelov, og angive den videre indsats i forbindelse med hjemgivelsen, herunder tage stilling til fortsat skolegang eller uddannelse og andre relevante forhold.

Forventes anbringelsen at vare, indtil den unge fylder 18 år, skal den unges opholdskommune senest 6 måneder forud for ophør af anbringelsen træffe afgørelse om, hvorvidt den unge har behov for foranstaltninger efter det fyldte 18. år, jf. § 76 i den sociale servicelov (efterværn). Kommunen skal i samarbejde med den unge revidere den unges handleplan og herunder tage stilling til den unges videre forløb med hensyn til uddannelse og beskæftigelse samt øvrige relevante forhold. Hvis det er af væsentlig betydning af hensyn til den unges behov for støtte, og hvis den unge er indforstået hermed, skal kommunen tilbyde hjælp efter § 76 i den sociale servicelov om støtte til unge i alderen 18-22 år. I den forbindelse kan kommunen træffe afgørelse om, at et iværksat tilbud om en personlig rådgiver eller en fast kontaktperson, jf. § 52, stk. 3, nr. 6 og 7, i den sociale servicelov, kan opretholdes eller tildeles igen, efter at den unge er fyldt 18 år. Efter § 76, stk. 3, i den sociale servicelov kan kommunen i forhold til unge, der er eller var anbragt uden for

hjemmet i et anbringelsessted efter kapitel 11 i den sociale servicelov umiddelbart inden det fyldte 18. år, træffe afgørelse om

- at døgnophold i et anbringelsessted kan opretholdes eller genetableres,
- at udpege en personlig rådgiver for den unge,
- at udpege en fast kontaktperson for den unge, og
- at etablere en udslusningsordning i det hidtidige anbringelsessted.

Efter § 76, stk. 5, i den sociale servicelov skal kommunen, i det omfang det er muligt, sørge for, at unge, der er anbragt efter reglerne i den sociale servicelov, umiddelbart inden det fyldte 18. år får mulighed for at vende tilbage til det tidligere anbringelsessted kortvarigt, uanset om der iværksættes foranstaltninger i medfør af lovens § 76, stk. 3.

Desuden bemærkes, at den unges hjemkommune efter § 52 i den sociale servicelov er forpligtet til at iværksætte sociale støtteforanstaltninger, når det på baggrund af en undersøgelse af den unges forhold efter lovens § 50 må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til den unges behov for støtte.

Kommissionen vurderer, at de gældende regler kan give anledning til store udsving i udslusningsindsatsen, bl.a. fordi det i dag er op til den unges hjemkommune at vurdere, om man mener, at der er behov for en indsats efter løsladelse og i så fald hvilken. Undersøgelser viser, at mønsterbrydere, dvs. børn og unge, som senere formår at bryde med deres sociale baggrund, ofte har mødt en voksen, der har haft afgørende betydning for deres positive udvikling.⁵ Unge, der løslades, vurderes tilsvarende at kunne nyde godt af tilknytningen til en sådan signifikant voksen. Efter kommissionens opfattelse bør alle unge under 18 år derfor have ret til at modtage et tilbud om udslusning i forbindelse med løsladelse. Udslusningstilbuddet har til formål at sikre, at den unge ikke overlades til sig selv og hurtigt finder tilbage i det samme miljø eller den samme situation som før, og kan f.eks. bestå i tilknytning af en fast kontaktperson eller personlig rådgiver, der har til opgave at rådgive og vejlede den unge i forhold til arbejde, uddannelse, fritid, bolig mv. Særligt for så vidt angår unge, der afsoner en ungdomssanktion, bemærkes, at de i henhold til de gældende regler har ret til at have en koordinator tilknyttet under hele afsoningen, og at koordinatorens rolle i sanktionens 3. fase, hvor den unge er under ambulansetilsyn, bl.a. er at støtte og hjælpe den unge med – hvor det er relevant – at finde bolig, skabe sig en struktureret hverdag, finde uddannelse eller arbejde, administrere sin økonomi, styrke sit netværk og finde fritidstilbud.

For så vidt angår *opfølgende støtte* bemærkes, at der som en del af regeringsudspillet ”Lige muligheder” fra 2007 er blevet etableret et forsøg med ret til opfølgende støtte efter den sociale servicelov til anbragte børn og unge i en række kommuner. Forsøget, der ikke er specifikt rettet mod unge lovovertrædere, er iværksat med henblik på eventuelt at lovgive om ret til opfølgende støtte, hvis resultaterne er positive. Der forventes en samlet evaluering af forsøget i 2012.

⁵ Se f.eks. Jensen, Bente (2007): *Social arv*, Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag, København.

Kommissionen er i særlig grad opmærksom på, at en væsentlig grund til unges tilbagefald til kriminalitet kan være manglende alternative muligheder i forhold til at opnå social integration efter endt afsoning af ungdomssanktion, ophold i sikret institution eller afsoning i et fængsel. Som anført i afsnit 10.3. i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3, er det påvist i en lang række undersøgelser, at der er en nær sammenhæng mellem kriminalitet og problemer i skolen samt mangel på erhvervsuddannelse. Efter kommissionens vurdering er det et almindeligt forekommende problem, at kriminelle eller kriminalitetstruede unge er i en situation, hvor de på grund af manglende skolekundskaber og forståelse for almene sociale normer og regler for samspil med andre mennesker ikke umiddelbart vil kunne opnå en uddannelse og et erhvervsarbejde. De er derfor i høj grad henvist til en fremtid uden beskæftigelse, og det er nærliggende at antage, at de vil kunne fanges op af subkulturer, hvor arbejdsløshed, kriminalitet og eventuelt misbrug udgør en reel risiko. Efter kommissionens opfattelse er det derfor væsentligt at sikre, at disse unge kan få et tilbud om en relevant uddannelse, som er tilpasset deres situation, og mulighed for at fravælge kriminaliteten.

Et *flertal* i kommissionen (Johan Reimann, Flemming Balvig, Jens Bay, Ane Kristine Christensen, Ina Eliassen, Gunnar Homann, Michael Højer, Anne Jastrup, Geert Jørgensen, Linda Lauritsen, Birgitte Holmberg Pedersen, Eva Rønne og Eva Smith) skal derfor pege på, at selv om samfundet tilbyder en bred vifte af tilbud om ungdomsuddannelser, viser bl.a. evalueringer fra Træningsskolens Arbejdsmarkedsuddannelser (TAMU),⁶ at socialt belastede unge, herunder i særlig grad de unge, der er væsentligt belastet af kriminalitet, ikke har mulighed for at få udbytte af de eksisterende uddannelsesstilbud. Forudsætningen for at få disse unge integreret i en uddannelse er, at den skal være individuel og praktisk tilrettelagt, og samtidig skal dens struktur bygge på en tæt og konkret personlig opfølgning i forhold til den enkelte unge med vægt på, at de unge får en forståelse for sammenhængen mellem valg af handlinger og efterfølgende konsekvenser og reaktioner fra samfundet. Dette kræver, at den enkelte unge både kan opnå støtte til at få sin tilværelse normaliseret og få en uddannelse, der er fremadrettet i forhold til videre uddannelse eller et erhvervsarbejde.

Det er flertallets opfattelse, at såfremt unge, der er belastet af kriminalitet, skal have en mulighed for en fremtid uden kriminalitet, er det nødvendigt, at der etableres et fremadrettet, frivilligt uddannelsesstilbud til dem, hvor der i beskrevne metoder lægges vægt på en kombination af teknisk faglig læring gennem en praksisbaseret læringsform, og social læring. Erfaringerne fra Træningsskolens Arbejdsmarkedsuddannelser (TAMU) viser, at såfremt en sådan uddannelse skal have en kriminalitetsforebyggende effekt, skal den bygge på et højt fagligt niveau med anerkendte kompetencer og sigte mod en social læring, der har til formål at skabe grundlag for processer, som

⁶ Rambøll, december 2000: "Evaluering af Unge-TAMU", Rambøll, september 2003: "Opdatering af evaluering af Unge-TAMU", Undervisningsministeriet, april 2008: "Evaluering af TAMU", Rambøll, februar 2009: "Evaluering af Junior-TAMU".

kan udvikle den enkelte unges sociale ansvarlighed gennem styrkelse af den unges sociale handlingskompetence.

Uddannelsen skal være kortvarig, f.eks. af 8 til 12 måneders varighed, og den skal være så pædagogisk rummelig, at de unge enten kan opnå arbejdsstræning eller en kompetencegivende uddannelse, der efterfølgende enten skal kunne føre til beskæftigelse eller en videre erhvervsuddannelse. Det er desuden flertallets opfattelse, at der i et sådant uddannelses tilbud skal åbnes muligheder for, at de unge, som ikke har et tilstrækkeligt understøttende socialt miljø til at kunne gennemføre en uddannelse, skal have mulighed for at bo i en kostafdeling på skolen under uddannelsesforløbet.

En sådan uddannelsesinstitution bør i lighed med andre kompetencegivende uddannelser etableres under Undervisningsministeriet. Det skal være en selvstændig institution, der primært kan benyttes som et tilbud i forbindelse med udslusning efter afsluttet ungdomssanktion, fra de sikrede institutioner eller fra et fængsel. Andre kriminalitetstruede unge i alderen 15-17 år bør, hvor det er relevant med en sådan særlig uddannelsesindsats, også være omfattet af tilbuddet.

I forbindelse med etableringen af et sådant uddannelses tilbud i kostskoleform er flertallet opmærksom på, at der kan opstå en negativ "fortætningseffekt" i forbindelse med, at mange unge med kriminalitetsproblemer samles på samme skole. Det er derfor kommissionens opfattelse, at denne negative effekt bør imødegås med effektive pædagogiske tiltag.

Det er endvidere flertallets opfattelse, at iværksættelse af uddannelses tilbuddet skal følges op med en forskningsbaseret evaluering.

Kommissionen foreslår, at der skabes mulighed for at give unge under 18 år, der er anbragt i socialt regi eller i Kriminalforsorgens institutioner, et tilbud om skolegang efter behov op til og med 10. klasses niveau uanset den unges alder eller antallet af år, den unge har været indskrevet i skolen.

Et *flertal* i kommissionen (Johan Reimann, Flemming Balvig, Jens Bay, Ane Kristine Christensen, Ina Eliassen, Gunnar Homann, Michael Højer, Anne Jastrup, Geert Jørgensen, Linda Lauritsen, Birgitte Holmberg Pedersen, Eva Rønne og Eva Smith) foreslår desuden, at der med særlig fokus på gruppen af 15-17-årige, der løslades efter varetægtsfængsling, anbringelse i varetægts surrogat eller afsoning af en frihedsstraf, herunder ungdomssanktion, skabes et særligt uddannelses tilbud, hvor de unge kan få enten arbejdsstræning på et virksomhedslignende grundlag eller en anerkendt kompetencegivende uddannelse, der efterfølgende kan føre til beskæftigelse eller en videre erhvervsuddannelse.

For så vidt angår *ministerierepræsentanternes* (Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs og Henrik Thomassen) votum vedrørende flertallets forslag om et særligt uddannelses tilbud til unge henvises til disse medlemmers generelle udtalelse i afsnit 2.1 ovenfor.

Et *flertal* i kommissionen (Johan Reimann, Flemming Balvig, Jens Bay, Ina Eliassen, Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs, Gunnar Homann, Michael Højer, Anne Jastrup, Geert Jørgensen, Linda Lauritsen, Birgitte Holmberg Pedersen, Eva Rønne, Eva Smith og Henrik Thomassen) foreslår endvidere, at unge under 18 år, der løslades efter varetægtsfængsling, anbringelse i varetægtssurrogat eller afsoning af en frihedsstraf, får ret til et tilbud om udslusning fra deres hjemkommune, der som minimum skal bestå i tilknytning af en fast kontaktperson eller personlig rådgiver, medmindre den pågældende unge allerede har en sådan tilknyttet, og et tilbud om relevant kompetencegivende uddannelse.

Et *mindretal* i kommissionen (Ane Kristine Christensen) støtter ikke forslaget om, at der som minimum skal tilbydes en fast kontaktperson eller personlig rådgiver som udslusning, da det bør bero på en socialfaglig vurdering, hvad der skal iværksættes af efterværn. Herudover er der endnu ikke tilstrækkelig dokumentation for effekten af efterværn.

2.2.1.4. Styrket reaktion ved bekymrende skolefravær og udskrivning af skolen

For så vidt angår *bekymrende skolefravær* viser resultaterne af en undersøgelse offentliggjort af Undervisningsministeriet i 2008, at ca. 6.300 skoleelever i folkeskolen har mere end 20 dages ulovligt fravær på otte måneder.⁷ Heraf havde mere end 500 skoleelever ulovligt fravær i mere end halvdelen af undervisningstiden. Kommissionen finder disse tal stærkt bekymrende. Ud over at skade de unges skolekundskaber på kort sigt og begrænse deres uddannelsesmuligheder på længere sigt, øger det omfattende ulovlige fravær også risikoen for ungdomskriminalitet, idet forskning har påvist en overhyppighed af kriminalitet hos børn og unge med meget skolefravær, uden at skolefravær dog anses for at være en selvstændig risikofaktor i forhold til kriminalitet, jf. afsnit 10.3 i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3. Dette skal også ses i sammenhæng med, at den nævnte undersøgelse fra 2008 viser, at der blandt de 500 folkeskoleelever med mest fravær primært er tale om elever på de ældste klassetrin med komplekse sociale og personlige problemer.

Som led i en tidlig, helhedsorienteret, tværsektoriel og sammenhængende kriminalitetsforebyggende indsats vurderer kommissionen, at fokus på det bekymrende skolefravær, herunder fravær i form af, at barnet systematisk møder for sent til undervisningen, bør styrkes. Det er afgørende, at de relevante myndigheder arbejder tæt sammen lokalt med henblik på at sætte

⁷ Undervisningsministeriet (2008): *Børn, der gennem længere tid ikke modtager undervisning*. Rapporten kan findes på http://www.uvm.dk/~media/Files/Aktuelt/PDF08/080101_modtager.ashx.

tidligt og målrettet ind over for fraværet og de enkelte unge, som har et bekymrende fraværs mønster. Den ovennævnte undersøgelse fra 2008 konkluderer således også, at der er en direkte sammenhæng mellem kvaliteten af samarbejdet mellem kommunernes skole- og socialforvaltninger og omfanget af ulovligt fravær.

Undervisningsministeriet, Velfærdsministeriet, Finansministeriet, KL og Danske Regioner igangsatte i slutningen af 2007 et dokumentationsprojekt på folkeskoleområdet. Projektet er en udløber af aftalen om kommunernes økonomi for 2006, hvor det fremgår, at der skal opstilles klare og dækkende dokumentationsmål for output, effekt og brugertilfredshed på alle centrale kommunale serviceområder.

For så vidt angår fravær, er parterne nået til enighed om, at fravær ikke skal indgå i dokumentationsprojektet på folkeskoleområdet, men at fravær skal indgå som en indikator i dokumentationsprojektet for udsatte børn og unge. Som en del af denne løsning indgår, at fravær registreres elektronisk og stilles rådighed for kommuner og stat, hvilket allerede sker i 96 ud af 98 kommuner. Skolernes pligt til at registrere dagligt fravær på cpr.nr. i kategorierne lovligt fravær, ulovligt fravær og sygdom videreføres, og der indføres et krav om, at oplysningerne skal være elektronisk tilgængelige for kommune og stat. Herefter vil det være op til lokal beslutning, hvor ofte og ud fra hvilke kriterier den enkelte kommune vil følge op på skolefravær.

Løsningen forudsætter folkeskoleforligskredsens tilslutning til, at fraværsbekendtgørelsen forenkles, således at skolernes nuværende pligt til at indsende fraværslister til kommunen hver anden måned ophæves. Denne tilslutning foreligger efter det oplyste endnu ikke.

Kommissionen finder de aftalte initiativer på fraværsområdet relevante og dækkende og ser derfor ikke noget behov for at foreslå yderligere initiativer på dette område.

Derudover har kommissionen drøftet, om der bør indføres krav om obligatorisk underretning af de sociale myndigheder i alle tilfælde, hvor en elev i den undervisningspligtige alder *smides ud (udskrives) af en skole eller overflyttes til et andet undervisningstilbud.*

De enkelte lærere er efter den skærpede underretningspligt i dag forpligtede til at underrette de sociale myndigheder om forhold, som giver anledning til at formode, at et konkret barn har behov for særlig støtte, jf. § 153 i den sociale servicelov. Underretningspligten gælder alle personer, der udøver offentlig tjeneste eller offentligt hverv, som får kendskab til forhold, der giver formodning om, at et barn eller en ung har behov for særlig støtte. Der er tale om en personlig pligt, som træder i kraft, når det ikke er muligt selv at afhjælpe problemerne i tide gennem dialog med forældrene og barnet eller den unge. De sociale myndigheder er forpligtede til at kvittere for underretningen inden for seks dage. Der er alene tale om en kvittering for modtagelsen af underretningen og ikke en

tilbage melding i forhold til kommunens vurdering af underretningen. Den eksisterende lovgivning på undervisningsområdet giver skolen mulighed for at tage en række foranstaltninger i anvendelse, hvis en elev trods påtaler og advarsler ikke efterlever skolens ordensregler, herunder eftersidning, udelukkelse fra undervisningen i op til én uge, overflytning til en klasse på et tilsvarende klassetrin på en anden skole i kommunen eller udskrivning af elever på 10. klassetrin. Hvis der er grund til at antage, at barnets uhensigtsmæssige opførsel skyldes sociale og emotionelle vanskeligheder, skal der dog i stedet rettes henvendelse til pædagogisk-psykologisk rådgivning (PPR) og/eller til de sociale myndigheder med henblik på specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, før der træffes afgørelse om en sådan foranstaltning.

Kun elever i 10. klasse kan udskrives af folkeskolen. Elever på de øvrige klassetrin kan overflyttes til en anden skole.

Udskrivning af skolen eller overflytning til et andet undervisningstilbud er en kraftig reaktion, der ofte vil være begrundet i en stærkt afvigende adfærd fra den pågældende elevs side. Uanset om årsagen til udskrivningen eller overflytningen skal findes i et generelt mønster med uacceptabel adfærd eller i én enkeltstående hændelse af betydelig alvor, må en udskrivning eller overflytning efter kommissionens opfattelse betragtes som en klar indikator for, at den unge kan have behov for støtte i en eller anden form. I den forbindelse vil en ordning med obligatorisk underretning af de sociale myndigheder i alle tilfælde, hvor en grundskoleelev udskrives af skolen eller overflyttes til et andet undervisningstilbud, sikre, at de sociale myndigheder får mulighed for hurtigt derefter at vurdere, om der er behov for at iværksætte en undersøgelse og eventuelt efterfølgende sociale foranstaltninger efter den sociale servicelov i forhold til den pågældende.

Underretningspligten i forbindelse med udskrivning ændrer ikke ved de kommunale skolemyndigheders ansvar for at sikre, at den unge ikke står uden skoletilbud, jf. beskrivelsen ovenfor. Der skal derfor hurtigst muligt findes et nyt tilbud.

Kommissionen foreslår, at der indføres en ordning med pligt for skolerne til at underrette de sociale myndigheder i alle tilfælde, hvor en grundskoleelev udskrives af skolen eller overflyttes til en anden skole pga. voldsomt afvigende og helt uacceptabel adfærd.

2.2.1.5. Undersøgelse samt evt. øget og ensartet brug af bekymringsamtaler og -breve

Såvel politiet som de sociale myndigheder gør flere steder i landet brug af såkaldte bekymringsamtaler i form af strukturerede samtaler med børn, herunder børn under den kriminelle lavalder, og unge, der frygtes at være på vej ud i kriminalitet, evt. med inddragelse af deres familier. Nogle steder gør man tillige brug af bekymringsbreve til forældrene. Bekymringsamtaler og -breve

anses generelt for effektive midler i den kriminalitetsforebyggende indsats af de myndigheder, der anvender dem.

Inddragelse af forældre i indsatsen i forhold til unge, der udviser en bekymrende adfærd

Med henblik på at inddrage forældre i indsatsen i forhold til unge, der udviser en bekymrende adfærd anvender politikredse i forskelligt omfang bekymringsbreve og/eller bekymringssamtaler/hjemmebesøg. Som eksempel kan nævnes ordningerne hos Københavns Politi samt Syd- og Sønderjyllands Politi.

Københavns Politi har gennem mange år haft en fast procedure vedrørende hjemmebesøg. Børn og unge under 18 år, der sigtes eller mistænkes for overtrædelser af straffeloven, ordensbekendtgørelsen, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer, modtager som altovervejende hovedregel et hjemmebesøg af politiet. Besøget har til formål at få skabt en dialog med den unges familie med henblik på at aktivere familien i et samarbejde om at holde den unge ude af kriminalitet, f.eks. ved uddannelse, deltagelse i fritidsaktiviteter og eventuelt fritidsjob. Københavns Politi gennemgår dagligt døgnrapporter med henblik på at finde forhold eller hændelser, der har involveret unge under 18 år, og som kan give anledning til et hjemmebesøg. I Københavns Politi blev der i 2008 foretaget ca. 1.200 hjemmebesøg.

I sager, hvor en ung under 18 år har udvist bekymrende adfærd, men hvor et hjemmebesøg ikke umiddelbart skønnes nødvendigt, fremsendes et bekymringsbrev til forældrene med henblik på at underrette dem om deres barns bekymrende adfærd.

I *Syd- og Sønderjyllands Politi* afholdes der bekymringssamtaler med unge samt deres forældre i såkaldte bekymringssager, hvor en ung første gang tages i at begå kriminalitet eller er truffet i en bekymrende sammenhæng. Politiet indkalder således til en struktureret samtale med den unge og dennes forældre – enten på politistationen eller i den unges hjem og eventuelt med deltagelse af en kommunal SSP-medarbejder eller sagsbehandler. Målet er i fællesskab at drøfte, hvad der kan ligge bag den unges bekymrende adfærd, og hvad der kan og bør gøres for at mindske risikoen for gentagelse. Målet med samtalen er ligeledes at få et indblik i omfanget af den unges og familiens problemer.

Eksempel

Politiet får torsdag omkring midnat anmeldelse om, at en gruppe unge udviser støjende adfærd i byens parkanlæg. Politiet træffer i parken en gruppe unge i alderen 15 til 20 år. Stedet bærer præg af drikkelag, og det er tydeligt, at der også er blevet røget hash.

Ved en visitation af Bent på 20 år bliver der fundet adskillige små pakker med hash egnet til videresalg, og Jakob på 17 år bliver fundet i besiddelse af en ulovlig kniv. På stedet bliver endvidere truffet Anna på 15 år, der blev skønnet påvirket i middelsvår grad, samt Martin på 16 år, der ikke umiddelbart fremstod påvirket og ikke havde begået kriminalitet.

Politiforretningens resultat blev følgende:

- Bent, der i øvrigt var velkendt af politiet bl.a. som Hells Angels-supporter, blev sigtet for overtrædelse af lov om euforiserende stoffer.
- Jakob blev sigtet for overtrædelse af våbenloven. Desuden modtog han og hans familie et hjemmebesøg (bekymringssamtale)

- Anna og hendes forældre modtog ligeledes et hjemmebesøg af politiet som følgende af hendes bekymrende adfærd og færden i parken sent på en hverdagsaften i påvirket tilstand og i selskab med kriminelle personer.
- Martins forældre fik tilsendt et bekymringsbrev med en underretning om, hvor, hvornår og under hvilke omstændigheder deres søn var blevet antruffet af politiet, og at politiet fandt denne adfærd bekymrende.

Én af de positive effekter ved bekymringssamtaler og –breve kan efter kommissionens opfattelse være at gøre forældrene opmærksomme på, at barnet eller den unge er ved at udvikle en afvigende adfærd og betone forældrenes ansvar i den henseende.

Kommissionen har på den baggrund drøftet, om der er grundlag for at udbrede og ensarte brugen af bekymringssamtaler og –breve. Kommissionen vurderer imidlertid, at den indsamlede viden om brugen og effekten af bekymringssamtaler og –breve endnu er for lille til at kunne danne grundlag for en anbefaling om udbredelse af disse ordninger. Hertil kommer, at det som nævnt ovenfor er forskelligt, hvilke myndigheder, der i forskellige områder af landet er involveret i brugen af bekymringssamtaler og –breve.

Som det fremgår af afsnit 13.2 i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3, anvendes bekymringssamtaler også som led i den politimæssige kriminalitetsforebyggelse i Norge, og en evaluering af de norske erfaringer med ordningen er efter det oplyste på vej.

Kommissionen mener, at der bør gennemføres en kortlægning af brugen af bekymringssamtaler og -breve i Danmark, ligesom effekten af disse bør vurderes. Resultatet af denne kortlægning vil – sammen med resultatet af den norske evaluering – kunne indgå i overvejelserne om, hvorvidt brugen af bekymringssamtaler og -breve skal udbredes og evt. ensartes.

Kommissionen foreslår på den baggrund, at brugen og effekten af bekymringssamtaler og -breve kortlægges med henblik på at overveje, om brugen af bekymringssamtaler og -breve bør udbredes og evt. ensartes.

2.2.1.6. Øget og systematiseret brug af forebyggende familierådslagning og netværksmøder

Som led i en helhedsorienteret kriminalitetsforebyggende indsats har kommissionen fundet det naturligt at overveje initiativer, der tager udgangspunkt i inddragelse af hele familien til kriminelle eller kriminalitetstruede børn og unge. For det første fordi forældrene og familien som helhed spiller en afgørende rolle og har det primære ansvar for deres barns udvikling, og for det andet fordi en indsats, der alene beskæftiger sig med den unges udfordringer, risikerer at være utilstrækkelig, da den unges situation i mange tilfælde skal ses i sammenhæng med situationen i hjemmet. Hvis der ikke sættes ind over for hele familien og skabes reel vilje og mulighed for forandring i den unges

bagland og hjemmemiljø, risikerer den unge hurtigt at komme ind i et afvigende eller kriminelt mønster.

Som det fremgår af afsnit 13.2 i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3, er det netop blandt de familieorienterede programmer og tiltag, man hyppigst finder en klart positiv kriminalitetsforebyggende effekt.

På den baggrund har kommissionen drøftet forskellige modeller for mere målrettet inddragelse af familien og den unges netværk i den forebyggende indsats, herunder gennem en øget anvendelse af familierådslagning og netværksmøder.

Til *familierådslagningen* mødes familien sammen med slægt, venner eller andre, som familien tillægger betydning, for at diskutere og lægge en plan for, hvordan barnet eller den unge kan få det bedre. Metoden sætter fokus på familiens egne ressourcer og anerkender, at familien ofte kan komme med relevante og realistiske forslag til, hvad der er bedst for barnets eller den unges fremtid. Det er således familien som helhed, der lægger en plan for, hvordan barnets eller den unges situation forbedres, hvordan den pågældende kan støttes i arbejdet med sine udfordringer, og hvordan familien bedst muligt kan bidrage til at støtte og drage omsorg for den pågældendes behov. Det betyder naturligvis ikke, at familien altid selv kan og skal løse problemerne. Erfaringerne fra arbejdet med udsatte familier indikerer, at de i mange tilfælde vil have behov for støtte i større eller mindre omfang for at kunne løse problemerne. Det afgørende er imidlertid, at familien – i det omfang, den har ressourcer til det – ansvarliggøres og gives ejerskab i forhold til den videre proces.

Der er efter det for kommissionen oplyste gode resultater med forebyggende familierådslagning, bl.a. i forbindelse med bekymrende skolefravær.

Netværksmøder kan ligeledes være en virkningsfuld måde at sætte helhedsorienteret ind over for en kriminel eller kriminalitetstruet ung person. Netværksmøder samler de relevante myndigheder og inddrager samtidig familien og den unges netværk i en målrettet indsats. Når der skal iværksættes en indsats over for en kriminel eller kriminalitetstruet ung person, er flere myndigheder ofte involveret. Samtidig vil mange i den unges familie og netværk også være påvirket af den unges adfærd. Det kan være, at eventuelle mindre søskende reagerer i deres dagligdag ved pludselig at blive uopmærksomme i skolen, blive aggressive eller trække sig ind i sig selv. Samtidig skal forældrene forholde sig til, at deres barn gennemgår processer, de måske ikke selv forstår. Netværksmødet samler alle relevante parter med jævne mellemrum, og der bliver i dette forum samlet op på familiens udfordringer og udarbejdet en handlingsplan for, hvad de enkelte aktører skal gøre inden næste møde. På den måde sikres der overskuelighed og opfølgning, ikke kun i forhold til den unge, men også forældrene, eventuelle søskende mv. Netværksmøder er derfor velegnede til at imødegå såkaldte ”lillebror-problematikker”, idet der sikres opmærksomhed

omkring begyndende negativ adfærd hos de mindre søskende, hvorved en tidlig indsats muliggøres. Netværksmøderne har blandt andet været anvendt med gode resultater i den forebyggende indsats i traumatiserede flygtningefamilier i Karlebo Kommune.

Projekt i Karlebo Kommune om netværksmøder i traumatiserede flygtningefamilier

I perioden fra august 2005 til juni 2006 gennemførte Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre (RCT) i samarbejde med Karlebo Kommune et interventionsprojekt med fem netværksforløb over 7 måneder. I projektet deltog fem flygtningefamilier, hvor fædrene var torturoverlevende, og hvor der var et eller flere børn over 15 år, der havde begået kriminalitet, samt drengebørn i alderen 7-13 år. Ud over de fem familier deltog alle de faggrupper, der havde en relation til familiernes børn samt forældrenes pensionsrådgivere, rådgivere i arbejdsmarkedsafdelingen, familiebehandlere og praktiserende læger.

Da projektperioden sluttede, var følgende ændringer indtrådt:

- Der var sket en markant positiv forandring i adfærden blandt børnene i alderen 7-13 år. To børn, der var henvist til undersøgelse på børnepsykiatrisk afdeling, ændrede adfærd, så deres henvisning blev trukket tilbage.
- Netværksmøderne havde medført tydeligere og konkret ansvarsfordeling både mellem de professionelle indbyrdes, og mellem forældrene og de professionelle.
- Faggrupperne mente, at den større indsigt i familierne lettede kommunikationen med forældrene og børnene i det daglige arbejde.
- Forældrenes deltagelse og engagement i arrangementer og møder i skolernes og fritidshjemmenes regi blev højnet.
- Netværksmøderne styrkede tilliden mellem forældrene og de professionelle og førte til, at forældrene oplevede mindre stress.

Erfaringerne fra pilotprojektet i Karlebo Kommune bliver nu nyttiggjort i et fireårigt projekt, hvor seks kommuner implementerer metoden i samarbejde med RCT. Projektet, som er finansieret af Egmont Fonden, Trygfonden og Integrationsministeriet, skal bl.a. munde ud i en model for, hvordan andre kommuner kan implementere netværksmøder i deres eksisterende indsatser.

Det bemærkes, at der allerede er fokus på inddragelse af familien og netværket i den eksisterende indsats over for udsatte børn og unge. Systematisk inddragelse af familie og netværk er således en central del af anbringelsesreformen, som trådte i kraft den 1. januar 2006. Efter § 46, stk. 4, i den sociale servicelov er kommunen generelt forpligtet til så vidt muligt at løse barnets eller den unges vanskeligheder i samarbejde med familien, ligesom lovens § 47 forpligter kommunen til at overveje, hvordan der kan ske en systematisk inddragelse af familie og netværk. Med anbringelsesreformen er kommunen også blevet pålagt en pligt til at sikre, at forældre får relevante informationer om barnets eller den unges hverdag i de tilfælde, hvor barnet eller den unge er anbragt uden for hjemmet, jf. § 71, stk. 1, i den sociale servicelov. Formålet med bestemmelsen er blandt andet at fremme et godt samarbejde mellem forældre og anbringelsessted. Forældrene skal således have mulighed for at danne sig et indtryk af barnets eller den unges dagligdag, bl.a. livet i daginstitution, skole eller på uddannelsessted, forholdet til venner, deltagelse i aktiviteter og lignende. Anbringelsesreformen indebærer ligeledes en pligt til at tilbyde forældre til anbragte børn

en støtteperson under anbringelsen, jf. § 54 i den sociale servicelov. Kommunens tilbud gælder, uanset om barnet eller den unge er anbragt med eller uden samtykke. Støttepersonen kan hjælpe forældrene med en afklaring i forhold til anbringelsen og bidrage til, at forældrene under anbringelsen forbedrer forældreskabet, herunder fastholder kontakten til barnet eller den unge. Endelig har anbringelsesreformen medført en mulighed for at anbringe barnet eller den unge hos personer i familiens netværk. Mere præcist skal det i forbindelse med anbringelse af et barn eller en ung i plejefamilie altid overvejes, om en netværksanbringelse kan komme på tale. I den sammenhæng skal der sættes fokus på forskellige former for sociale relationer og netværk, ikke kun familie og slægt.

Servicestyrelsen har i perioden 2006-07 gennemført et udviklingsprojekt vedrørende implementering af familierådslagning. Projektet blev igangsat på baggrund af erfaringer om, at familierådslagning i en del kommuner ikke – eller kun i begrænset omfang – implementeres, selvom der har været taget initiativer såsom uddannelse af samordnere og initiativtagere. Den begrænsede anvendelse af familierådslagning står i kontrast til eksisterende viden om, at det er en metode, som med fordel synes at kunne benyttes i en række børne- og ungesager, og som ikke mindst er relevant i forbindelse med kravet i lov om social service om systematisk inddragelse af familie og netværk. Projektet har haft til formål at afdække, hvad der henholdsvis fremmer og hæmmer brugen af familierådslagning i børne- og ungesager i de kommunale forvaltninger, og på baggrund heraf udvikle og afprøve en implementeringsmodel, der kan anvendes af alle kommunale myndigheder. Implementeringsprojektet er lavet i samarbejde med 7 kommuner, hvoraf de 5 ønskede at implementere familierådslagning i deres forvaltninger, mens de 2 kunne bidrage med erfaringer fra mange års brug af familierådslagning som en central del af samarbejdet med familierne. Modellerne og værktøjerne formidles til landets øvrige kommuner, bl.a. gennem en rapport fra 2008.

Under henvisning til de generelt gode resultater med familieorienterede programmer og tiltag finder kommissionen dog, at der er grund til at styrke denne indsats yderligere. Det bør således efter kommissionens opfattelse i alle tilfælde, hvor det er relevant, indgå i de sociale myndigheders overvejelser, om det konkret vil kunne være gavnligt at anvende familierådgivning og netværksmøder. Kommissionen skal dog i den forbindelse understrege, at en positiv effekt af disse former for tiltag altid forudsætter, at familien er positivt indstillet i forhold til at indgå i disse, ligesom anvendelsen af redskaberne også forudsætter, at de fornødne ressourcer er til stede i familien.

Kommissionen foreslår derfor, at brugen af familierådslagning og netværksmøder i forhold til kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge øges og systematiseres med behørig respekt for den enkelte families ønsker, behov og ressourcer.

2.2.1.7. Obligatorisk underretning af de sociale myndigheder ved kriminalitet begået af unge

Som led i en tidlig, helhedsorienteret, tværsektoriel og sammenhængende indsats er det efter kommissionens opfattelse naturligt at se på, om de sociale myndigheder i fornødent omfang underrettes af politiet, når børn eller unge begår kriminalitet.

Formålet med en sådan underretning er at sikre, at de sociale myndigheder så tidligt som muligt får kendskab til, at den pågældende har et problem, der skal konfronteres.

For så vidt angår børn under 15 år er politiet efter de gældende regler forpligtet til at underrette de sociale myndigheder snarest muligt, når et mistænkt barn tilbageholdes, jf. retsplejelovens § 821 d, stk. 1. Underretning kan dog undlades, hvis tilbageholdelsen har været af ganske kort varighed. Det gælder f.eks. tilfælde, hvor den pågældende løslades umiddelbart efter tilbageholdelsen, fordi det konstateres, at tilbageholdelsen er ubegrundet.

De sociale myndigheder skal endvidere underrettes, hvis et barn under 15 år skal afhøres, og mistanken angår en overtrædelse af straffeloven eller et forhold, der efter anden lovgivning kan medføre fængselsstraf. En repræsentant for de sociale myndigheder skal i disse tilfælde så vidt muligt have adgang til at overvære afhøringer, der foretages af politiet, jf. retsplejelovens § 821 d, stk. 2.

I andre tilfælde – dvs. når barnet hverken tilbageholdes eller afhøres – skal de sociale myndigheder underrettes, såfremt barnet har begået kriminalitet, der ikke er bagatelagtig, og hvor der kan være behov for støtte fra de sociale myndigheder.

For så vidt angår unge i alderen 15-17 år skal politiet underrette de sociale myndigheder, når den unge skal afhøres som sigtet, og sigtelsen angår overtrædelsen af straffeloven eller forhold, der efter anden lovgivning kan give frihedsstraf, jf. § 1, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 786 af 21. september 1992 om underretning af kommunalbestyrelsen om afhøringer af sigtede under 18 år. En repræsentant for de sociale myndigheder skal så vidt muligt have adgang til at overvære afhøringer, der foretages af politiet eller i retten. Underretning kan dog undlades om afhøringer, der foretages i direkte forbindelse med, at sigtede af politiet træffes under eller i umiddelbar tilknytning til udøvelse af et strafbart forhold, for hvilket der ikke bliver spørgsmål om højere straf end bøde.

I alle tilfælde har politiet ligesom andre offentlige myndigheder en generel pligt til at underrette de sociale myndigheder, hvis politiets oplysninger giver grund til at antage, at barn eller en ung person under 18 år har behov for særlig støtte, herunder hvis den pågældende har vanskeligheder i forhold til de daglige omgivelser, skolen eller samfundet eller i øvrigt lever under utilfredsstillende forhold, eller der er behov for støtte på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, jf. § 1 og § 2 i

bekendtgørelse nr. 1336 af 30. november 2007 om underretningspligt over for kommunen efter lov om social service. Underretning skal i givet fald gives, så snart det viser sig, at den pågældende har behov for hjælpeforanstaltninger, og ikke først, når en eventuel sag mod den pågældende afsluttes.

Hvis underretning ikke er sket tidligere, skal underretning senest ske, når efterforskningen er afsluttet.

Politiet kan i forbindelse med underretning af de sociale myndigheder komme med forslag til initiativer i forhold til barnet/den unge, f.eks. at der aflægges besøg i barnets/den unges hjem med henblik på at drøfte den pågældendes situation og den fremtidige indsats over for den pågældende.

Efter kommissionens opfattelse er tidlig underretning af de sociale myndigheder en afgørende forudsætning for, at myndighederne kan gribe tidligt ind med en forebyggende indsats i forhold til barnet eller den unge og eventuelt den pågældendes familie og derved forhåbentlig forhindre, at barnet eller den unge kommer ind i en kriminel løbebane. Kommissionen har derfor overvejet at gøre det obligatorisk for politiet at underrette de sociale myndigheder i alle tilfælde, hvor børn eller unge under 18 år mistænkes for at have begået en kriminel handling. Det kan imidlertid indvendes, at man med en undtagelsesfri underretningspligt vil lægge beslag på en del ressourcer hos både politiet og de sociale myndigheder til at vurdere bagatelsager, der ikke er tegn på nogen generelt afvigende eller kriminel adfærd hos den pågældende.

Som det fremgår af beskrivelsen ovenfor, vil politiet i praksis være forpligtet til at underrette de sociale myndigheder i stort set alle tilfælde, hvor det kan være relevant. For så vidt angår unge i alderen 15-17 år, kan underretning dog som nævnt ovenfor i medfør af de gældende regler undlades om afhøringer, der foretages i direkte forbindelse med, at sigtede af politiet træffes under eller i umiddelbar tilknytning til udøvelse af et strafbart forhold, for hvilket der ikke bliver spørgsmål om højere straf end bøde. Efter kommissionens vurdering vil denne undtagelse for eksempel kunne finde anvendelse på tilfælde, hvor unge pågribes med en mindre mængde euforiserende stoffer eller dopingmidler til eget forbrug. Efter kommissionens opfattelse vil denne type kriminalitet kunne være tegn på et behov for en social indsats over for den pågældende unge, og der bør derfor også i disse sager være pligt til at underrette de sociale myndigheder. Adgangen for de sociale myndigheder til at være til stede under politiets afhøring bør dog kunne fraviges i forbindelse med afhøringer, der foretages i direkte forbindelse med, at sigtede af politiet træffes under eller i umiddelbar tilknytning til udøvelse af et strafbart forhold omfattet af lov om euforiserende stoffer eller lov om forbud mod visse dopingmidler, for hvilket der ikke bliver spørgsmål om højere straf end bøde.

Med henblik på at skabe den fornødne sikkerhed for, at alle relevante oplysninger er tilgængelige for de sociale myndigheder ved politiets underretning, bør denne ske skriftligt, bortset fra helt akutte tilfælde.

Kommissionen foreslår på den baggrund,

- at underretningspligten i forhold til de sociale myndigheder udvides, således at politiet skal underrette de sociale myndigheder i alle tilfælde, hvor en person i alderen 15-17 år afhøres som sigtet for overtrædelse af lov om euforiserende stoffer eller lov om forbud mod visse dopingmidler, og
- at politiets underretning til de sociale myndigheder om strafbare forhold bør ske skriftligt, bortset fra helt akutte tilfælde.

2.2.1.8. Obligatorisk underretning af de sociale myndigheder ved vold i hjemmet

Som anført i afsnit 10.2 i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3, er forholdene i hjemmet en af de stærkeste prædikatorer for børns og unges kriminalitet. Vold i hjemmet må i den forbindelse anses for at være en stærk indikator for, at barnet eller den unge – pga. det ringe opvækstmiljø i hjemmet – er i fare for at komme ind i en uheldig udvikling, der i sidste ende kan føre til, at den pågældende begår kriminalitet. Kommissionen finder det derfor naturligt at overveje spørgsmålet om obligatorisk underretning af de sociale myndigheder ved vold i hjemmet som led i en tidlig, helhedsorienteret, tværsektoriel og sammenhængende indsats.

Kommissionen ønsker at understrege vigtigheden af, at de sociale myndigheder hurtigst muligt får kendskab til børn eller unge, der udsættes for traumatiske oplevelser som f.eks. vold og overgreb begået mod dem selv eller andre i hjemmet med henblik på, at myndighederne kan iværksætte den fornødne indsats over for disse familier. Målet er i videst muligt omfang at forebygge, at de ubehagelige oplevelser i hjemmet kommer til at påvirke børn og unges opvækst negativt og derved måske bliver medvirkende årsag til, at de pågældende kommer ind i en kriminel løbebane.

Som anført i afsnit 10.2.2. i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3, er det i en dansk registerbaseret undersøgelse blevet påvist, at der, hvis der forekommer vold blandt forældrene, eller hvis barnet eller den unge selv udsættes for vold eller omsorgssvigt, er en forhøjet risiko for, at barnet eller den unge senere selv begår vold.

Én af de muligheder, der kan peges på med henblik på at søge at sikre en tidlig underretning af de sociale myndigheder, er at gøre indberetning til de sociale myndigheder obligatorisk, hvis der anmeldes vold eller andre lignende overgreb i et hjem, hvor der befinder sig børn eller unge. Som

eksempel kan nævnes et tilfælde, hvor politiet bliver kaldt ud til husspektakler og ved ankomsten kan konstatere, at moderen til et hjemmeboende barn har været udsat for vold begået af faderen.

For offentligt ansatte og andre med offentlige hverv, læger, ansatte ved frie grundskoler og frie kostskoler, personer, der er beskæftiget ved dag-, fritids- og klubtilbud mv., samt personer, der er beskæftiget ved opholdssteder, familiepleje, krisecentre, behandlingstilbud eller andre tilbud, der for det offentlige udfører opgaver rettet mod personer med sociale eller andre særlige problemer, gælder der en generel pligt til at underrette de sociale myndigheder, når de i deres virke bliver bekendt med forhold for et barn eller en ung under 18 år, der må give formodning om, at barnet eller den unge har behov for særlig støtte, jf. § 1 i bekendtgørelse nr. 1336 af 30. november 2007 om underretningspligt over for kommunen efter lov om social service.

Ifølge bekendtgørelsens § 2, stk. 1, foreligger underretningspligten bl.a., når barnet eller den unge har vanskeligheder i forhold til de daglige omgivelser, skolen eller samfundet eller i øvrigt lever under utilfredsstillende forhold.

Kommissionen har grund til at tro, at de ovennævnte gældende betingelser for underretningspligten i forhold til de sociale myndigheder ofte vil være opfyldt, når et barn eller en ung befinder sig i et hjem, hvor personer udsættes for vold eller lignende overgreb.

Under hensyn til vigtigheden af at beskytte børn og unge mod at vokse op i et hjem, der er præget af vold og overgreb, finder kommissionen dog, at der er grund til at gøre indberetning til de sociale myndigheder obligatorisk i alle tilfælde, hvor vold eller tilsvarende overgreb i hjemmet anmeldes, med henblik på at sikre, at de sociale myndigheder så tidligt som muligt får mulighed for at reagere og iværksætte en eventuel relevant indsats over for barnet eller den unge eller dennes familie. Den obligatoriske underretningsforpligtelse vil efter kommissionens vurdering være mest relevant for politiet, f.eks. i tilfælde, hvor politiet tilkaldes til husspektakler. Det kan dog ikke udelukkes, at også andre persongrupper, f.eks. læger eller andre, der er i kontakt med familien, vil kunne få oplysninger om vold i hjemmet, og kommissionen er derfor af den opfattelse, at forpligtelsen til at underrette de sociale myndigheder bør påhvile den persongruppe, der allerede er omfattet af bekendtgørelse nr. 1336 af 30. november 2007 om underretningspligt over for kommunen efter lov om social service.

Særligt i forhold til underretninger fra politiet til de sociale myndigheder skal kommissionen med henblik på at skabe den fornødne sikkerhed for, at alle relevante oplysninger er tilgået de sociale myndigheder ved underretningen, anbefale, at underretningen sker skriftligt bortset fra helt akutte tilfælde.

Kommissionen foreslår derfor,

- at der – som supplement til den gældende underretningspligt – indføres en generel forpligtelse for den persongruppe, der er omfattet af underretningspligten i medfør af bekendtgørelse nr. 1366 af 30. juni 2007 om underretningspligt over for kommunen efter lov om social service til at underrette de sociale myndigheder i alle tilfælde, hvor de bliver bekendt med, at der forekommer vold i et hjem, hvor et barn eller en ung bor eller opholder sig, uanset om volden udøves mod barnet eller den unge eller mod andre i hjemmet, og
- at politiets underretning til de sociale myndigheder bør ske skriftligt bortset fra helt akutte tilfælde.

2.2.1.9. Analyse af grundlaget for rekruttering af børn og unge til kriminelle bander

Som nævnt i forordet til denne betænkning er det kommissionens grundlæggende opfattelse, at bandekriminalitet og ungdomskriminalitet er to forskellige problemstillinger, der derfor bør håndteres forskelligt. De sværest belastede og stærkest styrende bandemedlemmer befinder sig i voksenalderen, og indsatsen mod dem må nødvendigvis betjene sig af andre og skrappe virkemidler end indsatsen i forhold til børn og unge, der endnu ikke har bevæget sig (så langt) ind i en kriminel løbebane. For så vidt angår rekrutteringen af børn og unge til kriminelle bander er der dog et væsentligt problem, der berører begge disse kriminalitetsfænomener.

Efter kommissionens opfattelse er et væsentligt led i den tidlige, helhedsorienterede, tværsektorielle og sammenhængende indsats mod ungdomskriminalitet, at man søger at begrænse rekrutteringen af børn og unge til kriminelle bander. Dels er der en overhængende risiko for, at børn og unge presses eller udnyttes til at udføre kriminelle handlinger inden for rammerne af banderne, dels kan banderelationen være med til at fastholde børn og unge i en kriminel løbebane, herunder pga. de stærke sociale normer, der typisk præger det indbyrdes forhold mellem bandemedlemmerne.

Gadedrengeundersøgelser og bandeprojekt

Center for Ungdomsforskning ved Danmarks Pædagogiske Universitetsskole har udarbejdet *to rapporter vedrørende gadedrenge af anden etnisk herkomst end dansk* og herunder disses møde med politi og borgere. I 2003 udgav centeret rapporten "Konflikt på gadeplan – når etnisk minoritetsungdom og politi mødes" og i 2007 rapporten "Gadedrenge – yngre etniske drenge i gadebilledet og deres møder med politi og borgere". I sidstnævnte rapport bredes perspektivet ud, idet man afdækker baggrunden for møderne og hvorledes disse opfattes af drengene og politiet. Rapporten er udarbejdet med henblik på at komme politiet og andre, der i deres hverdag arbejder med disse børn og unge, til gavn og indeholder en række anbefalinger, som med fordel vil kunne anvendes i dette arbejde. Anbefalingerne retter sig ikke specifikt mod rekruttering af børn og unge til kriminelle bander.

Rapporten fra 2007 har foreløbig dannet grundlag for en konference afholdt af Center for Ungdomsforskning og Rigs politiet, hvor rapporten og dens anbefalinger blev præsenteret og drøftet.

Det kan desuden oplyses, at Rigspolitiet på baggrund af finansloven for 2009, hvor politiet i overensstemmelse med forligspartiernes aftale af 6. november 2008 om gennemførelse af politireformen og styrkelse af politiindsatsen blev tilført en merbevilling på 2,5 mio. kr. i henholdsvis 2009 og 2010 til vidensopsamling og undervisning vedrørende bandekriminalitet, har iværksat *et særligt bandeprojekt*. Det fremgår af forligspartiernes aftale, at det skal sikres, at der gennemføres en målrettet og koordineret vidensopsamling, forskningsindsats og uddannelse i bekæmpelse af bandekriminalitet inspireret af blandt andet udenlandske erfaringer, herunder forskning i rekrutteringsprocesser og årsager. Bandeprojektet er iværksat på tværs af politiets organisation med fokus på flere forskellige elementer. Der er således etableret fire arbejdsgrupper fordelt på ”forebyggelse”, ”bekæmpelsesstrategier”, ”forskning & analyse” og ”videndeling/uddannelse”. Det forventes, at det samlede projekt afsluttes ultimo 2010 med en intern konference.

Efter kommissionens opfattelse er der imidlertid behov for yderligere afdækning af de strukturer, der giver grobund for rekruttering af børn og unge til kriminelle bander for at give et bedre grundlag for at gribe ind over for disse strukturer og dermed rekrutteringen. Der bør i den forbindelse fokuseres på en bredere afdækning af de miljøer, hvorfra rekrutteringen sker.

Kommissionen foreslår på den baggrund, at der iværksættes et forskningsprojekt vedrørende grundlaget for rekrutteringen af børn og unge til kriminelle bander.

2.2.1.10. Forsøg med styrkelse af social kapital

Kommissionen finder, at det som led i udmøntningen af en tidlig, helhedsorienteret, tværsektoriel og sammenhængende indsats mod ungdomskriminalitet også er vigtigt at inddrage initiativer, der har til formål at virke bl.a. kriminalitetsforebyggende gennem en bredere indsats. Som eksempel på dette kan nævnes initiativer, der har til formål at styrke den såkaldte sociale kapital. Social kapital tager udgangspunkt i de tre elementer netværk, tillid og normer og kan kort beskrives som den ”lim”, der binder samfundet sammen – samfundets sammenhængskraft. Høj social kapital er ensbetydende med en høj grad af indbyrdes tillid og en høj grad af indbyrdes støtte.

Igennem stort set hele børne- og ungdomsperioden tilbringer de fleste børn og unge en betydelig tid i et organiseret børne- og ungdomsliv, hvor de er sammen med jævnaldrende eller næsten jævnaldrende. Det vides, at de påvirkninger, de får i disse sammenhænge, er af meget stor betydning for deres liv og handlinger.

Den generelle hypotese er, at øget social kapital i det organiserede ungdomslivs mange forskellige sammenhænge vil mindske børns og unges risikoadfærd, herunder kriminalitet. Det er i den forbindelse vigtigt at understrege, at social kapital ikke kun bør betragtes som et muligt middel (til forebyggelse), men primært som et mål i sig selv. Det har under alle omstændigheder interesse at

forsøge at øge den sociale kapital i de unges livsverden, fordi man ved, at det er forbundet med større tilfredshed og større oplevelse af lykke.⁸

Med hensyn til muligheden for at arbejde med social kapital som en potentiel kriminalitetsforebyggende foranstaltning befinder man sig endnu i den spæde begyndelse. Der er endnu for lidt viden om den eventuelle kriminalpræventive effekt af øget social kapital, og om, hvilke konkrete og praktiske tiltag man kan benytte med henblik på at øge den sociale kapital.

Som eksempler på kendte metoder, der anvendes for at øge den sociale kapital i forskellige sammenhænge kan nævnes:

- ”Teambuilding”, der især kendes fra erhvervslivet, når man skal have teams eller grupper til at fungere bedre gennem øget indbyrdes tillid blandt medarbejderne.
- Konfliktråd og mægling, der bygger på et ”positivt” konfliktsyn, som i bedste fald kan resultere i, at konflikter øger den sociale kapital og ikke virker ekskluderende.
- Social pejling som f.eks. Ringstedforsøget, der især, men ikke udelukkende, er anvendt i tilknytning til misbrug, og som kan mindske misforståelser i de forestillinger, unge har om hinanden, jf. afsnit 13.10 i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3.
- Netværksarbejde, der tager udgangspunkt i en måling af, hvem der omgås hvem og de enkelte personers styrke og svagheder, hvorefter man systematisk prøver at sikre, at alle kommer med i netværket, og at hver enkelt kommer til dels at hjælpe nogen af de andre på specifikke punkter, dels at modtage hjælp fra nogen af de andre.

Kommissionen vurderer, at det i denne sammenhæng vil være muligt og hensigtsmæssigt at gennemføre et modelkommuneprojekt, hvor man søger at finde og afprøve praktiske værktøjer til at øge den sociale kapital i diverse børne- og ungdomssammenhænge og efterfølgende systematisk måler effekten på den sociale kapital og – som et yderligere led – på ungdomskriminaliteten.

Kommissionen foreslår på den baggrund, at der iværksættes et forsøg i form af et modelkommuneprojekt med det sigte at øge den sociale kapital blandt børn og unge, herunder med henblik på at undersøge den kriminalpræventive effekt af en forøgelse af den sociale kapital.

2.2.1.11. Styrkelse af misbrugsbehandlingen

Som nævnt i afsnit 10.4 i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3, har undersøgelser påvist en stærk sammenhæng mellem kriminalitet og brugen af alkohol, andre rusmidler og tobak. Danske undersøgelser tyder desuden på, at denne sammenhæng med tiden er blevet stærkere. Det er i den forbindelse væsentligt at forsøge at forhindre, at misbrug fører børn og unge ind i en egentlig

⁸ Se f.eks. Balvig, Flemming (2006): ”Den ungdom!”, Det Kriminalpræventive Råd, s. 85f.

kriminell løbebane, f.eks. fordi de er nødt til at skaffe penge til det fortsatte misbrug, eller fordi de begår kriminalitet, mens de er under indflydelse af rusmidler. Flere undersøgelser peger på en tæt sammenhæng mellem misbrug og sociale problemer.⁹

Efter kommissionens opfattelse er det derfor et vigtigt element i en tidlig, helhedsorienteret, tværsektoriel og sammenhængende indsats mod ungdomskriminalitet at sikre, at børn og unge, der kommer ud i et misbrug af rusmidler som f.eks. alkohol eller narkotika, hurtigt kan få tilbudt relevant afvænningsbehandling.

I den forbindelse er det væsentligt at sikre, for det første at behandlingen er relevant og indrettet efter principper, der har en dokumenterbar positiv effekt, og for det andet at der findes tilstrækkelig behandlingskapacitet til at sikre, at børn og unge, der ønsker at komme i behandling for misbrug, har mulighed for dette inden for en forholdsvis kort tidshorisont.

Efter bekendtgørelse nr. 1651 af 13. december 2006 om garanti for social behandling for stofmisbrug til unge under 18 år i særlige tilfælde, der er udstedt i medfør af § 101, stk. 3, i den sociale servicelov, er kommunerne forpligtede til at sørge for behandlingstilbud til unge stofmisbrugere under 18 år i særlige tilfælde. Tilbuddet skal i disse tilfælde iværksættes senest 14 dage efter henvendelsen til kommunen. Målgruppen er unge, som på grund af stofmisbruget har alvorlige sociale og adfærdsmæssige problemer, der medfører, at de ikke kan fungere i forhold til familie, uddannelse, arbejde eller skole. Der er således tale om unge med sociale, fysiske og/eller psykiske skader forårsaget af stofmisbruget.

Kommunerne er ligeledes forpligtede til at udarbejde handleplaner for den behandling, der skal iværksættes for unge under 18 år med et behandlingskrævende stofmisbrug, og for den nødvendige støtte til den unge. Handleplanen udarbejdes i samarbejde med den unge og familien.

For så vidt angår kapaciteten af pladser til behandling af unge stofmisbrugere bemærkes, at antallet af pladser ikke indgår i de årlige rammeaftaler mellem regionerne og kommunerne, men at der generelt finder en koordinering og dialog sted mellem kommunerne om behovet for specialiserede pladser, herunder pladser til unge misbrugere. Et af hovedformålene med anbringelsesreformen har været at forsøge at styrke netværkstækningen ved generelt at have fokus på at etablere tilbud til børn og unge med særlige behov i det lokale miljø. Det fremgår således af § 46, stk. 2, i den sociale servicelov, at støtten skal ydes tidligt og sammenhængende, så begyndende problemer hos barnet eller den unge så vidt muligt kan afhjælpes i hjemmet eller i det nære miljø. Da der på nuværende tidspunkt ikke findes en landsdækkende prognose for behovet af pladser, typer af pladser,

⁹ Se f.eks. Zeeberg, Henriette (2001): *Undersøgelse af under 18-årige stofmisbrugeres situation*, Formidlingscentret for Socialt Arbejde, og Ehrenreich & Hansen (2006): *Undersøgelse af unge under 18 år med misbrugsproblemer*, Videns- og Formidlingscenter for Socialt Udsatte.

behandlingsmetoder, resultater og effekter, er det vanskeligt at fastslå, om det eksisterende udbud af pladser til unge misbrugere er tilstrækkeligt.

For så vidt angår alkoholmisbrug, er kommunalbestyrelsen efter sundhedslovens § 141 forpligtet til at tilbyde vederlagsfri alkoholbehandling til alle alkoholmisbrugere, herunder børn og unge inden for 14 dage efter, at misbrugeren har henvendt sig til kommunen med ønske om at komme i behandling.

Det bemærkes, at det ikke inden for den nuværende lovgivnings rammer er muligt at gennemføre tvangsmæssig afvænningsbehandling for misbrug af rusmidler.

Tvangsmæssig afvænningsbehandling i Sverige¹⁰

I Sverige har man en årelang tradition for tvang i behandlingen af forskellige målgrupper med dysfunktioner. Det gælder f.eks. personer med psykiske problemer, familiemæssige problemer, misbrug, kriminalitet og inden for psykiatrien.

I relation til misbrugere er der i hele Sverige 13 såkaldte "LVM-hem" (Lagen om Vård af Misbrukare i vissa fall), som administreres af Statens Institutionsstyrelse (SiS). Man kan tvangsanbringes på disse hjem ved, at læger, socialrådgivere eller pårørende henvender sig til den stedlige socialforvaltning, som herefter påbegynder en LVM-udredning. Hvis denne udredning konkluderer, at der er behov for en tvangsanbringelse, forelægges sagen for en forvaltningsdomstol (länsrätten). Det er länsrätten, som har kompetencen til at træffe beslutning om tvangsbehandling, og i så godt som samtlige tilfælde efterkommer länsrätten en sådan begæring.

Opholdet på et LVM-hem må ikke overstige 6 måneder. Institutionerne er indrettet til forskellige målgrupper. Der findes LVM-hem for eksempelvis misbrugere med psykiatriske diagnoser, voldelige misbrugere, gravide misbrugere eller misbrugere med et særligt behandlingsbehov.

I de senere år har tvangsbehandlingen gennemgået store strukturelle forandringer. Antallet af pladser er faldet markant som en direkte følge af en ændring i kommunernes opfattelse af god behandling og et deraf følgende stort fald i antallet af disse anbringelser. Der er således en mere udbredt opfattelse i kommunernes socialforvaltninger af, at en lang periode med misbrug sjældent kan bringes til ophør alene gennem et ophold under tvang på et LVM-hem i SiS-regi.

Særligt for så vidt angår tvangsbehandling af unge (op til 20 år) sorterer dette også under SiS. Der er i alt 31 såkaldte ungdomshjem i SiS-regi. Proceduren for anbringelserne er de samme som nævnt ovenfor.

Den svenske regering iværksatte i 2006 det treårige projekt MVG (Motverka våld og gang), som netop er afsluttet, og som havde til formål at skabe en større sammenhæng mellem de forskellige behandlingsindsatser under institutionsophold i SiS-regi og i tiden efter. Forskningsprojekter ved universiteterne i Lund og Stockholm har været tilknyttet hele perioden. Projektet omfattede 15 udvalgte kommuner og 500 institutionsplacerede unge samt en kontrolgruppe.

¹⁰ Oplysningerne vedrørende tvangsmæssig afvænningsbehandling stammer primært fra Statens Institutionsstyrelse (SiS).

De unge havde typisk problemer med kriminalitet eller misbrug, men også andre anbringelsesårsager nævnes, såsom psykiske problemer, konflikt i hjemmet og vagabondering. For så vidt angår stofmisbrug skal det nævnes, at hashrygning også kan være årsag til en tvangsbehandling.

En af hovedkomponenterne var, at alle unge fik en "samordnar" (tovholder), som havde ansvaret for koordineringen af de forskellige indsatser. Der blev desuden stillet krav til alle interessenter om en kvalificeret overlevering af relevante informationer ved hver overgang fra en behandlingsfase til en anden.

Endvidere var det helt centralt, at der blev udfærdiget en aftale mellem den unge, dennes familie, institutionen og socialforvaltningen om tiden på ungdomshjemmet og tiden efter udskrivning, så alle havde mulighed for at få indflydelse på den endelige plan.

Projektet har foreløbig vist gode resultater. Det konkluderes således, at en stor del af de unge (fortsat) er velbehandlet 6 måneder efter opholdet, men den endelige slutrapport kommer først medio 2010, da man primært er interesseret i langtidseffekten af den ekstra indsats. Således havde mange unge stadigvæk tilknyttet samordnare på tidspunktet for effektmålingen 6 måneder efter endt ophold og stod dermed ikke helt "på egne ben" endnu.

Den ekstra indsats, som projektet medførte, gjorde, at opholdstiden på behandlingsinstitutionen under tvang kunne nedbringes væsentligt. Nedbringelsen af anbringelsesperioden medførte ikke, at recidivet og deraf følgende genanbringelse var højere for denne gruppe sammenlignet med kontrolgruppen, selvom opholdstiden var kortere. Med andre ord synes en særlig indsats med tilknytning af en person med en koordinatorfunktion kombineret med en systematisk og inddragende behandlingsform at kunne minimere behovet for tvangsbehandling.

En yderligere erfaring fra projektet er, at der er stor en udfordring i, at få den unge – og ofte også dennes familie – til at opleve sig reelt motiveret og inddraget. Inddragelsen beskrives således som en væsentlig forudsætning for et godt behandlingsresultat, og interviews af de unge i projektet viser, at de generelt ikke har følt sig tilstrækkeligt inddraget. Undersøgelsen peger på, at det naturligvis er svært at tilvejebringe en sådan ønsket inddragelse, når hele behandlingen er baseret på tvang.

Det er ikke muligt at komme med en entydig konklusion vedrørende positive og negative erfaringer med tvangsbehandling af unge i Sverige. Tvang er en integreret del af stort set al behandling i Sverige, og det tyder ikke umiddelbart på, at tvang er på vej ud. På den anden side er anvendelsen af tvang i behandlingen af voksne faldende, og i relation til tvang i behandlingen af unge er der en voksende erkendelse af, at der er en meget stor udfordring i at få den unge motiveret og inddraget i behandlingen – netop på grund af tvangselementet. Samtidig har netop inddragelsen af de unge vist sig at være afgørende for et godt resultat på lang sigt. Umiddelbart kan der fremvises nogle gode foreløbige resultater af behandlingen, men det skal understreges, at resultaterne baserer sig på en indsats, som tidsmæssigt rækker ud over perioden med tvangsbehandling, og det er derfor behæftet med nogen usikkerhed, hvilken del af indsatsen der er virksom.

Kommissionen har overvejet, om der tilsvarende bør skabes mulighed for at gennemføre tvangsmæssig afvænningsbehandling af unge misbrugere i Danmark. Fordelen ved en sådan mulighed vil være, at det i teorien på denne måde vil være muligt at sikre behandling til alle unge misbrugere – inklusive den gruppe af unge misbrugere, der ikke er motiveret for at modtage behandling. Heroverfor står imidlertid, at det efter kommissionens opfattelse er et helt centralt element i enhver afvænningsbehandling, at den pågældende er motiveret for at modtage

behandlingen. Efter kommissionens opfattelse bør alle relevante aktører derfor søge at motivere unge misbrugere til at modtage et behandlingstilbud, men kommissionen finder ikke anledning til at foreslå, at der skabes lovgrundlag for at gennemføre tvangsmæssig behandling af unge misbrugere.

Det er kommissionens erfaring, at ét af problemerne i forbindelse med unges misbrug er, at en stor del af de institutioner, opholdssteder mv., der modtager unge, som anbringes uden for hjemmet med eller uden samtykke, ikke er i stand til at håndtere unge med misbrugsproblemer, og ofte har anbringelsesstederne ikke de fornødne metodiske redskaber og behandlingstilbud samt den fornødne fleksibilitet til at behandle unge med misbrugsproblemer. Konsekvensen af dette er, at unge i nogle tilfælde må flyttes fra anbringelsesstedet, når det konstateres, at de pågældende har et misbrug. Kommissionen er som anført i flere andre sammenhænge i denne betænkning af den opfattelse, at udsatte børn og unge generelt har behov for, at der er kontinuitet i behandlingsindsatsen, og at dette behov forstærkes, hvis de pågældende tilmed har et misbrugsproblem. Hertil kommer, at flytning kan medvirke til stigmatisering af børnene eller de unge, og til at de fastholdes i en identitet som misbrugere. Derfor er det i sig selv problematisk, at det i nogle tilfælde er nødvendigt at flytte børn og unge, der kommer ud i et misbrug, men som eventuelt i øvrigt er inde i et behandlingsforløb, der passer til deres behov. Kommissionen skal derfor anbefale, at der på anbringelsessteder for børn og unge i videre omfang end i dag skabes mulighed for at behandle børn og unge, der har et misbrug, så det i videst muligt omfang undgås, at misbruget i sig selv gør det nødvendigt at flytte de pågældende til et andet anbringelsessted. I den sammenhæng skal kommissionen særligt pege på muligheden for, at kommunerne i forbindelse med godkendelsen af anbringelsessteder for børn og unge sørger for, at der er den fornødne fleksibilitet i vilkårene for det enkelte anbringelsessted, så det i videst muligt omfang undgås at flytte anbragte børn og unge alene under henvisning til et konstateret misbrug hos de pågældende.

Kommissionen foreslår derfor,

- at der på anbringelsessteder for børn og unge i videre omfang end i dag skabes mulighed for at behandle børn og unge, der har et misbrug, så det i videst muligt omfang undgås, at misbruget i sig selv gør det nødvendigt at flytte de pågældende til et andet anbringelsessted, og
- at kommunerne i denne forbindelse sikrer den fornødne fleksibilitet i vilkårene for det enkelte anbringelsessted.

2.2.1.12. Styrket helhedsorienteret gadeplansindsats

Der ses en stadig tydeligere gadekultur blandt kriminalitetstruede unge. Det Kriminalpræventive Råd konkluderer bl.a. i rapporten "Etniske grupper – Kriminalitet og forebyggelse", at gadeplansarbejdet i belastede boligområder skal styrkes, da mange af de unge med anden etnisk baggrund end dansk ikke er en del af det etablerede system. Dette understøttes af afsnit 10.4 i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3, hvor der henvises til undersøgelser, der påviser, at de

børn og unge, der begår mest kriminalitet, er dem, der tilbringer mest fritid sammen med kammerater i gademiljøet. Undersøgelser viser endvidere, at gadeplansarbejdet har en stor kriminalpræventiv effekt, da gadeplansmedarbejdere opnår kontakt til unge, der ikke er i skole, ungdomsklub eller lignende.¹¹

Det er kommissionens vurdering, at hvor en stærk negativ gadekultur som nævnt i sig selv er en betydelig kriminalitetstruende faktor, er risikoen særlig stor i forhold til børn og unge, der også på anden måde er kriminalitetstruede.

Efter kommissionens opfattelse er en effektiv gadeplansindsats derfor et væsentligt element i udmøntningen af en tidlig, helhedsorienteret, tværsektoriel og sammenhængende indsats. Det er i denne forbindelse særligt vigtigt, at indsatsen er tværsektoriel, således at de mange forskellige myndigheder, der ofte er involverede i indsatsen i forhold til børn og unge, udsender entydige signaler over for disse. For at gadeplansindsatserne skal have den ønskede effekt, må de tage udgangspunkt i et stærkt tværfagligt samarbejde mellem boligforeninger, lokalpoliti, områdets skoler, klubber, kommunen, forældre og frivillige organisationer. Det er i den forbindelse kommissionens opfattelse, at kommunerne bør være den centrale koordinerende aktør i et sådant samarbejde. Som anført i afsnit 2.2.1.1 ovenfor er det endvidere et flertal i kommissionens opfattelse, at kommunerne bør formulere en klar politik for arbejdet med kriminalitetstruede børn og unge.

Det er desuden kommissionens vurdering, at det i denne sammenhæng er særligt vigtigt at tage udgangspunkt i en helhedsorienteret kriminalpræventiv indsats, der bl.a. bør tage de pågældende børn og unges vennegruppe i betragtning, da vennegruppen ofte er det eneste faste holdepunkt for disse børn og unge. De pågældende børn og unge skal endvidere selv inddrages i at løse det kriminalitetsproblem, som de er en del af.

Som nævnt i afsnit 13.1 i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3, har man i Holland haft gode erfaringer med såkaldte hotspotindsatser i områder, hvor der er behov for en synlig og koncentreret indsats for at højne borgernes sikkerhed og tryghedsfølelse. En undersøgelse fra 2007 viser, at hotspotindsatsen virker, og at kriminaliteten ikke blot flytter ”rundt om hjørnet”.¹² Som anført i kommissionens udredningsrapport har Københavns Kommune etableret en hotspotindsats i Valby/Sjælør på grund af problemer med bandekriminalitet i området.

Forsøg med hotspotsindsats i Københavns Kommune

¹¹ Se f.eks. LG Insight (2008): *Den kriminalpræventive indsats i Københavns Kommune – vurderinger og anbefalinger*. Rapporten kan findes på

http://www.kk.dk/PolitikOgIndflydelse/IPolitiskFokus/~/_media/C1E850A7638D48DDAF743FC470C9F6EA.ashx.

¹² Braga, Anthony A. (2007): *Effects of Hot Spots Policing on Crime*, Campbell Collaboration, og SFI Campbell (2008): *Hotspot-strategier kan nedbringe kriminalitet*.

Københavns Kommune igangsatte i februar 2009 et toårigt pilotprojekt om etablering af hotspots i boligområderne Akacieparken og Sjælør Boulevard i Valby. Formålet med indsatsen er at nedsætte kriminaliteten blandt unge med anden etnisk baggrund i området samt at imødekomme et behov for at højne borgernes sikkerhed og tryghedsfølelse i boligområderne gennem en synlig, koncentreret og velkoordineret kriminalitetsforebyggende og -bekæmpende indsats i bydelene. Indsatsen blev iværksat på baggrund af bekymrende adfærd hos unge, primært drenge, i alderen 14-17 år i områderne.

Indsatsen indbefatter, at der er ansat en hotspotchef, der har beføjelser til at gå direkte til den politimæssige og politiske ledelse, således at der sikres en effektiv indsats, samt 4 gadeplansmedarbejdere, der står for den daglige indsats i samarbejde med lokale aktører. Gadeteamet har til opgave at hjælpe de unge i områderne, som bl.a. savner aktiviteter, opholdssteder, job- og uddannelses tilbud, samt at være synlig i gadebilledet og invitere til dialog og samarbejde med beboerne med henblik på, at de skal føle sig trygge, når de færdes i deres boligområde.

Indsatsen foregår på familie-/individniveau og på bydelsniveau og omfatter kommunen, politiet, SSP-samarbejdet, boligselskaber og byindretning, det lokale erhvervsliv, de frivillige kræfter og borgerinddragelse.

Programmet har 4 overordnede temaer, der hver omfatter en række initiativer:

- 1) Kriminalitetsbekæmpelse, bl.a. ved etablering af en koordinationsfunktion i politiet, der har til opgave at fremme den politimæssige indsats i området og samarbejdet med den kommunale indsats, en kortlægning af udviklingen i de kriminelle miljøer med særlig fokus på "lillebrorgruppen" og en hurtigere og styrket koordination af de indsatser, som iværksættes før, under og efter den unges afsoning. Hotspot skal derudover tilbyde individuelle indsatser, hvor de unge, der befinder sig i kriminelle løbebaner, mandsopdækkes og tilbydes veje ud af kriminaliteten.
- 2) Kriminalitetsstruede børn og unge, bl.a. ved et styrket samarbejde på skole-, klub- og fritidstilbudsområdet mellem lokale klubber og skoler, formidling af fritidsjobs og etablering af individ- og familiebaserede kriminalitetsforebyggende indsatser, hvor der konsekvent følges op på den enkelte unge og vedkommendes familie.
- 3) Familier med særlige behov. Indsatserne skal medvirke til, at udsatte familier får bedre tilknytning til arbejdsmarkedet og de lokale institutionstilbud gennem oplysning og vejledning af forældre om institutionsmuligheder, jobaktivering og familiecoaching.
- 4) Oplevelse af tryghed. Indsatsområderne består i at inddrage borgerne i lokalområdet i etableringen af tryghedsfremmende aktiviteter og fysisk byplanlægning for at sikre en følelse af ejerskab og tilhørsforhold til områderne, herunder bl.a. fornyelse af stationsområdet omkring Sjælør Station i form af øget og bedre belysning, indretning og nyplanlægning af udearealerne, så de indbyder til flere tryghedsskabende aktiviteter, ophold og naboskab.

Hotspot udmøntes i samarbejde mellem Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Socialforvaltningen og Børne- og Ungdomsforvaltningen i Københavns Kommune.

Yderligere informationer om projektet kan findes på <http://www.kk.dk/hotspot.aspx>.

Blandt øvrige mulige tiltag i gadeplansindsatsen kan nævnes rekruttering af gademedarbejdere, indsatser over for risiko- og "lillebrorgrupper", visitationszoner, sundhedsrum, helhedsskoler, forældre pålæg, hjem-i-seng-ordninger, fritidsjobs, kontingentordninger i forbindelse med idrætstilbud mv. Indsatsen kan f.eks. samles omkring netværkshuse, der kan sikre en koordineret indsats over for de unge ét sted. Politiet inddrages i tæt samarbejde og med en særlig forstærket politiindsats i området.

Kommissionen vurderer på den baggrund, at der bør gennemføres helhedsorienterede gadeplansindsatser i belastede boligområder med høj kriminalitetsrate med særlig fokus på udvikling af en dansk model for hotspotindsatser.

For så vidt angår gademedarbejderes tilgang til børn og unge i belastede boligområder, viser en undersøgelse fra Københavns Kommune, at det pædagogiske arbejde skal være båret af konsekvens og faste rammer som modstykke til den normløshed og forvirring, der ofte præger de kriminalitetstruede unge, herunder at de unge mødes af en fælles og konsekvent holdning fra de mange forskellige myndigheder, der ofte er involverede i indsatsen over for de unge.¹³ En rapport udarbejdet af Det Kriminalpræventive Råd peger også på, at det kan være en fordel at have et vist kulturkendskab i arbejdet med de unge.¹⁴ Det er således kommissionens opfattelse, at medarbejdere med anden etnisk baggrund end dansk med fordel kan inddrages i gadeplansarbejdet, da de ofte vil have lettere ved at skabe et tillidsforhold til børn og unge med anden etnisk baggrund end dansk og disses forældre. Desuden vil personer, der færdes i eller på anden måde har kendskab til det lokale miljø, f.eks. i socialt belastede boligområder, også kunne være en værdifuld ressource til at formidle kontakt mellem det professionelle behandlingssystem og kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge.

Kommissionen anerkender, at gademedarbejdere allerede i dag yder en stor og værdifuld indsats i tilknytning til forebyggelse af ungdomskriminalitet. Gademedarbejdere er typisk ansat i kommunerne, og der eksisterer derfor en række forskellige opkvalificeringsforløb mv. Efter kommissionens vurdering vil denne indsats kunne styrkes ved etablering af et ensartet uddannelsesforløb for gademedarbejdere, som kommunerne kan tilbyde de pågældende. Uddannelsesforløbet skal sikre, at gademedarbejdere får en grundlæggende indsigt i socialpædagogiske tilgange, konfliktmægling og i de særlige udfordringer, der er forbundet med kriminalpræventivt arbejde med bl.a. børn og unge med anden etnisk baggrund end dansk, herunder børn og unge, der enten selv er traumatiserede, eller som kommer fra traumatiserede familier. Uddannelsen kan endvidere være med til at sikre, at barnet eller den unge mødes af en fælles tilgang fra myndighedernes side.

¹³ LG Insight (2008): *Den kriminalpræventive indsats i Københavns Kommune – vurderinger og anbefalinger*. Rapporten kan findes på

http://www.kk.dk/PolitikOgIndflydelse/IPolitiskFokus/~/_media/C1E850A7638D48DDAF743FC470C9F6EA.ashx.

¹⁴ Rasmussen, Ida (2004): *Etniske grupper – Kriminalitet og forebyggelse*, Det Kriminalpræventive Råd, København.

Kommissionen foreslår,

- at der gennemføres helhedsorienterede gadeplansindsatser i belastede boligområder med høj kriminalitetsrate med særlig fokus på udvikling af en dansk model for hotspotindsatser, og
- at der etableres et ensartet uddannelsesforløb for gademedarbejdere, der kan tilbydes af kommunerne.

2.2.1.13. Mentorordninger for kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge, herunder unge indsatte

Som del af udmøntningen af en tidlig, helhedsorienteret, tværsektoriel og sammenhængende indsats har kommissionen overvejet muligheden for at udbrede brugen af mentorordninger for kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge, herunder unge indsatte, bl.a. i lyset af erfaringerne fra Kriminalforsorgen med brugen af mentorer.

Mentorordning i Kriminalforsorgens regi

Kriminalforsorgen iværksatte i sommeren 2000 en mentorordning. Målgruppen for denne ordning var fra starten kun unge med anden etnisk baggrund end dansk, der var indsat i Kriminalforsorgens regi.

Mentorordningen blev evalueret af Ålborg Universitet i 2002 med et positivt resultat. Evalueringen pegede blandt andet på følgende:

- Mentorordningen er et vellykket forsøg på at finde et kriminalpolitisk alternativ til straf og kontrol. I flere af de tilfælde, der er undersøgt, har mentorerne faktisk været i stand til at hjælpe de unge med at skabe forudsætninger for en kriminalitetsfri tilværelse.
- En mentor er i mange tilfælde den rette hjælp. I flertallet af de mentorrelationer, der er kigget på i rapporten, har mentoren haft en stor betydning for de positive forandringer, der er sket i den unges liv.
- Mentorenes arbejde har bestået i alt fra praktisk hjælp over ”advokat-hjælp” til mere personlige former for hjælp. Alle tre former for hjælp kan være til støtte for den unge.
- De vigtigste ressourcer, som mentorerne besidder, er tid, engagement og en positiv, sympatisk, i nogle tilfælde endda kærlig, indstilling til den unge. Mentorerne har formået at fungere som rollemodeller, som de unge kan identificere sig med.

På baggrund af evalueringen og Kriminalforsorgens positive erfaringer med ordningen fik Kriminalforsorgen i 2006 bevilget penge fra Socialministeriets Satspulje til en udvidelse af mentorordningen, foreløbig for en periode på fire år. Udvidelsen betød, at unge med etnisk dansk baggrund fra 1. januar 2006 også har kunnet få tilknyttet en mentor.

Målgruppen for den nuværende mentorordning er unge i aldersgruppen 15-25 år, der er indsat i Kriminalforsorgens regi. De unge kan få tilknyttet en mentor, når de i forbindelse med prøveløsladelse eller betinget dom er under tilsyn af Kriminalforsorgen, eller når de afsoner en ubetinget fængselsdom.

Mentorordningen er et tilbud til unge, der har brug for støtte og vejledning fra en positiv rollemodel til at strukturere deres hverdag. Mentoren skal i samarbejde med Kriminalforsorgen støtte den unge. Mentorens opgaver kan være af meget forskellig karakter og falder typisk ind under tre typer af hjælp: Praktisk hjælp, kommunikationshjælp og

personlig hjælp. Disse tre typer skal dog ikke ses som faste kategorier, men som inspiration til, hvad mentorordningen kan bruges til.

Praktisk hjælp går typisk ud på at hjælpe den unge med at fastholde en struktureret hverdag. Det kan være hjælp til valg af uddannelse, arbejde eller bolig for den unge, bistand til at få orden i den unges økonomiske forhold, at få udstået en idømt samfundstjeneste eller andet. Konkret kan en mentors arbejdsopgave være at støtte den unge til at komme op om morgenen ved at ringe til vedkommende, fastholde den unge i at gå på arbejde eller få opbygget fritidsinteresser.

Kommunikationshjælp er f.eks. at hjælpe den unge i kontakten med offentlige myndigheder, banker eller kreditorer. For at kunne gøre dette må mentoren sætte sig ind i og forstå den unges behov og ønsker og bidrage med sin viden i relation til disse. Mentoren og den unge kan således sammen planlægge løsningsstrategier, der på længere sigt skal kunne bidrage til en positiv udvikling af den unge. Konkret kan hjælpen f.eks. bestå i, at mentoren og den unge sammen læser og forstår breve fra diverse myndigheder. Hjælpen kan også være at følge den unge til forskellige myndigheder og medvirke til at fremme en konstruktiv dialog, hvor begge parter synspunkter bliver hørt og forstået.

Personlig hjælp handler om rådgivning og samtale med hensyn til arbejde og uddannelse, hjælp til at styrke selvtilliden, følelseslivet eller forholdet til familien, vejledning i hvor der er hjælp at hente til at komme ud af misbrugsproblemer, oparbejde et socialt netværk, bevidstgørelse i forhold til kriminalitet og i det hele taget medvirke til en ansvarliggørelse i forhold til eget liv.

Mentorenes forskellige former for hjælp er ofte indbyrdes forbundne. Som eksempel kan nævnes, at den personlige hjælp er en grundsten i relationen mellem den unge og mentor, da der igennem samtale kan blive opbygget et tillidsforhold og en venskabelig kontakt, der er altafgørende for at eksempelvis kommunikationshjælpen bliver vellykket.

Mentorordningen kan inddrages i mange forskellige sammenhænge, og af mange forskellige grunde. Det kan for eksempel i sig selv være positivt for den unge at have en mentor, hvis den unge ikke har noget netværk, og derfor har brug for nogen at tale med.

Der lægges først og fremmest vægt på mentorens evne til at fungere som positiv rollemodel og til at behandle den unge med respekt. Mentoren skal kunne leve sig ind i og forstå den unges situation og problemer og skal desuden kunne tale dansk og være integreret i det danske samfund.

De unge har selv indflydelse på, hvem der skal være deres mentor.

Efter kommissionens opfattelse er det centrale kendetegn ved en *mentor*, at den pågældendes forhold til barnet eller den unge er baseret på tillid. En mentor er derfor kendetegnet ved, at den pågældende ikke har nogen tilsynsforpligtelse i forhold til barnet eller den unge og således ikke er forpligtet til at foretage indberetning til nogen myndighed, hvis barnet eller den unge overtræder aftaler, vilkår eller lignende. Målet er, at mentoren kan fungere som en positiv rollemodel for barnet eller den unge og støtte og vejlede den pågældende til at leve en kriminalitetsfri tilværelse. Desuden er det vigtigt, at mentoren kun er et tilbud, som barnet eller den unge kan vælge at modtage eller fravælge, og at barnet eller den unge i givet fald selv kan få indflydelse på, hvem der udpeges som mentor.

SFI-Campbell har i april 2009 udgivet en forskningsoversigt, baseret på studier udført i USA og andre engelsktalende lande. Studierne er effektstudier af høj kvalitet, hvori man har undersøgt effekten af mentorordninger på ungdomskriminalitet og relaterede problemer. Overordnet viser resultaterne, at mentorordninger er en effektiv indsats.¹⁵

I det følgende beskrives en række af de eksisterende ordninger vedrørende f.eks. en fast kontaktperson, personlig rådgiver, koordinator mv., der i dag kan tilbydes bl.a. kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge med henblik på at støtte dem i en positiv udvikling. Kommissionen er opmærksom på, at der på en række andre områder findes mentorordninger, f.eks. ungdomsuddannelserne, hvor ordningerne er lovfæstede.

Efter § 52, stk. 1, i den sociale servicelov skal kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om foranstaltninger efter bestemmelsens stk. 3, når det må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til et barns eller en ungs særlige behov for støtte. Kommunalbestyrelsen har i den forbindelse bl.a. mulighed for at træffe afgørelse om at udpege en personlig rådgiver for barnet eller den unge, jf. lovens § 52, stk. 3, nr. 6, eller om at udpege en fast kontaktperson for barnet eller den unge og for hele familien, jf. lovens § 52, stk. 3, nr. 7. Den primære målgruppe for disse foranstaltninger er børn og unge under 18 år, der har behov for særlig støtte, men i visse tilfælde kan foranstaltningerne udvides til at omfatte unge op til 23 år, jf. lovens § 76, stk. 2. Afgørelsen om at udpege en personlig rådgiver eller en fast kontaktperson træffes af kommunen på baggrund af en undersøgelse foretaget i medfør af § 50 i den sociale servicelov og en handleplan for barnet eller den unge, jf. lovens § 140. Afgørelsen træffes som udgangspunkt med samtykke fra forældremyndighedsindehaveren. Den kræver i princippet ikke den unges samtykke, men udpegning af en personlig rådgiver eller en fast kontaktperson for en ung vil dog som udgangspunkt kræve, at den unge er velvilligt indstillet over for dette. Det bemærkes, at det som led i et ungepålæg, jf. § 57 b i den sociale servicelov, der trådte i kraft den 1. juli 2009, bl.a. kan fastsættes, at den unge skal modtage en eller flere foranstaltninger efter § 52 i loven, herunder en personlig rådgiver eller fast kontaktperson. Forældremyndighedsindehaveren eller den unge, der er fyldt 15 år, kan klage over kommunens afgørelse om at udpege en personlig rådgiver eller fast kontaktperson.

En *personlig rådgiver* kan udpeges for børn og unge, der skønnes at have behov for vejledning og rådgivning vedrørende f.eks. arbejde, uddannelse og fritid. En personlig rådgivers opgave er således at vejlede og rådgive barnet eller den unge om en række praktiske forhold, der skønnes at kunne støtte den pågældende i opvæksten eller med hensyn til de fremtidige leve- og arbejdsvilkår. Der udbetales vederlag til den personlige rådgiver i overensstemmelse med opgavens indhold og efter aftale med kommunen.

¹⁵ Tolan, Patrick, David Henry, Michael Schoeny og Arin Bass (2009): *Mentoring Interventions to Affect Juvenile Delinquency and Associated Problems*, The Campbell Collaboration.

Udpegning af en *fast kontaktperson* for et barn eller en ung og for hele familien sker i situationer, hvor barnet eller den unge skønnes at have behov for en stabil voksenkontakt, som barnets eller den unges familie ikke vurderes at kunne opfylde. Det er kontaktpersonens opgave at yde støtte på det nære personlige plan ved at være til rådighed, f.eks. når barnet eller den unge har behov for en voksen til at læsse bekymringer over på, tale med eller blive opmuntret af. Kontaktpersonen kan derudover også udfylde flere forskellige andre funktioner alt efter, hvad barnet eller den unge har behov for, f.eks. ved at gå med barnet eller den unge til møder i forvaltningen eller i andre situationer, hvor barnet eller den unge har behov for en voksen til at skabe tryghed. Kontaktpersonen skal samtidig kunne stille krav til og korrigere eller om nødvendigt stoppe barnet eller den unge, hvis den pågældende udviser uacceptabel adfærd. I modsætning til en personlig rådgiver, jf. beskrivelsen heraf ovenfor, er det således kontaktpersonens opgave at forholde sig til barnets eller den unges totale situation på linje med, hvad der normalt ville være forældrenes opgave. Det er derfor væsentligt, at den, der udpeges som fast kontaktperson, er en person, som barnet eller den unge føler sig tryk ved. Det er således en forudsætning, at der eksisterer et tillidsforhold mellem barnet eller den unge og den voksne, eller at det vurderes, at et sådant tillidsforhold meget hurtigt vil kunne etableres. Kontaktpersonen vil derfor ofte skulle findes i barnets eller den unges nære omgivelser, f.eks. en pædagog, en lærer, en klubmedarbejder, en idrætstræner eller en anden voksen person, som barnet eller den unge har tillid til. Den faste kontaktpersons tidsmæssige indsats vil variere efter forholdene i det enkelte tilfælde. I nogle tilfælde vil nogle få timer ugentlig være tilstrækkeligt, mens det i andre tilfælde er afgørende, at barnet eller den unge har mulighed for at kunne bruge kontaktpersonen døgnet rundt i en periode. En fast kontaktperson ansættes af kommunen. Kommunen kan i forbindelse med ansættelsen af kontaktpersonen aftale, at kontaktpersonen skal afrapportere til kommunen f.eks. hver måned eller hver tredje måned. Det kan også af aftalen fremgå, at kontaktpersonen kontakter kommunen, når der akut opstår behov for andre former for støtte, f.eks. i forbindelse med misbrug eller kriminalitet. Under alle omstændigheder er kontaktpersonen underlagt skærpet underretningspligt.

Efter § 54 a i den sociale servicelov skal kommunalbestyrelsen tilknytte en *koordinator* til unge, der er idømt en ungdomssanktion efter straffelovens § 74 a. Koordinatoren skal være tilknyttet gennem hele forløbet og være den unges rådgiver, sikre sammenhængen i sanktionens tre faser og afholde møder med den unge, forældrene og andre relevante parter med henblik på at fastholde de målsætninger, der er fastlagt i handleplanen vedrørende den unge, jf. § 140 i den sociale servicelov. I ”Håndbog om ungdomssanktionen”¹⁶ er koordinatorens rolle beskrevet således:

”I tæt samarbejde med sagsbehandleren skal koordinatoren arbejde aktivt for, at sanktionsforløbet gennemføres som planlagt, men med de fornødne justeringer undervejs.

¹⁶ *Håndbog om ungdomssanktionen*, Servicestyrelsen, s. 63f. Håndbogen er tilgængelig på <http://ungdomssanktionen.servicestyrelsen.dk/wm143506>.

Koordinatoren er så at sige sagsbehandlerens 'forlængede arm'; den, som har mulighed for at arbejde fleksibelt og proaktivt i forhold til den unge, institutionen og den sociale myndighed. Sammen med øvrige relevante aktører skal koordinatoren forhandle og håndtere de organisatoriske, tværfaglige og tværsektorielle barrierer, der kan hindre, at de overordnede mål og delmål med sanktionsforløbet nås. Opgaven som koordinator forudsætter, at han eller hun skaber en personlig og tillidsfuld relation til den unge. Udførelsen af samarbejdsopgaven medfører, at koordinatoren er udfarende i forhold til kontakt og dialog med og mellem de relevante aktører. Koordinatoren forventes således at tage ansvar for de tværfaglige netværksmøder i forbindelse med overgange fra en fase til den næste. Det sker med henblik på at støtte den unge i de perioder, hvor han eller hun er i størst risiko for at opgive en god udvikling. Koordinatorens koordinering eller systemfunktion indebærer først og fremmest:

- At være den gennemgående person og sikre, at den unge og den unges netværk oplever, at der er kontinuitet i indsatsen.
- At sikre koordination og sammenhæng i indsatserne – blandt andet i den tværfaglige og tværsektorielle indsats på tværs af forskellige problemstillinger (kriminalitet, misbrug, psykiske problemer, skoleproblemer). Det gælder såvel i kritiske som stabile perioder af sanktionsforløbet.
- At arbejde for og følge op på, at handleplanens mål og delmål føres ud i livet, herunder at understøtte den unges gennemførelse og fastholdelse af skolegang, uddannelse eller beskæftigelse og eventuelt behandling. I det omfang, handleplanen ikke følges, er det koordinatorens opgave at påpege dette overfor netværk og sagsbehandler.
- Gennem forhandling at finde vej til en praktisk håndtering af de organisatoriske og tværfaglige barrierer.
- Aktivt at formidle kontakt – på vegne af den unge – til relevante myndigheder, institutioner, skoler mv., når den unge skal skifte eller har skiftet mellem kommuner, forvaltninger eller forskellige behandlere.
- At forestå planlægning og gennemførelse af de gennemsnitlig fem netværksmøder, der forventes at være nødvendige for at kunne koordinere indsatserne.”

Koordinatorer udfylder altså en specifik funktion i forhold til unge, der er idømt ungdomssanktion. Det er ikke muligt at udpege koordinatorene til børn og unge uden for denne målgruppe.

En ung domfældt kan også pålægges at holde kontakt med en *tilsynsførende* fra Kriminalforsorgen. Beslutningen om at pålægge den unge et vilkår om tilsyn kan enten træffes af retten i forbindelse med en betinget dom eller administrativt i forbindelse med en prøveløsladelse eller betinget benådning. Formålet med tilsynet er dels ved forskellige hjælpeaktiviteter at indsluse eller fastholde lovovertræderen i det almindelige samfund, dels at modvirke ny kriminalitet ved at søge at sikre, at lovovertræderen overholder eventuelle vilkår.

Et vilkår om tilsyn indebærer derfor både støtte og kontrol. Den person, der er undergivet tilsyn, skal regelmæssigt møde hos den tilsynsførende eller modtage besøg i hjemmet og altid orientere om ændringer i opholdsadresse eller forsørgelsesgrundlag. Hvis tilsynsklienten ikke overholder disse regler, kan den pågældende anholdes, og som yderste konsekvens kan henholdsvis retten og

Direktoratet for Kriminalforsorgen beslutte, at den betingede dom udløses, eller at den prøveløsladte eller betinget benådede skal afsone reststraffen.

Ud over kontrol får klienterne altid tilbudt individuel støtte. Den tilsynsførendes grundlæggende opgave er i denne forbindelse at motivere klienterne til at forbedre deres sociale og personlige situation. Målet er i løbet af tilsynsperioden at skabe så acceptable sociale rammer – f.eks. i form af boligforhold, uddannelse og arbejde – for den enkelte som muligt. Den tilsynsførende udfører i denne forbindelse almindelig social sagsbehandling, dog med den forskel, at tilsynsklienterne normalt ikke har mulighed for at få økonomisk støtte i Kriminalforsorgens afdelinger.

I den første del af tilsynsperioden skal klienten almindeligvis som et minimum have kontakt til Kriminalforsorgens afdeling én gang ugentligt, senere hver 14. dag, og hvis der er tale om en stabil situation, kan tilsynsklienten herefter nøjes med at have kontakt med afdelingen én gang månedligt.

Normalt varer tilsynsperioden ét til to år, men hvis tilsynsklienten har en meget lang reststraf, kan tilsynet blive af længere varighed. For tilsyn med psykisk syge kriminelle fastsættes normalt en længstetid på maksimalt 5 år. Den tilsynsførende er uddannet socialrådgiver.

Bl.a. i lyset af de ovennævnte positive erfaringer med og resultater af mentorordninger i Danmark og i udlandet vurderer kommissionen, at en mentor i forhold til børn og unge, der savner en stabil kontakt til en voksen, som de kan have fuld tillid til, og som kan fungere som en positiv rollemodel for dem, kan være et værdifuldt middel til at fastholde dem i en kriminalitetsfri udvikling. Fordelen ved en mentor i forhold til de øvrige personer, som myndighederne har mulighed for at udpege for børn og unge, er, at en mentor udpeges og fungerer udelukkende i den unges interesse, og at der i kraft af mentorens opgavebeskrivelse er mulighed for at udpege en person, der f.eks. aldersmæssigt og for så vidt angår etnisk og social baggrund matcher den unge godt. Samtidig kan mentoren – i modsætning til f.eks. en koordinator, der er udpeget med en specifik opgave i tilknytning til ungdomssanktionen for øje – være en gennemgående, stabil voksenkontakt for barnet eller den unge, der således ikke forsvinder, fordi den unge afslutter en strafafsoning eller opnår en bestemt alder.

Da der i Kriminalforsorgens regi allerede er mulighed for at udpege en mentor for børn og unge, er det kommissionens opfattelse, at behovet for kunne tilbyde en mentor til børn og unge, der savner stabil voksenkontakt, særligt knytter sig til de sociale myndigheders indsats.

Kommissionen er samtidig opmærksom på, at nogle af de eksisterende ordninger vedrørende personer, der kan udpeges til støtte for barnet eller den unge, herunder ikke mindst ordningen vedrørende en fast kontaktperson, jf. § 52, stk. 3, nr. 7, i den sociale servicelov, i nogle tilfælde vil overlappende et tilbud om en mentor. Der er efter kommissionens vurdering en vis risiko for, at mange

forskellige støttepersoner for barnet eller den unge stik imod hensigten vil kunne bidrage til at forvirre barnet eller den unge og skabe tvivl om deres rolle. Efter kommissionens opfattelse bør kommunerne derfor blot forpligtes til at have et tilbud om en mentor til børn og unge, der vurderes i særlig grad at have behov for en stabil, positiv voksenkontakt. Hvorvidt barnet eller den unge i det konkrete tilfælde skal tilbydes en mentor må bero på en konkret vurdering, herunder i lyset af, om der for den pågældende allerede er udpeget en eller flere støttepersoner, der kan yde den fornødne stabile, positive voksenkontakt i forhold til barnet eller den unge.

Det er over for kommissionen blevet oplyst, at lovgivningen vedrørende de sociale myndigheders foranstaltninger på dette område forventes gennemgået og revideret. Det er på den baggrund kommissionens opfattelse, at den af kommissionen foreslåede forpligtelse vedrørende mentortilbud bør gennemføres i forbindelse med den foreståede lovrevision med henblik på at sikre den fornødne sammenhæng med de øvrige typer af støttepersoner.

Med henblik på at undersøge, hvorledes de mange forskellige tilbud om støttepersoner for børn og unge fungerer i praksis, herunder om de reelt blot virker forvirrende på de pågældende børn og unge, foreslår kommissionen desuden, at samspillet mellem mentorer, tilsynspersoner, koordinatorer, faste kontaktpersoner og andre relevante støttepersoner i forhold til kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge evalueres.

Endvidere bør værdien af de forskellige former for støttepersoner efter kommissionens opfattelse belyses nærmere. Dette kan efter kommissionens opfattelse ske ved iværksættelse af et forskningsprojekt vedrørende emnet – eventuelt i tilknytning til den ovennævnte evaluering af samspillet mellem støttepersonerne.

Kommissionen foreslår,

- at det i forbindelse med en foreståede revision af lovgivningen på området pålægges kommunerne at have et tilbud om støtte fra en mentor til kriminelle eller kriminalitetstruede børn og unge, der vurderes i særlig grad at have behov for en stabil, positiv voksenkontakt,
- at samspillet mellem mentorer, tilsynspersoner, koordinatorer, faste kontaktpersoner og andre relevante støttepersoner i forhold til kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge evalueres, og
- at der – evt. i tilknytning til evalueringen – iværksættes et forskningsprojekt med henblik på at belyse værdien af de nævnte forskellige former for støttepersoner.

2.2.1.14. Styrket indsats over for børn og unge med særlige problemstillinger

Blandt gruppen af alvorligt kriminelle børn og unge, herunder de børn og unge, der anbringes på de sikrede institutioner, findes der flere grupper med særlige problemstillinger og behandlingsbehov, enten som deres primære og overvejende problem, eller som oftest i kombination med andre sociale problemer.

Det er kommissionens generelle vurdering, at det som led i udmøntningen af en tidlig, helhedsorienteret, tværsektoriel og sammenhængende indsats er vigtigt at se på de særlige behov, der gør sig gældende hos grupper af børn og unge med særlige problemstillinger.

For så vidt angår børn og unge med udviklingsmæssige og psykiatriske problemstillinger er der en voksende erkendelse af, at disse problemstillinger har betydning i forhold til udviklingen af en kriminel adfærd. På de sikrede institutioner er der f.eks. en gruppe af unge med svære psykiske eller psykiatriske problemer, enten som deres primære og overvejende problem eller i kombination med andre sociale problemer. Det fremgår af en dansk undersøgelse, at ud af 100 varetægtsfængslede unge i alderen mellem 15 og 17 år, havde 69 pct. en psykiatrisk lidelse.¹⁷ En rapport fra Teori og Metodecentret fra 2006 viser, at de unge anbragte på de sikrede institutioner var stærkt overrepræsenterede i psykiatriregistret sammenlignet med resten af befolkningen inden for samme aldersgruppe.¹⁸

Samtidig kan det konstateres, at der stort set ikke findes døgninstitutioner, der er målrettede til og kan rumme disse børn og unge, og som har den fornødne psykiatriske sagkundskab.

Efter det for kommissionen oplyste, finder man på døgninstitutioner for børn og unge i dag et bredt spektrum af børn og unge med udviklingsmæssige og psykiatriske problemstillinger af vidt forskellig tyngde. Det kan i nogle tilfælde være svært for institutionerne at vurdere karakteren og omfanget af disse problemstillinger, herunder fordi flere problemstillinger kan optræde i kombination hos nogle børn og unge.

Pilotprojekt vedrørende screening for børne- og ungdomspsykiatriske forstyrrelser

Region Syddanmark har i lyset af problemerne vedrørende børn og unge med psykiatriske og psykiatrinære problemstillinger iværksat pilotprojektet "Screening for børne- og ungdomspsykiatriske forstyrrelser hos 50 unge anbragt på den sikrede institution Egely, der senere udgør risiko for at de ender som retspsykiatriske patienter". Projektet er iværksat for satspuljemidler i 2008 og forventes at vare 1½ år. Det er forventningen, at projektet vil kunne bidrage med ny viden på området i forhold til indsatsen overfor målgruppen.

¹⁷ Gosden, N. P., P. Kramp, G. Gabrielsen og D. Sestoft, (2003): *Prevalence of mental disorders among 15-17-year-old male adolescent remand prisoners in Denmark*, Acta Psychiatrica Scandinavica, issue 2, s. 102-110.

¹⁸ Hansen, Lisbeth og Karen Zobbe (2006), *Fokus på anvendelsen af de sikrede afdelinger*, Teori og Metodecentret.

Projektet er et samarbejde mellem Det Børne- og Ungdomspsykiatriske Hus på Odense Universitetshospital, den landsdækkende sikrede institution Egely samt Region Syddanmark.

Projektet har som overordnet formål

- at observere og undersøge 50 anbragte unge på Egely for børne- og ungdomspsykiatriske forstyrrelser,
- at samle relevant viden (pædagogisk observation, psykologisk vurdering og psykiatrisk undersøgelse) om den enkelte unge, for på den baggrund at kunne tage stilling til eventuel diagnose og forslag til et sammenhængende, tværfagligt behandlingstilbud, og
- at opkvalificere medarbejderne på Egely i psykiatrisk sygdomslære med henblik på fremtidig korrekt tidlig opsporing, udredning samt deltagelse i behandlingen af de anbragte unge, der er i særlig risiko for at begå ny kriminalitet, og dermed få de rigtige henvist til udredning så tidligt i forløbet som muligt og med henvisninger, der også omfatter observationer fra medarbejderne på Egely.

Hensigten er at gøre det muligt at målrette henvisningen og udredningen af de unge i psykiatrisk henseende. Derved kan relevant behandling påbegyndes tidligere og forhåbentlig medvirke til at forebygge, at de unge bliver retspsykiatriske patienter, eller til at sværhedsgraden af de retspsykiatriske problemstillinger bliver mindre.

Kriminalforsorgen har fået satspuljemidler til at gennemføre et lignende screeningsprojekt for psykisk sygdom. Der vil således i arresthusene i Århus, Odense og i Københavns Fængsler blive foretaget en screening af nyindsatte varetægtsarrestanter, hvor anklagemyndigheden har rejst en sigtelse. I Århus og Odense vil samtlige nyindsatte varetægtsarrestanter, hvor anklagemyndigheden har rejst en sigtelse blive screenet, mens målgruppen i Københavns Fængsler vil være et udpluk af denne gruppe, herunder særligt de unge på 15-17 år.

Projektet går ud på at få testet forskellige screeningsværktøjer og på at få kortlagt, hvor mange varetægtsfængslede der har en psykisk lidelse. Det forventes, at screeningsredskabet vil kunne bidrage til, at varetægtsarrestanter med psykiske lidelser på et tidligere tidspunkt end hidtil identificeres og hurtigere får tilbud om behandling eller eventuelt bliver overført til andet regi, f.eks. en psykiatrisk afdeling.

Der vil blive gennemført en evaluering af projektet. Denne forventes at foreligge i 2012.

Efter kommissionens opfattelse bør det sikres, at erfaringerne fra projekterne på Egely og i fængslerne indhentes, vurderes og evalueres, og at en eventuel udbredelse og permanentgørelse af psykiatrisk screening overvejes i lyset heraf.

Børne- og ungdomspsykiatrien behandler i stigende grad aggressive og udadreagerende unge, som er svære at rumme inden for psykiatriens eksisterende rammer. Det skyldes bl.a., at disse unge er potentielt voldelige over for øvrige patienter, hvilket skaber utryghed og et u hensigtsmæssigt behandlingsmiljø for begge parter. En anden udfordring er, at de unge varetægtsfængslede eller surrogatanbragte skal opholde sig på en afdeling med lukkede (aflåste) døre og sikringsmuligheder. Det betyder, at også de øvrige ikke-tvangsindlagte patienter har risiko for at komme bag lukkede døre, hvilket kan opfattes som en unødigt indgribende foranstaltning.

Ved at samle de unge på særlige ungdomsretspsykiatriske afsnit vil man kunne give en kvalitativ bedre behandling – både til de kriminelle unge med psykisk sygdom og til de øvrige patienter i børne- og ungdomspsykiatrien, fordi behandlingstilbud og fysiske omgivelser kan målrettes og specialiseres efter hver af de to gruppers behov.

Regionerne er opmærksomme på behovet for en yderligere specialisering på dette område og undersøger aktuelt mulighederne for at oprette særlige retspsykiatriske afsnit for udadreagerende unge og unge retspsykiatriske patienter. Der sigtes mod at oprette omkring 12 pladser på landsplan. I Østdanmark planlægges et samarbejde på området mellem Region Hovedstaden og Region Sjælland og i Vestdanmark et samarbejde mellem Region Syddanmark, Region Midtjylland og Region Nordjylland.

I Kriminalforsorgens regi har der indtil nu ikke været foretaget systematisk screening for psykisk sygdom af unge. Det vil derfor være forbundet med stor usikkerhed at vurdere behovet for særlige pladser i Kriminalforsorgens institutioner til unge med psykiatriske problemstillinger. Kriminalforsorgen forventer at blive i stand til at foretage en mere kvalificeret vurdering på baggrund af det kommende screeningsprojekt, der er beskrevet ovenfor.

Undersøgelse af forekomsten af psykiske og adfærdsmæssige lidelser blandt unge kriminelle¹⁹

Ved en klinisk undersøgelse af forekomsten af psykiske og adfærdsmæssige lidelser (ICD-10) samt associationen mellem psykisk sygdom og vold blandt 15-17-årige, der blev varetægtsfængslet i Østdanmark i løbet af et år, i alt 100 personer, fandt man psykiske lidelser blandt 71 pct., og 5 pct. havde tidligere været indlagt på en psykiatrisk afdeling.

Undersøgelsen indeholdt endvidere et registerbaseret studie, som omfattede alle 15-19-årige, der var i kontakt med Kriminalforsorgen i 1992, i alt 811 personer, med det formål at identificere prædiktorer for skizofreni blandt yngre kriminelle. De unge blev undersøgt i det Psykiatriske Central Register, det Centrale Kriminalregister og Dødsårsagsregistret i år 2001. Denne undersøgelse viste, at 20,8 pct. af alle de af undersøgelsen omfattede unge i 2001 havde været indlagt på en psykiatrisk afdeling, og at 3,3 pct. af de unge var blevet skizofrene.

Til sammenligning regner man med, at ca. 20 pct. af alle danskere på et tidspunkt i løbet af livet får en psykisk lidelse.²⁰

For så vidt angår *udviklingshæmmede børn og unge* skal der efter kommissionens opfattelse være større fokus på den risikofaktor, som dårlig begavelse kombineret med lav impuls kontrol udgør.

Udviklingshæmmede børn og unge, der er så mentalt retarderede, at de falder udenfor normalområdet, vil i tilfælde af, at de begår kriminelle handlinger, typisk blive idømt en behandlingsdom i form af dom til tilsyn og/eller ophold i egnet institution. Der findes imidlertid

¹⁹ Gosden, Niels Patrick (2004): *Mental disorder and violence among young criminals. A clinical- and registerbased study*, Ph.d.-afhandling.

²⁰ Psykiatrifonden.

ikke særlige institutioner eller afdelinger, der modtager unge behandlingsdømte, sådan som det er tilfældet for voksne behandlingsdømte.

Erfaringen viser, at når udviklingshæmmede børn og unge anbringes på en sikret døgninstitution for børn og unge sammen med normaltbegavede unge, har de udviklingshæmmede unge vanskeligt ved at begå sig og er nemt udsat for udnyttelse og overgreb fra de normaltbegavede unge med asocial adfærd. Ud over at dette i sig selv er problematisk i forhold til den pædagogiske opgave, ligger der en stor opgave for personalet i at beskytte de udviklingshæmmede børn og unge, hvorved der går ressourcer fra andre opgaver. En almindelig sikret afdeling har desuden typisk ikke medarbejdere med tilstrækkelig indsigt i og erfaring med arbejdet med udviklingshæmmede børn og unge og disses særlige behov, ligesom hverdagen, pædagogikken og rammerne i den sikrede afdeling er tilrettelagt ud fra normaltbegavede børn og unges behov, som ikke er de samme som udviklingshæmmedes behov.

Både for så vidt angår børn og unge med psykiatriske eller psykiatrinære problemstillinger og udviklingshæmmede børn og unge bør der derfor efter et flertal i kommissionens opfattelse, jf. nedenfor, etableres relevante og målrettede tilbud, herunder særlige institutionspladser, til disse grupper, der også omfatter unge, der er idømt særforanstaltninger. I den forbindelse bemærkes, at man ved etableringen af særlige tilbud til udviklingshæmmede børn og unge bør være opmærksom på, at tilbuddene pga. de pågældendes sene udvikling bør omfatte en større aldersgruppe – f.eks. børn og unge op til 23 år – end tilsvarende tilbud til normaltbegavede børn og unge.

Herudover bør kompetencerne til at imødekomme disse særlige målgruppers behov styrkes hos de instanser, der møder de kriminelle unge, herunder de sikrede og åbne institutioner og socialpædagogiske opholdssteder.

Kompetencerne kan sikres bl.a. ved adgang til den fornødne faglige ekspertbistand, f.eks. psykiatrisk ekspertise, misbrugsekspertise og ekspertise i relation til dårligt begavede kriminelle mv., og ved løbende uddannelse af medarbejdere.

En styrkelse af de sikrede institutioners beredskab til at kunne yde en kvalificeret indsats over for sådanne målgrupper kan også ske gennem etableringen af kompetencecentre på de sikrede institutioner. At en institution får rollen som kompetencecenter på et givent område indebærer, at institutionen får en særlig vidensfunktion på området – f.eks. i relation til børn og unge med psykiatriske eller psykiatrinære problemstillinger eller med dårlig begavelse. Det ligger ligeledes i kompetencecenterfunktionen, at institutionen har en forpligtelse til at holde sig ajour med den nyeste viden på området, og at institutionen forpligter sig til at formidle denne viden til de andre sikrede institutioner og derved bidrage til en generel opkvalificering af de sikrede institutioners beredskab og indsats. Efter det for kommissionen oplyste har regionerne allerede besluttet at oprette

sådanne kompetencecentre på de sikrede institutioner, men beslutningen er endnu ikke blevet implementeret i praksis.

Kommissionen forslår,

- at erfaringerne fra projekterne på Egely og i fængslerne indhentes, vurderes og evalueres, og at en eventuel udbredelse og permanentgørelse af psykiatrisk screening overvejes i lyset heraf,
- at der oprettes særlige retspsykiatriske pladser i det børne- og ungdomspsykiatriske system til kriminelle børn og unge med psykiatriske problemstillinger, samt
- at kompetencerne til at imødekomme de særlige behov hos børn og unge med psykiatriske eller psykiatrinære problemstillinger og til udviklingshæmmede børn og unge styrkes hos de instanser, der møder de kriminelle børn og unge, herunder sikrede og åbne institutioner og socialpædagogiske opholdssteder, bl.a. ved sikring af adgang til den fornødne faglige ekspertise, ved løbende uddannelse af medarbejdere og/eller ved etablering af kompetencecentre på de sikrede døgninstitutioner for børn og unge.

Et *flertal* i kommissionen (Johan Reimann, Flemming Balvig, Jens Bay, Ina Eliassen, Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs, Gunnar Homann, Michael Højer, Anne Jastrup, Geert Jørgensen, Linda Lauritsen, Birgitte Holmberg Pedersen, Eva Rønne, Eva Smith og Henrik Thomassen) foreslår desuden, at der inden for rammeaftalesystemet mellem kommunerne og regionerne oprettes relevante og målrettede tilbud, herunder særlige institutionspladser, til børn og unge med psykiatriske eller psykiatrinære problemstillinger og til udviklingshæmmede børn og unge, herunder unge, der er idømt særforanstaltninger.

Et *mindretal* i kommissionen (Ane Kristine Christensen) støtter ikke forslaget om, at der skal etableres særlige institutionspladser, da det er i det eksisterende rammeaftalesystem mellem kommunerne og regionerne behovet for institutionspladser vurderes og besluttet.

2.2.1.15. Styrket anvendelse af kognitive behandlingsprogrammer i socialt regi og i Kriminalforsorgens regi

Som anført i afsnit 13.11.1 i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3, tyder flere undersøgelser på, at kognitive behandlingsprogrammer generelt har en positiv kriminalpræventiv effekt på lovovertræderes recidivrisiko.

Aggression Replacement Training (ART) er ét blandt flere kognitive behandlingsprogrammer, der er særligt udviklet til anvendelse på lovovertrædere. Programmet, der varer 10 uger og omfatter 30 lektioner af hver 3 timers varighed, har fokus på vredeshåndtering. Det anvendes på grupper af 8-12

lovovertrædere. Programmet anvendes i dag på forsøgsbasis over for unge lovovertrædere. Programmet anvendes desuden i flere andre europæiske lande, herunder Sverige og Norge.

Blandt de øvrige kognitive programmer kan nævnes *Anger Management*, der i øjeblikket anvendes i flere sikrede døgninstitutioner for børn og unge samt i Kriminalforsorgen. Programmet har noget kortere varighed end ART. Det bemærkes, at ART i højere grad end ”Anger Management” synes anvendt på unge lovovertrædere.

Anger Management og ART (Aggression Replacement Training)

Forskellen på Anger Management og ART (Aggression Replacement Training) er tydeligst i programmernes omfang, idet Anger Management består af 8 undervisningssessioner af 2-3 timers varighed i løbet af 2-4 uger, svarende til i alt 16-24 timer, mens ART består af 30 undervisningssessioner af 3 timers varighed i løbet af 10 uger, svarende til i alt 90 timer.

Begge programmer bygger på rollespil og konfliktlogbog. Generelt anvendes ART til yngre lovovertrædere, som det sker i bl.a. Norge og Sverige, mens Anger Management også anvendes til ældre lovovertrædere

Som det fremgår af afsnit 13.11.1 i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3, har der i hvert fald på længere sigt ikke kunnet påvises en effekt af Anger Management, mens flere udenlandske undersøgelser har påvist en recidivhæmmende effekt af ART.

Anvendelsen af kognitive behandlingsprogrammer i Kriminalforsorgen

Kriminalforsorgen udbyder en række forskellige kognitive behandlingsprogrammer. Aktuelle programmer er Det Kognitive Færdighedsprogram, opfølgingsprogrammet Booster, Anger Management, Nye Veje og Voldsforebyggelsesprogrammet VFP.

Formålet med Kriminalforsorgens programtilbud er via undervisning og træning at hjælpe de indsatte til at opnå nye færdigheder, som de kan anvende såvel under som efter endt afsoning. Forskning har vist, at disse færdigheder kan medvirke til at nedsætte sandsynligheden for ny kriminalitet.²¹

Deltagelse i programmerne er frivillig medmindre deltagelsen er et vilkår i en betinget dom for den pågældende.

De fleste af programmerne kan tages individuelt, men kan også tages i sammenhæng, idet de hver for sig er målrettet mod specifikke problemstillinger. F.eks. kan problemer med at håndtere og udtrykke vrede motivere den indsatte til deltagelse i Anger Management. Derved kan der skabes grundlag og motivation for, at der kan arbejdes med mere generelle kognitive færdigheder såsom sociale færdigheder, kritisk tænkning m.m., som bearbejdes i Det Kognitive Færdighedsprogram. De færdigheder og adfærdændringer, som den indsatte derved opnår, kan fastholdes ved hjælp af opfølgingsprogrammet Booster, og deltagelse heri kan skabe yderligere motivation for deltagelse i programmerne Nye

²¹, Lipsey, Mark W., Nana A. Landenberger og Sandra J. Wilson (2007): *Effects of Cognitive-Behavioral Programs for Criminal Offenders*. SFI Campell og the Campbell Collaboration, og Kyvsgaard, Britta (2006): *Hvad virker – hvad virker ikke?* Kundskabsbaseret kriminalpolitik og praksis.

Veje og VFP, hvor der arbejdes specifikt med adfærd og mønstre i forhold til den kriminalitet, som den kriminelle har begået.

Det Kognitive Færdighedsprogram er blevet akkrediteret, og Anger Management er blevet akkrediteret som et forprogram.

Kriminalforsorgen har i snart mange år gennemført den ovennævnte programvirksomhed i fængslerne. I de senere år er programvirksomheden blevet udvidet til også at omfatte Kriminalforsorgen i Frihed (KiF). Dette er bl.a. sket på baggrund af udenlandske forskningsresultater, der viser, at resultaterne synes at blive bedre, når klienter modtager programundervisning sideløbende med, at de i deres egne omgivelser kan drage daglig nytte af de erfaringer, de får gennem kurserne.

Som led i regeringens handlingsplan mod vold og ungdomskriminalitet iværksattes i 2005 en *forsøgsordning med Anger Management som vilkår for betinget dømte unge lovovertrædere*. Forsøgsordningen forudsættes anvendt som alternativ til betinget eller ubetinget fængselsstraf på op til 40 dage. Den er geografisk afgrænset til Nordsjællands, Københavns og Vestegnens politikredse.

Forsøgsordningen er baseret på et kognitivt gruppeprogram, der består af otte lektioner af ca. to timers varighed. Det er blevet akkrediteret af Kriminalforsorgens akkrediteringspanel som et egnet forbehandlingsprogram.

Programmet henvender sig til utilpassede unge – såvel danske som unge med anden etnisk baggrund – med en aggressiv adfærd, som afspejler en manglende evne til konfliktløsning. Programmet har til formål

- at øge deltageres bevidsthed om de processer, der fører til vrede og aggressiv adfærd,
- at bevidstgøre deltagerne om behovet for at kunne iagttage egen adfærd,
- at give deltagerne mulighed for at opleve fordele ved at kontrollere deres vrede,
- at deltagerne lærer/forbedrer teknikker til at mestre vrede, så den ikke udvikles til aggressiv adfærd, og
- igennem situationsspil at lade deltagerne praktisere vredeshåndtering.

Justitsministeriets Forskningskontor har udarbejdet en midtvejsevaluering af forsøgsordningen. Den viste bl.a., at en stor del af deltagerne mente, at de havde haft udbytte af undervisningen, og at der fra undervisernes side blev udvist et stort engagement. Det store problem var imidlertid, at der ikke var nær så stor tilgang til ordningen som forudsat ved iværksættelsen. En intensiveret indsats i forhold til anklagemyndigheden har endnu ikke haft den ønskede virkning på antallet af henvisninger til ordningen.

Udgifterne til driften af forsøgsordningen beløber sig til ca. 1.8 mio. kr. årligt. På grund af det lave deltagerantal er det foreløbig planlagt at stoppe forsøget med udgangen af 2009.

Til forskel fra Anger Management er det ovennævnte program *Nye Veje* udviklet i en version, der kan gennemføres individuelt, dvs. som et naturligt led i et tilsynsforløb. Her er man således ikke afhængig af, at flere unge på samme tid skal kunne deltage i programmet i samme geografiske område. Det er derfor også særdeles velegnet til unge klienter, der kan have svært ved at fungere i en gruppesammenhæng.

Det er et struktureret, kognitivt, kriminalpræventivt behandlingsprogram, der består af 15 lektioner af ca. to timers varighed. Det fokuserer på den enkelte deltagers specifikke kriminalitetsmønster og arbejder målrettet med dette med sigte på en personlig plan imod tilbagefald samt en struktureret handleplan for fremtiden.

Der er uddannet enkelte instruktører i KIF, og der har foreløbig været gennemført 3-4 forløb. Programmet er akkrediteret i Norge og Sverige og planlægges akkrediteret i Danmark i 2010.

Bl.a. i lyset af de ovennævnte positive undersøgelsesresultater samt med henblik på at få den kriminalpræventive effekt bedre belyst er det kommissionens opfattelse, at efterprøvede kognitive behandlingsprogrammer bør anvendes som standardtilbud i de sikrede afdelinger og i de tilknyttede åbne afdelinger.

Det er endvidere kommissionens opfattelse, at de praktiske muligheder for at anvende kognitive behandlingsprogrammer som vilkår i forbindelse med betingede domme, jf. straffelovens § 56, og i tilknytning til ungdomskontrakter, jf. retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 2 og 3, jf. § 723, stk. 1, og § 52 i den sociale servicelov, bør styrkes. I første omgang kan dette f.eks. ske ved at forlænge og evt. udbygge den igangværende forsøgsordning i Kriminalforsorgens regi, jf. ovenfor. Kommissionen skal i den forbindelse pege på, at et større kendskab hos anklagemyndigheden, forsvarerne og domstolene til indholdet og effekten af kognitive behandlingsprogrammer må antages at ville føre til større anvendelse af denne mulighed i forhold til unge lovovertrædere.

Kommissionen foreslår derfor,

- at efterprøvede kognitive behandlingsprogrammer indføres som standardtilbud i sikrede afdelinger i døgninstitutioner for børn og unge og tilknyttede åbne afdelinger, og
- at de praktiske muligheder for at anvende kognitive behandlingsprogrammer som vilkår i forbindelse med betingede domme, jf. straffelovens § 56, og i tilknytning til ungdomskontrakter, jf. retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 2 og 3, jf. § 723, stk. 1, og § 52 i den sociale servicelov, styrkes, f.eks. ved at forlænge og evt. udbygge den igangværende forsøgsordning i Kriminalforsorgens regi.

2.2.1.16. Andre overvejelser og initiativer vedrørende en tidlig, helhedsorienteret, tværsektoriel og sammenhængende indsats

2.2.1.16.1. Med henblik på at skabe reelt grundlag for en tidlig, helhedsorienteret, tværsektoriel og sammenhængende indsats er det efter kommissionens opfattelse væsentligt at sikre, at de relevante aktører har det fornødne incitament til at yde en sådan kriminalitetsforebyggende indsats.

Aktører i den kriminalitetsforebyggende indsats

Flere forskellige aktører spiller en rolle i forbindelse med den samlede indsats for at forebygge kriminalitet, herunder kriminalitet begået af børn og unge.

Kommunerne, der spiller en central rolle i det kriminalitetsforebyggende arbejde, skal ifølge § 19, stk. 1, i den sociale servicelov sørge for, at de opgaver og tilbud, der omfatter børn, unge og deres familier, udføres i samarbejde med

forældrene og på en sådan måde, at det fremmer børns og unges udvikling, trivsel og selvstændighed. Dette gælder både ved udførelsen af det generelle og forebyggende arbejde og ved den målrettede indsats over for børn og unge med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med et andet særligt behov for støtte. Efter lovens § 19, stk. 2, skal kommunalbestyrelsen udarbejde en sammenhængende børnepolitik, der har til formål at sikre sammenhængen mellem det generelle og forebyggende arbejde og den målrettede indsats over for børn og unge med behov for særlig støtte.

I forhold til børn og unge, der har særligt behov for støtte, dvs. et behov som rækker ud over de behov, der kan opfyldes af de tilbud, som i almindelighed står åbne for børn eller unge og deres familier, jf. kapitel 7 og 8 i den sociale servicelov om f.eks. dagtilbud mv. til børn og klubtilbud mv. til større børn og unge, skal kommunen yde støtte med det formål at skabe de bedst mulige opvækstvilkår for disse børn og unge, så de på trods af deres individuelle vanskeligheder kan opnå de samme muligheder for personlig udfoldelse, udvikling og sundhed som deres jævnaldrende, jf. § 46, stk. 1, i den sociale servicelov. Støtten skal ydes tidligt og sammenhængende, så begyndende problemer hos barnet eller den unge så vidt muligt kan afhjælpes i hjemmet eller i det nære miljø. Støtten skal i hvert enkelt tilfælde udformes på baggrund af en konkret vurdering af det enkelte barns eller den enkelte unges og familiens forhold, jf. lovens § 46, stk. 2.

I forbindelse med kommunalreformen har kommunerne overtaget det samlede ansvar for det sociale område og for forebyggelsen på sundhedsområdet. Kommunerne har således overtaget en betydelig del af de tidligere amters opgaver, herunder institutionsområdet, indsatser på psykiatriområdet og forebyggelse af misbrug. Herudover har kommunerne også ansvaret for den oplysende og holdningsdannende indsats på forebyggelsesområdet. Et af perspektiverne i kommunalreformen er, at flere opgaver samles i kommunerne. Gennem kommunernes planlægning på en lang række konkrete områder kan der gøres brug af viden om bl.a. forebyggelse af kriminalitet og øget tryghed.

I Danmark er der tradition for, at alle børn og unge stort set dagligt er i kontakt med fagpersoner, der har mulighed for at følge barnets udvikling og have en dialog med forældre og evt. myndigheder om, hvorvidt barnets udvikling er uproblematisk eller giver anledning til bekymring, hvilket kan medvirke til at sikre børn og unge en god og positiv opvækst. Det begynder allerede før fødslen med sundhedsplejens råd og vejledning til de vordende forældre og fortsætter med dagpasningstilbud (vuggestue, dagpleje og børnehave). Senere kommer børnene i skole og evt. i fritidstilbud (SFO, junior klubber/fritidshjem og ungdomsklubber) og mange børn og unge deltager desuden i forskellige former for organiserede fritidstilbud (idræt, spejder, musik mv.).

Regionerne udfører især kriminalitetsforebyggelse i kraft af deres rolle som driftsherrer for seks af de syv sikrede institutioner i landet. På de sikrede institutioner gives børn og unge, der er anbragt i varetægtssurrogat, til afsoning eller pædagogisk observation, omsorg, personlig støtte, rådgivning samt socialpædagogisk bistand og behandling med det formål at forbedre de pågældendes sociale, kulturelle, materielle og personlige situation, således at de har bedre forudsætninger for at leve et liv uden kriminalitet

Regionerne bidrager endvidere til kriminalitetsforebyggelse gennem driften af en række åbne sociale institutioner for vanskelige/kriminelle børn og unge, en række misbrugscentre, deltagelse i ungesamråd om kriminelle unge samt driften af psykiatrien, her særligt retspsykiatrien som udfører behandling af unge med psykisk sygdom, som har begået kriminalitet.

*Politiet*s forpligtelser fremgår af politilovens § 1, ifølge hvilken politiet skal virke for tryghed, sikkerhed, fred og orden i samfundet, og fremme dette formål gennem forebyggende, hjælpende og håndhævende virksomhed. Efter retsplejelovens § 114 skal politidirektøren desuden virke for at etablere et kriminalitetsforebyggende samarbejde mellem politiet og hver kommune i politikredsen, herunder med inddragelse af skoler og sociale myndigheder.

I forhold til unge, der bliver dømt for kriminelle handlinger, og som skal fuldbyrde deres straf i Kriminalforsorgens regi, spiller *Kriminalforsorgen* en væsentlig rolle i forhold til det kriminalitetsforebyggende arbejde ved at støtte og motivere de dømte til, gennem personlig og social udvikling, at leve en kriminalitetsfri tilværelse. Herudover er det lovpligtigt for Kriminalforsorgen og kommunerne at koordinere deres handlingsplaner for en stor del af deres fælles klienter.

Det kriminalpræventive Råd, der er en netværksorganisation med ca. 50 myndigheder og organisationer som medlemmer, har som sine overordnede mål at nedbringe antallet af ofre, at nedbringe antallet af kriminelle unge, at fastholde de gode resultater af indsatser rettet mod den brede befolkning, og at fastholde det høje tryghedsniveau i befolkningen. Rådet har en omfattende viden om kriminalitetens omfang og årsager, organisering af det forebyggende samarbejde, forebyggelsesmetoder og evalueringer og fungerer bl.a. som sparringspartner for det lokale kriminalitetsforebyggende samarbejde, der kan trække på rådets viden.

En række andre aktører yder et væsentligt, om end mere uformelt bidrag til den kriminalitetsforebyggende indsats.²² Det drejer sig f.eks. om

- *de almene boligorganisationer*, der gennem renovering af boligbyggeri og planlægning af nybyggeri samt koordineret indsats med kommunerne og politiet har stor indflydelse på udviklingen i udsatte boligområder,
- *arbejdsmarkedets parter*, der – evt. i samarbejde med kommunerne – kan tilbyde meningsfyldt arbejde til kriminelle og kriminalitetstruede unge,
- *restauratørforeninger*, hvis deltagelse har væsentlig betydning for indsatsen for at skabe tryghed i nattelivet,
- *idrætsforeninger*, der kan tilbyde den enkelte unge at udvikle egne kompetencer og samtidig skabe vigtige sociale relationer til andre, samt
- *borgere og borgergrupper* gennem deltagelse i kriminalitetsforebyggende og tryghedsskabende initiativer som f.eks. Natteravnene og fædregrupper.

De ovennævnte aktører har forskellige grunde og incitamenters til at tage del i den tidlige kriminalpræventive indsats. Kommissionen er i den forbindelse naturligvis opmærksom på, at også andre hensyn end de rent økonomiske spiller en rolle, når f.eks. en kommune skal beslutte, hvorledes den kriminalitetsforebyggende indsats skal tilrettelægges. På den anden side det et velkendt problem, at det kan være svært at skaffe opbakning til at afholde udgifter til en indsats, hvis frugterne af indsatsen først kan høstes meget senere, hvilket ofte vil gøre sig gældende i relation til den kriminalitetsforebyggende indsats. Hertil kommer, at den nøjagtige effekt af den tidlige kriminalpræventive indsats kan være meget svær at måle, da det ofte ikke er muligt med sikkerhed at fastslå, om det kan tilskrives denne indsats eller andre faktorer, at nogle børn og unge ikke begår kriminalitet.

Det er desuden blevet anført, at der på nogle områder endda forekommer modsatrettede incitamenters, dvs. regler, der – i det mindste i teorien – kan anspore en kommune til at forsømme den kriminalpræventive indsats i håbet om, at den pågældende unge enten flytter eller begår så

²² Se hertil Det Kriminalpræventive Råd (2008): *Lokal forebyggelse af Kriminalitet*, København. Rapporten indeholder en række eksempler på kriminalitetsforebyggende projekter med deltagelse af nogle af de nedenfor omtalte andre aktører..

alvorlig kriminalitet, at udgiften til den pågældendes strafafsoning som følge af finansieringsreglerne for unges afsoning af ubetingede frihedsstraffe helt eller delvist bæres af andre aktører.

På denne baggrund er det kommissionens generelle opfattelse, at der er grundlag for at foretage en nærmere undersøgelse af de økonomiske incitamentter på dette område, og at der på baggrund af resultatet af denne undersøgelse bør udarbejdes en model med henblik på at sikre, at de relevante aktører også økonomisk har det fornødne incitament til at iværksætte en tidlig ungeindsats.

Det bemærkes i den forbindelse, at et udvalg om sikrede afdelinger med deltagelse af Indenrigs- og Socialministeriet, Justitsministeriet, Finansministeriet, KL og Danske Regioner er blevet nedsat med henblik på at se på brugen og finansieringen af sikrede pladser. Udvalget har i denne sammenhæng blandt andet drøftet mulige ændringer af den objektive finansieringsform med henblik på at skabe en finansieringsstruktur, hvor kommunerne i højere grad betaler på baggrund af det faktiske forbrug af pladser på de sikrede afdelinger med det formål at skabe et øget økonomisk incitament for den enkelte kommune til at forebygge kriminalitet og til at udsluse de unge hurtigere fra de sikrede afdelinger, hvorved kapacitet frigøres.

Det bemærkes desuden, at det indgår som en del af finanslovsaftalen for 2009, at partierne bag forliget skal drøfte konkrete forslag til omlægning af de forskellige finansieringsregler vedrørende anbringelse, afsoning mv. for kriminelle unge med henblik på at understøtte kommunernes indsats. I den forbindelse er der blevet nedsat et udvalg med deltagelse af Indenrigs- og Socialministeriet, Justitsministeriet, Finansministeriet, KL og Danske Regioner. Udvalget skal ifølge kommissoriet

- Kortlægge placeringen af unge kriminelle i forbindelse med varetægtsfængsling eller anbringelse i varetægtsurrogat både før og efter domsafsigelse samt i forbindelse med afsoning af straf. Kortlægningen skal tage udgangspunkt i den samlede placering/fordeling af unge på landsplan, men skal også belyse markante kommunale/regionale forskelle.
- Beskrive nuværende finansieringsregler og ressourceforbrug på området for anbringelse af unge kriminelle.
- Beskrive fordele og ulemper ved de nuværende finansieringsregler og vurdere behovet for ændringer af finansieringsreglerne.

Udgangspunktet for udvalgets arbejde er, at eventuelle ændringer af de nuværende finansieringsregler skal understøtte bedre forebyggelse af ungdomskriminalitet, herunder ved at sikre en hensigtsmæssig incitamentsstruktur og effektiv udnyttelse af ressourcerne.

Udvalget skal på baggrund af ovenstående, og hvor det er relevant, udarbejde konkrete anbefalinger til ændringer af de gældende finansieringsregler.

Udvalget forventes at afslutte sit arbejde sideløbende med kommissionen.

Selv om kommissionen således ikke har haft mulighed for at se og vurdere resultatet af de to ovennævnte udvalgs arbejde, er det kommissionens opfattelse, at der på baggrund af udvalgenes anbefalinger vil blive iværksat initiativer, der vil styrke det økonomiske incitament for de relevante aktører, herunder særligt kommunerne, til at prioritere den kriminalpræventive indsats i forhold til børn og unge højt.

Herudover er det kommissionens vurdering, at udarbejdelse og anvendelse af cost-benefitanalyser som beskrevet og foreslået i afsnit 2.2.3.1 nedenfor også vil kunne bidrage væsentligt til at styrke incitamentet til at yde en tidlig forebyggende indsats.

Kommissionen ser på den baggrund ikke noget behov for at foreslå yderligere initiativer på dette område.

2.2.1.16.2. Kommissionen har desuden overvejet behovet for initiativer vedrørende anvendelsen af anbringelse uden for hjemmet af kriminelle og kriminalitetstruede unge som led i udmøntningen af en tidlig kriminalitetsforebyggende indsats.

Kommissionen skal i den forbindelse henvise til, at der i Indenrigs- og Socialministeriets regi pågår et større arbejde med henblik på at sikre bedre kvalitet i sagsbehandlingen og i indsatsen som helhed på anbringelsesområdet under overskriften "Barnets Reform". Dette arbejde vil blandt andet medføre en gennemgang af kriterierne for anbringelse uden for hjemmet, herunder særligt anbringelse uden samtykke, med henblik på at sikre, at kriterierne er entydige og derved opnå en ensartet praksis på tværs af kommunegrænser. Barnets Reform skal efter det for kommissionen oplyste forhandles med satspuljepartierne i forbindelse med forhandlingerne om satspuljen for 2010. I lyset af, at der således i andet regi foretages en samlet gennemgang af anbringelsesområdet finder kommissionen ikke, at der på nuværende tidspunkt er grundlag for at iværksætte initiativer på dette område, jf. dog afsnit 2.3.2.1 nedenfor.

2.2.1.16.3. Det fremgår af kommissoriet, at kommissionens overvejelser først og fremmest skal omfatte unge i aldersgruppen 12-17 år, men at overvejelserne også kan omfatte personer udenfor denne aldersgruppe, hvis kommissionen finder, at der er anledning til det med henblik på at sikre den fornødne sammenhæng i indsatsen mod ungdomskriminalitet.

Kommissionen skal i den forbindelse pege på behovet for at være opmærksom på den negative indflydelse, som personer over 17 år kan have som negative rollemodeller i forhold til børn og unge, der er på vej ind i en kriminel løbebane.

Fra politiets side er man allerede opmærksom på betydningen af disse negative voksne rollemodeller, og der gøres flere steder i landet en indsats for at stresser dem og – i det omfang det er muligt – holde dem væk fra gaden med henblik på at afbryde kontakten til børn og unge i området, der ellers ville kunne lade sig påvirke af deres negative indflydelse, f.eks. i bandesammenhænge. Den politimæssige indsats bygger bl.a. på den såkaldte ”Al Capone-model”.

Politiets bandeindsats, herunder Al Capone-modellen

På det overordnede plan har Rigspolitiet i marts 2009 udarbejdet en *national operationsplan* for politiets indsats mod rockerkriminalitet og voldelige konflikter med udspring i rocker- og bandemiljøer. Planen operationaliserer politiets strategier på rocker- og bandeområdet, og indeholder en beskrivelse af den samlede politimæssige indsats for hele landet på området. Operationsplanen beskriver således bl.a., hvordan politiet i forbindelse med førsteindsatsen ved alvorlige voldelige opgør mellem grupperinger på rocker- og bandeområdet bedst gennemfører en korrekt og koordineret disponering og indledende efterforskning. Operationsplanen beskriver desuden, hvordan politikredsene skal iværksætte en hensigtsmæssig, synlig og massiv indsats i konfliktramte specifikt afgrænsede geografiske områder. Det anvises endvidere, hvordan den kriminalpræventive indsats kan tilrettelægges med henblik på bl.a. at identificere børn og unge med tilknytning til grupperingerne og forhindre, at flere børn og unge tilknyttes grupperingerne. Operationsplanen beskriver ligeledes den efterforskningsmæssige indsats, herunder den del af den efterforskningsmæssige indsats, der udføres med inddragelse af Skat.

Hertil kommer, at der som nævnt i afsnit 2.2.1.2 ovenfor med virkning den fra 1. juli 2009 er blevet oprettet *banderåd* i de særligt berørte lokalområder efter drøftelse i kredsrådet i den enkelte politikreds. Banderådene skal have særligt fokus på de helt unge potentielle bandemedlemmer.

Rigspolitiet har til brug for bl.a. dette arbejde udviklet et programmel – POLSPOT – der kan anvendes i forbindelse med identifikationen af relevante børn og unge. Ved at sammenstille oplysninger fra politiets IT-systemer om personer, der har været i kontakt med politiet, bliver det således i højere grad muligt at identificere personer, som er på vej ud i kriminalitet.

For at sikre et koordineret samarbejde mellem Rigspolitiet og politikredsene m.fl., herunder i forbindelse med identifikation af best practice, er der endvidere nedsat en national stab, der jævnligt drøfter status for indsatsen og forslag til nye initiativer mv. Staben består af repræsentanter fra Rigspolitiet og politikredsene. Med henblik på også at sikre samarbejdet på tværs af myndigheder, herunder samarbejdet med Skat, er både repræsentanter for Skat og Rigsadvokaten repræsenteret i staben.

For at sikre en tilsvarende koordination af indsatsen i de enkelte politikredse er der endvidere taget skridt til nedsættelse af lokale stabe. Heri skal repræsentanter fra politikredsen, den lokale anklagemyndighed og en repræsentant for Skat drøfte indsatsen i kredsen.

Som led i den forstærkede konkrete indsats mod såvel rockergrupperne som de kriminelle bander lægges der vægt på en massiv og sammenhængende myndighedsindsats, herunder navnlig med henblik på afdækning af økonomiske og skattemæssige forhold som et led i den kriminalitetsbekæmpende indsats – den såkaldte *Al Capone-model*.

Fremgangsmåden for behandling af økonomiske og skattemæssige sager i et samarbejde mellem politiet og SKAT er, at SKAT fra Rigspolitiet modtager en fortegnelse over relevante rockere og bandemedlemmer. På grundlag af denne fortegnelse udfærdiger SKAT en opgørelse over de pågældende personers økonomi, herunder navnlig indtægtsforhold, ligesom der udarbejdes privatforbrugsberegninger.

Politiet har herefter – bl.a. på grundlag af den af SKAT udarbejdede samlede opgørelse over de omhandlede personers økonomiske forhold sammenholdt med disses privatforbrugsberegninger – mulighed for at udpege relevante personer som efterforskningsmæssige mål. Politiets viden om, at de pågældende personer f.eks. er i besiddelse af kostbare biler eller afholder store udgifter til ferierejser, indgår også i forbindelse med måludpegningen.

Politikredsene forestår den videre efterforskning mv. I samarbejde med de særlige enheder for økonomisk kriminalitet hos SKAT og eventuelt Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitets såkaldte sporingsgruppe foretager politikredsen en grundig visitation af sagerne, hvorefter det videre forløb planlægges. Der tages i den forbindelse stilling til, om de afdækkede forhold skal forfølges af SKAT som overtrædelser af skattelovgivningen, eller om sagen har en sådan karakter, at politiet og anklagemyndigheden skal retsforfølge forholdene som overtrædelser af straffeloven.

Rigspolitiet har senest i foråret 2008 iværksat projektet *Monte Carlo*, der i lighed med tidligere projekter har til formål at skabe grundlag for retsforfølgning eller skattemæssig forfølgning af medlemmer af rockegrupper og andre kriminelle grupper og netværk (bander) i sager om skatte- og afgiftsunddragelse, socialt bedrageri og anden kriminalitet.

Det bemærkes, at også andre midler end Al Capone-modellen i dag kan anvendes – og bliver anvendt – i konkrete tilfælde over for f.eks. voksne bandemedlemmer, herunder muligheden for at udelukke disse fra adgang til f.eks. bestemte sportsbegivenheder eller bestemte restauranter. Et af formålene med denne indsats er at gøre det uattraktivt at være bandemedlem og dermed gøre det sværere for banderne at rekruttere nye, yngre bandemedlemmer.

Indsatsen for at undgå negativ påvirkning af unge anbragt i Kriminalforsorgens regi

Med henblik på at skærme de unge, der er indsatte i Kriminalforsorgens institutioner, fra de ældre indsatte og for at sikre en særlig opmærksomhed omkring de helt unge, har Kriminalforsorgen udarbejdet særlige regler for behandlingen af 15-17-årige i bekendtgørelse nr. 390 af 17. maj 2001 om behandlingen af 15-17 årige, der anbringes i kriminalforsorgens institutioner (Ungebekendtgørelsen). Det fremgår af bekendtgørelsen, at der altid skal foretages en konkret vurdering af, hvordan den unge kan beskyttes mod uheldig påvirkning. Ved kontakt med andre voksne skal der ligeledes foretages en konkret vurdering af, om det er det bedste for den unge. Endvidere skal lederen af institutionen og i sidste ende Direktoratet for Kriminalforsorgen underrettes, såfremt den unge ikke kan være i fællesskab med andre indsatte overhovedet.

Unge, der varetægtsfængsles i Københavns Fængsler, placeres i en bestemt afdeling, hvor de er beskyttet i forhold til de ældre indsatte. Der er knyttet en pædagogisk assistent til afdelingen, og de unge har mulighed for gårdtur og fællesskab med jævnaldrende. I den øvrige del af landet placeres de unge i de lokale arresthuse.

Kriminalforsorgens pensioner anvendes normalt i forbindelse med udslusning af voksne indsatte fra fængslerne. Der findes således ingen pension, som er specielt indrettet til at modtage unge afsonere under 18 år, men pensionerne forsøger at tage særlige hensyn til de unge, der anbringes. I øjeblikket er der iværksat et satspuljefinansieret ”unge-

projekt” på tre af Kriminalforsorgens pensioner med det formål at fastholde de unge i uddannelse eller hjælpe dem i gang med praktisk eller boglig uddannelse og tilbyde dem et særligt program for unge.

Det lille antal unge, som skal afsone en frihedsstraf i et fængsel, placeres som udgangspunkt i et åbent fængsel. Kriminalforsorgen er for øjeblikket ved at etablere en særlig afdeling i Statsfængslet i Jyderup til unge, der skal udstå straf i åbent fængsel. Der vil på afdelingen blive plads til 5 unge, og der vil være tilknyttet personale, som er særligt uddannet til at tage sig af disse udsatte unge. Afdelingen forventes at åbne i september 2009.

De unge, som skal placeres i lukket fængsel, placeres som udgangspunkt i Statsfængslet i Ringe, hvor der er etableret en særlig ungdomsafdeling. Målgruppen for denne afdeling er unge på 15-17 år, der er blevet idømt en ubetinget frihedsstraf, og som ikke vurderes, at kunne afsone andre steder end i et lukket fængsel. Målet for denne afdeling er at sikre en hensigtsmæssig og ordentlig afsoning for de unge, som ikke kan rummes andre steder. Desuden er målet at yde en individuel pædagogisk indsats i forhold til den enkelte unge, i det omfang det er muligt under de givne forhold og tidsmæssige rammer. Afdelingen rummer 5 pladser, er normalt fuldt belagt og har som regel venteliste til pladserne. Til afdelingen er der ud over fængselsfunktionærer knyttet særligt behandlingspersonale, skolelærer og beskæftigelsespersonale.

I lyset af de ovennævnte eksisterende muligheder for at gribe ind over for negative voksne rollemodeller, herunder den netop forstærkede indsats mod disse, finder kommissionen ikke, at der på nuværende tidspunkt er grundlag for at foreslå yderligere initiativer på dette område.

Der henvises i denne forbindelse desuden til kommissionens forslag i afsnit 2.3.2.2 nedenfor vedrørende skærpet straf ved medvirken til kriminalitet begået af børn under den kriminelle lavalder.

2.2.1.16.4. Kommunerne har ansvaret for den forebyggende indsats over for den enkelte unge efter bestemmelserne i den sociale servicelov. Det er således grundlæggende et kommunalt ansvar, at der sættes tilstrækkeligt tidligt ind og med den rette indsats.

Det følger af § 15 og § 16 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, jf. lovbekendtgørelse nr. 877 af 3. september 2008 med senere ændringer (herefter retssikkerhedsloven), at kommunalbestyrelsen har ansvaret for, hvordan kommunen planlægger og udfører sin virksomhed på det sociale område, herunder en pligt til at føre tilsyn med, hvordan de kommunale opgaver løses. Tilsynet omfatter både indholdet af tilbuddene og den måde, opgaverne udføres på. Formålet med tilsynet er:

- at påse, at borgerne får den hjælp, de har ret til efter loven og efter de beslutninger, som kommunalbestyrelsen har truffet,
- at hjælpen er tilrettelagt og bliver udført på en faglig og økonomisk forsvarlig måde, samt
- at forebygge ved at gribe ind, før mindre problemer udvikler sig til alvorligere problemer.

De generelle bestemmelser i retssikkerhedsloven om tilsyn suppleres af særlige bestemmelser i den sociale servicelov. Kommunalbestyrelsen har således efter § 146 i den sociale servicelov pligt til at føre tilsyn med de forhold, som børn og unge i kommunen lever under. Tilsynet har en generel karakter og omfatter alle de forhold, der har betydning for børn og unges levevilkår i lokalområdet. Tilsynet skal føres på en sådan måde, at kommunen så tidligt som muligt kan få kendskab til tilfælde, hvor der må antages at være behov for særlig støtte til et barn eller en ung under 18 år.

Der kan være en række specielle forhold, som betyder, at kommunalbestyrelsen skal være særligt opmærksom på et konkret barn eller en konkret ungs forhold. Der kan eksempelvis være tale om børn fra familier, hvor forældrene har særlige problemer eller nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.

Kommunalbestyrelsens forpligtelse til at føre tilsyn omfatter alle børn og unge, der har ophold i kommunen, også selv om deres ophold er af midlertidig karakter. Det betyder, at tilsynet også omfatter børn og unge på samvær, ferieophold, i asylcentre eller på krisecentre mv.

Når der træffes afgørelse om anbringelse af et barn eller en ung efter den sociale servicelov, har kommunalbestyrelsen pligt til at føre løbende tilsyn med den anbragtes forhold under anbringelsen, jf. lovens § 148. Tilsynet skal føres af barnets handlekommune, dvs. den kommune, der har truffet afgørelse om anbringelse. Kommunen skal herunder mindst én gang om året tale med barnet på anbringelsesstedet. Formålet er at få et førstehåndsindtryk af det pågældende barn og af barnets egen vurdering af situationen, samt at sikre, at anbringelsen ophører, når der ikke længere er grundlag for den. Bestemmelsen i lovgivningen er et minimumskrav. Kommunalbestyrelsen skal altid vurdere, hvor ofte og hvordan der skal føres tilsyn. Det vil i hvert enkelt tilfælde bero på det enkelte barns behov.

Desuden har kommunalbestyrelsen pligt til at føre et såkaldt *driftsorienteret tilsyn* med 1) de tilbud, kommunen selv driver (herunder også tilbud beliggende i andre kommuner), 2) de tilbud, kommunen har indgået driftsaftale med (herunder også tilbud beliggende i andre kommuner) og 3) øvrige anbringelsessteder beliggende i kommunen.

Det driftsorienterede tilsyn har overordnet set til formål at sikre, at anbringelser af børn og unge sker indenfor fysisk, organisatorisk, økonomisk og pædagogisk betryggende rammer. Tilsynet bør bl.a. omfatte det pædagogiske arbejde, hygiejniske forhold, sundhedsmæssige forhold og de fysiske rammer (sikkerhed mv.)

Der er ikke i lovgivningen fastsat et minimum for årlige tilsynsbesøg, ligesom anvendelsen af henholdsvis anmeldte og uanmeldte tilsyn ikke er reguleret. Det er f.eks. tilfældet på ældreområdet,

hvor der stilles krav til mindst ét årligt anmeldt tilsyn og mindst ét årligt uanmeldt tilsyn, jf. § 151 i den sociale servicelov.

Godkendelse og tilsyn med private opholdssteder er reguleret særskilt i en bekendtgørelse, der nærmere fastlægger indhold og krav.

Indenrigs- og Socialministeriet har iværksat to undersøgelser af kommuners og regioners tilsynspraksis:

- En kvantitativ spørgeskemaundersøgelse om kommunernes praksis på tilsynsområdet, herunder hyppigheden af tilsynsbesøg. Undersøgelsen udføres af Ankestyrelsen. Undersøgelsen omfatter både det driftsorienterede og det personrelaterede tilsyn på hele det sociale område.
- En kvalitativ undersøgelse af kommuners og regioners tilsynskoncepter, som varetages af Socialt Udviklingscenter SUS. Undersøgelsen vil afdække, hvordan kommunerne opfatter, tilrettelægger og arbejder med tilsynsopgaven.

Undersøgelsestaterne forventes at foreligge senere i 2009.

Derudover er Servicestyrelsen i færd med at udarbejde vejlednings- og inspirationsmateriale om det driftsorienterede tilsyn på børneområdet. Materialet vil dække hele tilsynsopgaven, men vil have særligt fokus på tilsynet med tilbuddenes pædagogiske indhold. Servicestyrelsens arbejde omfatter også et efteruddannelsesforløb for tilsynsførende medarbejdere i kommunerne samt temadage for kommunale ledere og politikere.

Med henblik på at sikre, at der fra kommunal side sættes ind over for kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge, er Ankestyrelsen og de sociale nævn tillagt en egendriftskompetence, der giver mulighed for at tage konkrete sager op, uden at der er indgivet klage fra en part i sagen. Ankestyrelsen og de sociale nævn har således mulighed for at træffe afgørelse om, at kommunalbestyrelsen skal:

- iværksætte en undersøgelse af barnets eller den unges og familiens forhold,
- afholde en samtale med barnet eller den unge,
- revidere barnets eller den unges handleplan, og
- gennemføre en samtale med barnet eller den unge på anbringelsesstedet.

Hvis der er behov for at iværksætte sociale foranstaltninger med forældrenes samtykke, f.eks. tilbud om en kontaktperson, behandling af den unges problemer eller anbringelse uden for hjemmet, og kommunen undlader at iværksætte disse i fornødent omfang, kan de sociale nævn og Ankestyrelsen pålægge kommunen at træffe en afgørelse om iværksættelse af foranstaltninger, ligesom kommunen kan pålægges at gennemføre en sådan afgørelse. Derudover kan Ankestyrelsen pålægge kommunen

at træffe afgørelser uden forældrenes samtykke og gennemføre disse, herunder afgørelser om anbringelse og undersøgelse af barnets forhold uden forældrenes samtykke.

Egendriftskompetencen blev udvidet i sommeren 2008 til også at omfatte valg af anbringelsessted og ændring af dette, så de sociale nævn og Ankestyrelsen ligeledes har mulighed for at gå ind i disse sager.

Flere undersøgelser har vist, at kommunernes sagsbehandling på området for udsatte børn og unge kan forbedres. Et eksempel er Ankestyrelsens praksisundersøgelse fra januar 2008, hvor der i to ud af tre anbringelsessager blev konstateret sagsbehandlingsfejl af en så alvorlig karakter, at lovgivningen ikke var overholdt.²³ Undersøgelsen omfattede i alt 143 sager fra 11 forskellige kommuner og blandt de væsentligste af de konstaterede sagsbehandlingsfejl var manglende udarbejdelse af den lovpligtige undersøgelse efter § 50 i den sociale servicelov og/eller af den lovpligtige handleplan efter lovens § 140, inden afgørelse om anbringelse efter loven blev truffet. Ankestyrelsen var dog kun i 3 tilfælde uenige i den afgørelse, kommunen havde truffet.

Et andet eksempel er Ankestyrelsens praksisundersøgelse om efterværn fra marts 2009, hvor der blev konstateret fejl i 93 pct. af de 139 sager, der indgik i undersøgelsen.²⁴ I de fleste tilfælde var der tale om mindre fejl. I 30 pct. af sagerne var der imidlertid tale om flere fejl. Ud over usikkerhed om lovgivningen pegede Ankestyrelsen i undersøgelsen på behovet for at starte langt tidligere med overvejelserne om efterværn.

Som nævnt i afsnit 2.2.1.16.4 ovenfor har Indenrigs- og Socialministeriet under overskriften Barnets Reform iværksat et større reformarbejde med henblik på at sikre bedre kvalitet i sagsbehandlingen og i indsatsen som helhed på anbringelsesområdet Reformens indhold skal efter det for kommissionen oplyste forhandles med satspuljepartierne i forbindelse med forhandlingerne om satspuljen for 2010. På den baggrund finder Kommissionen ikke, at der er grundlag for at iværksætte initiativer vedrørende kommunernes tilsyn med børn og unge og sagsbehandling i øvrigt på dette område på nuværende tidspunkt.

2.2.2. Kvalitetssikring af behandlingstiltag og sagsbehandling

Med *kvalitetssikring* sigter kommissionen til, at man søger at sikre, at den indsats, der iværksættes i forhold til kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge er den rigtige, og at indsatsen har en høj kvalitet med henblik på at undgå spild af ressourcer og muligheder i forhold til at få de pågældende børn og unge på ret køl.

²³ Ankestyrelsen (2008): *Praksisundersøgelse om anbringelse af børn og unge*.

²⁴ Ankestyrelsen (2009): *Praksisundersøgelse om ophør af anbringelse ved det fyldte 18. år*.

Kvaliteten i behandlingstiltagene og sagsbehandlingen kan efter kommissionens opfattelse bl.a. sikres ved at specificere kravene til indsatsen, fastlægge fælles standarder for indsatsen, hvor det er relevant, og kontrollere, at de overholdes, samt evaluere effekten af alle iværksatte tiltag løbende.

Behandlingstiltag omfatter i denne sammenhæng såvel indsatsen i forhold til børn og unge, der endnu ikke har begået kriminalitet som tiltag, der iværksættes som reaktion i forhold til børn og unge, der har begået kriminalitet, f.eks. tvangsmæssig anbringelse.

Det bemærkes, at der allerede er iværksat en række initiativer vedrørende ydelsesbeskrivelse, akkreditering og evaluering med henblik på at sikre kvaliteten af behandlingstiltag og sagsbehandling i forhold til kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge. Der er dog over for kommissionen blevet påpeget en række svagheder ved f.eks. de eksisterende ydelsesbeskrivelser af behandlingstilbud, ligesom effektevaluering og akkreditering endnu er ved at blive implementeret på dette område. Der er derfor efter kommissionens opfattelse grund til at styrke og supplere de eksisterende initiativer med henblik på at sikre en ensartet høj kvalitet i behandlingstiltag og sagsbehandling.

Det er kommissionens opfattelse, at bedre standarder for og en øget professionalisering af behandlingstiltag og sagsbehandling vil kunne medvirke til at højne kvaliteten og sikre den bedste udnyttelse af ressourcerne på området. Det er således kommissionens opfattelse, at dette er et vigtigt middel til at opnå tidlig identifikation af børn og unge, der er i fare for at komme ind i en kriminel løbebane, og til at give bedre muligheder for at vælge det rette tiltag, når de relevante børn og unge er identificeret. Endvidere er det efter kommissionens opfattelse et væsentligt element i myndighedernes muligheder for at udarbejde en sammenhængende og langsigtet planlægning af ungeindsatsen.

På denne baggrund skal kommissionen anbefale, at der for så vidt angår behandlingstiltag og sagsbehandling i tilknytning til ungdomskriminalitet overordnet bør fokuseres på kvalitetssikring gennem ydelsesbeskrivelser (kravspecifikation), akkreditering og effektevaluering.

I det følgende afsnit beskrives flere initiativer, som efter kommissionens vurdering vil kunne bidrage til at sikre en ensartet høj kvalitet af behandlingstiltag og sagsbehandling i forhold til kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge.

2.2.2.1. Ydelsesbeskrivelse (kravspecifikation), akkreditering og effektevaluering af sagsbehandling og behandlingstiltag

Grundtanken bag dette initiativ er at søge at sikre en ensartet, høj kvalitet af sagsbehandling og behandlingstiltag i forhold til kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge ved at opstille

specifikke ydelsesbeskrivelser af tiltagene og – hvor det er relevant – foretage akkreditering af institutioner og behandlingsmåder ud fra fælles, anerkendte standarder.

Behandlingstiltag omfatter i denne sammenhæng såvel indsatsen i forhold til børn og unge, der endnu ikke har begået kriminalitet, som tiltag der iværksættes som reaktion i forhold til børn og unge, der har begået kriminalitet, f.eks. tvangsmæssig anbringelse.

Ved *ydelsesbeskrivelse (kravspecifikation)* forstår kommissionen, at indholdet af hvert enkelt tiltag beskrives, så vidt muligt ud fra fælles normer. Ydelsesbeskrivelser af behandlingstilbud eksisterer og anvendes allerede i dag i tilknytning til de tilbud, der findes på Tilbudsportalen,²⁵ som administreres af Servicestyrelsen, og som har til formål at styrke overblikket og forbedre planlægningsgrundlaget for tilbud til udsatte børn og unge. Tanken med Tilbudsportalen er, at brugerne, f.eks. kommunale sagsbehandlere, skal kunne benytte oplysningerne på portalen om tilgængelige tilbud til at vælge netop det tilbud, der vil være relevant i den konkrete sag.

I denne forbindelse er der over for kommissionen blevet peget på, at de eksisterende ydelsesbeskrivelser ikke udgør et tilstrækkeligt grundlag til at vurdere bl.a. kvaliteten og lødigheden af tilbuddene, herunder fordi

- sprogbrugen og terminologien i de eksisterende ydelsesbeskrivelser er uklar for brugerne, der f.eks. er sagsbehandlere ved de sociale myndigheder,
- brugerne oplever, at der kan være betydelig forskel mellem beskrivelsen af behandlingstiltagene i deklARATIONERNE og den ”ydelse”, man faktisk får,
- der mangler registrering af, hvad der faktisk sker i forbindelse med behandlingstiltagene, og
- der mangler pålidelige undersøgelser af effekten af mange behandlingstiltag.

Kommissionen finder, at præcise ydelsesbeskrivelser er en vigtig forudsætning for, at det rigtige tilbud kan vælges i en konkret sag, og det er derfor kommissionens vurdering, at der bør arbejdes på at styrke og præcisere ydelsesbeskrivelserne.

For så vidt angår *akkreditering* anvendes dette på forskellige måder, men fælles for og fordelene ved dem alle er, at det gøres muligt at sikre borgerne og offentligheden indsigt i kvaliteten af en indsats/ydelse samtidig med, at rammerne for en fortsat kvalitetsudvikling af indsatsen/ydelsen sikres gennem den kontinuerlige proces, som en akkreditering er.

Akkreditering kan som metode beskrives både som et ledelsesværktøj og et kvalitetsudviklingsværktøj. Med indførelse af fælles standarder for en given indsats, skabes et fælles beslutnings- og prioriteringsgrundlag, ligesom der skabes ens praksis og ens rutiner. Når man

²⁵ <http://www.tilbudsportalen.dk>.

har indført standarderne, skal det løbende vurderes, om man lever op til dem, og om man lærer af de fejl, man begår. Derfor er metoden også med til at skabe en kultur, hvor løbende kvalitetsudvikling bliver en integreret del af det daglige arbejde på alle niveauer.

Igangværende akkrediteringsinitiativer af relevans for området

På *Kriminalforsorgens område* har man i 2005 nedsat et uafhængigt akkrediteringspanel, der har til formål at fastsætte og løbende tilpasse akkrediteringskriterier med henblik på vurdering af behandlingsprogrammer i Kriminalforsorgen. Akkrediteringspanelet har på den baggrund fastsat følgende akkrediteringskriterier:

- Forandringsmodel (hvilke forandringer vil man opnå hos den enkelte deltager og hvordan)
- Etik (værdigrundlag, etiske overvejelser vedrørende behandlingsmetoder mv.)
- Målgruppe (klar afgrænsning af målgruppen med angivelse af særlige problemstillinger for denne mv.)
- Metode og motivation (metodebeskrivelse og motivation for valg af metode)
- Varighed, hyppighed og struktur (hvordan er behandlingen tilpasset målgruppens behov og forudsætninger)
- Individuel planlægning og koordinering (sammenhæng mellem behandlingen og straffuldbyrdelsen i øvrigt)
- Dokumentation, kvalitetssikring og kvalitetsudvikling (dokumentation for programaktiviteter og individuelle forløb samt beskrivelse af, hvordan indsamlede oplysninger anvendes til at kvalitetssikre og forbedre behandlingen)
- Medarbejdere, ledelse, samarbejde og arbejdsmiljø (kvalifikationer, erfaring og engagement hos involverede medarbejdere samt opbakning fra ledelsen)

Kriminalforsorgens akkrediteringspanel vurderer akkrediteringsansøgninger vedrørende behandlingstilbud inden for Kriminalforsorgens område på baggrund af de ovennævnte kriterier med henblik på at konstatere, om kriterierne er helt eller delvist opfyldt.

Det er Kriminalforsorgens målsætning, at der for alle behandlingstilbud, der er målrettet til misbrugere, og adfærdskorrigerende programmer (i øjeblikket ca. 50) skal være igangsat et akkrediteringsforløb inden for ca. tre år. Et behandlingstilbud kan ikke opretholdes, hvis det kan fastslås, at det pågældende tilbud ikke kan leve op til akkrediteringskriterierne, der er beskrevet ovenfor. Alle akkrediteringer skal med ca. 5 års interval bekræftes af akkrediteringspanelet.

På *Indenrigs- og Socialministeriets område* har regeringen i 2008 nedsat et akkrediteringsudvalg, der skal komme med anbefalinger til det videre arbejde med udvikling og afprøvning af frivillige akkrediteringsmodeller på plejehjem og i dagtilbud. Udvalgets analyse og anbefalinger skal have fokus på akkrediteringsmodeller, der:

- retter sig mod små institutioner, herunder plejehjem og dagtilbud,
- baserer sig på få og klare kriterier,
- har et resultat- og effektfokus frem for alene et input- og procesfokus og
- understøtter kommunernes koncernstyring, herunder kommunalbestyrelsens tværgående prioritering og styring.

Det fremgår af aftalen om kommunernes økonomi for 2010, at regeringen og KL er enige om, at kommunerne arbejder videre med systematiske og helhedsorienterede kvalitetsmodeller, der er velegnede til små institutioner, f.eks. dagtilbud og plejeboliger. Der er ligeledes enighed om på tværs af opgaveområder at anbefale principperne i den fælleskommunale kvalitetsmodel med henblik på at sikre sammenhæng i kommunernes indsats. Der er endvidere enighed om at evaluere effekterne af kommunernes anvendelse af den fælleskommunale kvalitetsmodel i 2012. Regeringen og KL vil på baggrund af evalueringen drøfte behovet for yderligere initiativer.

På *det regionale sociale område*, herunder de sikrede døgninstitutioner for børn og unge, udvikles der i regi af Danske Regioner en kvalitetsmodel, ”Dansk kvalitetsmodel på det sociale område”, som baseres på principperne af en akkreditering i overensstemmelse med internationale forskrifter herfor. Formålet med kvalitetsmodellen er at medvirke til at sikre systematisk dokumentation, synlighed og gennemsigtighed i den sociale indsats for derved at øge kvaliteten. Modellen giver endvidere mulighed for systematisk at styrke borgerens inddragelse i indsatsen, og der skabes et kontinuerligt fokus på faglig udvikling og læring i de faglige miljøer. Kvalitetsmodellen udarbejdes som en såkaldt generisk model og kan derfor bringes i anvendelse inden for alle områder af den sociale sektor, herunder i forhold til behandlingstilbud med kriminalitetsforbyggende tiltag, såsom tiltag i forhold til børn og unge, der har begået kriminalitet. Kvalitetsmodellen opbygges som en akkreditering, defineret som en fortløbende procedure, hvor en ekstern organisation hvert tredje år vurderer, i hvilken udstrækning en aktivitet, ydelse eller organisation lever op til et sæt af fælles standarder, som er fastlagte mål for kvalitet.

For hver standard udvikles der et sæt af fælles retningslinjer, der beskriver en række minimumskrav, som det daglige arbejde i forbindelse med en indsats skal tage afsæt i. Ligeledes udarbejdes der såkaldte retningsgivende dokumenter. Fælles for de retningsgivende dokumenter er, at de beskriver, hvordan der skal arbejdes systematisk og kontinuerligt med akkrediteringsstandarderne på de enkelte tilbud/behandlingstilbud. De retningsgivende dokumenter har form af procedurebeskrivelser, vejledninger mv. og kan udarbejdes fælles eller lokalt, alt efter hvad der findes hensigtsmæssigt for fagområdet.

Til måling af og dokumentation for, hvorvidt der sker en målopfyldelse af de enkelte fastlagte standarder, indeholder kvalitetsmodellen et evalueringssystem. Dette evalueringssystem bygger på både selvevaluering og ekstern evaluering. Selvevaluering er en systematisk vurdering af det enkelte tilbud/behandlingstilbuds aktiviteter og resultater foretaget af det enkelte tilbud/behandlingstilbud. På baggrund af selvevalueringen kan det enkelte tilbud/behandlingstilbud vurdere, i hvilket omfang det opfylder de fastlagte standarder, og der kan fastlægges initiativer til fastholdelse eller forbedring af målopfyldelsen. Selvevalueringen skal foretages årligt. Den eksterne evaluering, eller selve akkrediteringen gennemføres hvert tredje år og indebærer, at udefrakommende fagpersoner og/eller evt. udefrakommende brugere og pårørende vurderer det enkelte tilbud/behandlingstilbud med henblik på de fastlagte standarder. Den eksterne evaluering indebærer således både fokus på opfyldelse af standarderne, men også fokus på udvikling og indbyrdes læring mellem de sociale tilbud.

Kvalitetsmodellen på det sociale område implementeres i perioden 2008-2010 på 121 regionale sociale botilbud, hvor standarderne omhandler temaerne: ledelse, arbejdsmiljø, kompetenceudvikling, brugerinddragelse, individuelle planer samt kommunikation.

Herudover bemærkes, at LOS – Landsforeningen af opholdssteder, botilbud og skolebehandlingstilbud i perioden 2005-07 fik tildelt satspuljemidler med henblik på at udvikle en *akkrediteringsmodel til opholdssteder, botilbud og skolebehandlingstilbud*. Den færdige akkrediteringsmodel – Akkreditering Danmark – blev taget i brug i 2007 og er målrettet det sociale område. Det primære formål med Akkreditering Danmarks model er at højne kvaliteten af ydelsen og indsatsen hos leverandører af sociale ydelser. Modellen arbejder med et kvalitetssikrings- og kvalitetsudviklingsperspektiv. Heri indgår fokus på evaluering, resultater og effekter som faste komponenter. Akkreditering Danmark udarbejder standarder specifikt rettet mod forskellige dele af det sociale område. Siden 2008 har der været udviklet akkrediteringsstandarder for opholdssteder (børn og unge), botilbud (voksne) og specialundervisningstilbud. I 2009 arbejder man på at udvikle en akkrediteringsstandard for væresteder, samt en standard for erhvervsafklaring og beskyttet beskæftigelse. På nuværende tidspunkt er over 50 forskellige sociale institutioner blevet akkrediteret i henhold til Akkreditering Danmarks standarder, mens 63 andre er i færd med at gennemgå akkrediteringsprocessen.

Kommissionen vurderer, at akkreditering i mange tilfælde kan være et velegnet instrument til at sikre et højere og mere ensartet kvalitetsniveau og hilser derfor de ovennævnte allerede igangværende akkrediteringsinitiativer velkommen. Efter kommissionens opfattelse bør disse initiativer fortsættes og eventuelt følges op med henblik på at sikre, at der gennemføres akkreditering af sagsbehandling og behandlingstiltag ud fra fælles, anerkendte standarder i alle tilfælde, hvor det er relevant.

Med henblik på at sikre den fornødne kvalitet ikke blot i forhold til processen men også i forhold til resultatet af behandlingstiltag, der iværksættes over for kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge, er det kommissionens opfattelse, at initiativerne vedrørende præcise ydelsesbeskrivelser og akkreditering bør suppleres med systematisk *effektevaluering* med henblik på at skabe klarhed og overblik over, hvordan behandlingstiltagene virker, herunder på forskellige grupper af børn og unge. Det er efter kommissionens opfattelse vigtigt at opnå bedre evidensbaseret viden om både de umiddelbare resultater og den langsigtede effekt af indsatsen med henblik på at kunne tilrettelægge denne mest hensigtsmæssigt.

Med henblik på at kunne danne grundlag for en reel sammenligning af forskellige behandlingstiltags effekt må effektevalueringerne som udgangspunkt gennemføres på baggrund af fælles overordnede evalueringsstandarder. Kommissionen er dog opmærksom på, at det – bl.a. fordi behandlingstiltagene spænder meget vidt i deres form og indhold – kan være svært at opstille fælles evalueringsstandarder for alle behandlingstiltag. Kommissionen skal derfor anbefale, at der for ensartede typer af tilbud udvikles fælles evalueringsstandarder.

Det bemærkes i den forbindelse, at der findes et implementeret system til dokumentation af resultater og effekter af behandlingsindsatsen på de sikrede døgninstitutioner (Det Sociale Indikatorprogram).

Kommissionen skal imidlertid pege på, at effektevaluering kun vanskeligt kan gennemføres med et brugbart resultat, hvis der ikke på forhånd er gennemført en tilstrækkelig præcis udredning og diagnosticering af de børn og unge, der skal modtage behandlingen. Samtidig risikerer man, at indsatsen for at forbedre behandlingstilbuddene til børn og unge i målgruppen gennem styrket ydelsesbeskrivelse og akkreditering er helt eller delvist spildt, hvis kendskabet til det enkelte barns eller den enkelte unges problemer ikke er tilstrækkeligt præcist.

Derfor er det kommissionens vurdering, at bedre og mere systematisk forudgående udredning og diagnosticering af børn og unge, der er kommet i myndighedernes søgelys, fordi de pågældende er kriminelle eller kriminalitetstruede, er en nødvendig forudsætning for at kunne give de pågældende

en relevant behandling og for at kunne måle effekten af behandlingen. Der henvises i denne forbindelse til kommissionens forslag i afsnit 2.2.4 med underafsnit nedenfor.

Med henblik på at udbrede kendskabet til resultaterne fra de ovennævnte effektevalueringer og andre relevante erfaringer om behandlingstiltag og disses effekt udbredt til en større kreds af aktører er det kommissionens opfattelse, at der bør oprettes en national vidensdatabase med henblik på at indsamle evalueringsresultater og andre erfaringer fra ind- og udland og videreformidle disse via en vidensportal, evt. med udgangspunkt i den eksisterende portal ”God Social Praksis”.

”God Social Praksis”

God Social Praksis²⁶ er en internetbaseret database, der administreres af Servicestyrelsen, og som samler de bedste kommunale eksempler på god social praksis og gør dem tilgængelige, så aktørerne på det sociale område indbyrdes kan udveksle erfaringer. God Social Praksis kan bruges som vidensbank, inspirationskilde og værktøjskasse, hvor man kan hente kvalificeret inspiration og nytænkning, når man skal i gang med en kommunal opgave. Ved et par klik kan man hente erfaringer fra andres arbejde, ofte udviklet over lang tid og med betydelig arbejdsindsats. Eksemplerne er nøgternt, systematisk og konkret beskrevet med angivelse af redskaber og metoder, så de er til at overføre. Det er f.eks. eksempler på god sagsbehandling, ledelsesinformation, tværsektorielt samarbejde, borgerinddragelse, politikudvikling, faglig udvikling, attraktive arbejdspladser og dokumentation. Til hvert eksempel er der kontaktpersoner, som kan hjælpe brugeren videre. Via databasen gøres tavs viden i kommunerne til fælles og anvendt viden, der har den styrke, at det er udviklet og afprøvet i praksis.

Kort sagt kan God Social Praksis

- tilbyde kvalificeret inspiration,
- dokumentere viden, som er udviklet og afprøvet i praksis,
- gøre tavs viden til fælles, anvendt viden,
- præsentere konkret viden systematisk og i overførbart form,
- støtte kommunerne i udviklingen af den sociale sektor,
- muliggøre læring på tværs af socialfaglige områder, samt
- øge både nytteværdi og den sociale faglighed.

For at understøtte processen med implementering af de ovennævnte standarder for akkreditering og effektevaluering er det kommissionens opfattelse, at der for alle de involverede aktører bør skabes let adgang til ekspertise, f.eks. gennem oprettelse af et nationalt ”rejsehold”, der kan yde rådgivning vedrørende akkreditering og effektevaluering.

Et *flertal* i kommissionen (Johan Reimann, Flemming Balvig, Jens Bay, Ina Eliassen, Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs, Gunnar Homann, Michael Højer, Geert Jørgensen, Anne Jastrup, Linda Lauritsen, Birgitte Holmberg Pedersen, Eva Rønne, Eva Smith og Henrik Thomassen) foreslår på den baggrund,

²⁶ <http://www.godsocialpraksis.dk>.

- at ydelsesbeskrivelserne af sagsbehandling og behandlingstiltag i forhold til kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge styrkes og præciseres,
- at de igangværende akkrediteringsinitiativer fortsættes og eventuelt følges op med supplerende initiativer med henblik på at sikre, at der gennemføres akkreditering af sagsbehandling og behandlingstiltag ud fra fælles, anerkendte standarder i alle tilfælde, hvor det er relevant,
- at der udvikles ensartede evalueringsværktøjer med henblik på at kunne måle effekten og resultatet af ensartede behandlingstilbud,
- at den enkelte leverandør af et behandlingstiltag tilpligtes at evaluere tiltaget med udgangspunkt i de udviklede evalueringsværktøjer eller værktøjer af tilsvarende kvalitet,
- at der oprettes en fælles national vidensdatabase med henblik på at indsamle evalueringsresultater og andre erfaringer fra ind- og udland om behandlingstiltag og disses effekt i forhold til kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge og videreformidle resultaterne og erfaringerne via en vidensportal, samt som allerede anført
- at der for alle de involverede aktører skabes let adgang til ekspertise vedrørende akkreditering og effektevaluering, f.eks. gennem oprettelse af et nationalt ”rejsehold” af rådgivere vedrørende dette.

Ministerierepræsentanterne (Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs og Henrik Thomassen) skal dog for så vidt angår de ovennævnte forslag henvises til disse medlemmers generelle udtalelse i afsnit 2.1 ovenfor.

Et *mindretal* i kommissionen (Ane Kristine Christensen) støtter ikke flertallets forslag, da de bør ses i sammenhæng med de øvrige initiativer i kvalitetsreformen (akkreditering og kvalitetsmodeller).

2.2.3. Ensartet cost-benefitanalyse af tiltag med kriminalpræventivt sigte

Hermed sigter kommissionen til, at den økonomiske effekt af alle eksisterende og nye tiltag med kriminalpræventivt sigte over for børn og unge, vurderes i forhold til de udgifter, der er forbundet med tiltagene, på grundlag af overordnede, ensartede kriterier.

Formålet med konsekvent at gennemføre bredspektrede cost-benefitanalyser af kriminalpræventive tiltag er at skabe et grundlag for at kunne vurdere, om der rent økonomisk vil være en gevinst ved at gennemføre det enkelte tiltag, og hvilke tiltag blandt flere man bl.a. i lyset af økonomiske overvejelser bør prioritere, idet der foretages en samlet analyse af samtlige fordele og ulemper.

Kommissionen skal i den forbindelse understrege, at økonomiske overvejelser aldrig bør stå alene ved den samlede vurdering af, hvilke tiltag der skal prioriteres i forhold til kriminelle og

kriminalitetstruede børn og unge, men efter kommissionens opfattelse bør økonomiske overvejelser kunne indgå som ét element blandt flere ved denne vurdering.

Især i USA, men også i Storbritannien, har cost-benefitanalyser af den nævnte type vundet frem i de seneste år. På grund af forskellene i udgiftsniveau og de ofte betydelige strukturelle forskelle er det kun i begrænset omfang muligt at overføre resultaterne fra analyser foretaget i andre lande direkte til danske forhold.

I forbindelse med gennemførelsen af cost-benefitanalyser er kommissionen opmærksom på, at der vil være en vis usikkerhed forbundet med sådanne beregninger, der i sagens natur vil være baseret på de gennemsnitlige udgifter og indtægter, ligesom udfaldet af analyserne vil afhænge af, hvilke poster der medregnes såvel på udgifts- som på indtægtssiden. Hertil kommer, at erfaringerne med cost-benefitanalyser viser, at det er svært at forudsige størrelsen af fremtidige udgifter og indtægter i forbindelse med et tiltag, og at analyserne derfor i praksis må baseres på oplysninger om indtægter og udgifter af allerede iværksatte tiltag.

Trods disse indvendinger, er det kommissionens opfattelse, at man også i Danmark vil kunne drage nytte af at gennemføre cost-benefitanalyser af de kriminalpræventive tiltag, der anvendes over for børn og unge, herunder med henblik på at anskueliggøre den økonomiske gevinst, der – i hvert fald ifølge de undersøgelser, der kendes fra udlandet – kan opnås ved en målrettet, tidlig indsats. Det er kommissionens vurdering, at analyserne kan bidrage til at skabe det fornødne incitament hos relevante myndigheder mv. til at allokere ressourcer til den tidlige indsats, selv om udbyttet i form af sparede udgifter ofte først kan høstes flere år senere.

På denne baggrund anbefaler kommissionen, at det for alle eksisterende og nye tiltag med kriminalpræventivt sigte i forhold til børn og unge bør gælde, at tiltagene skal undergives en cost-benefitanalyse, der fastlægges på det enkelte område efter overordnede, ensartede kriterier.

2.2.3.1. Udvikling og anvendelse af en model til ensartet cost-befitanalyse

Med henblik på at udmønte kommissionens generelle anbefaling om at undergive alle kriminalpræventive tiltag en cost-befitanalyse i praksis kræves en ensartet beregningsmodel, der kan anvendes generelt til at vurdere den økonomiske effekt af et konkret tiltag i forhold til de udgifter, der er forbundet med tiltaget.

Eksempel på en samfundsøkonomisk model for prioritering af tiltag

Socialstyrelsen i Sverige udgav i 2004 rapporten ”Tänk Långsiktigt”,²⁷ hvori styrelsen opstiller en samfundsøkonomisk model for prioritering af tiltag, der påvirker børns og unges psykiske helbred. I rapporten anfører styrelsen, at formålet med analysen er at anspre de relevante aktører til at handle langsigtet og til at samarbejde i forebyggelsen af psykiske problemer hos børn og unge.

I analysen beregnes først udgifterne til en række almindelige generelle tiltag i forhold til børn og forældre, som ifølge undersøgelser kan have en vis (større eller mindre) gavnlige effekt i form af sjældnere udvikling af psykiske problemer hos børn og unge, herunder forældretræning i grupper, åbne førskoler, mindsket klassestørrelse i grundskolen mv. Udgifterne tager udgangspunkt i lønudgifterne til indsatsen. Øvrige udgifter til f.eks. lokaler, forplejning, materialer mv. opgøres herefter som en procentdel (typisk 20-25 pct.) af de samlede lønomkostninger. Herefter opgøres den samlede udgift pr. barn eller ung på årsbasis til hvert enkelt tiltag.

Heroverfor beregnes, med udgangspunkt i tre typiske scenarier (psykosociale arbejdsforhindringer, psykisk sygdom og misbrug) udgifterne til en person, der må leve med følgerne af psykiske problemer som følge af manglende eller forkert behandling. Ud fra disse tre scenarier vurderes typiske udgifter til f.eks. socialtjeneste, lægehjælp, psykiatri, arbejdsformidling, rehabilitering og retsvæsen men, hvor det er relevant, også udgifter for almenheden og boligforeninger pga. f.eks. indbrud og forstyrrelse. Udgifterne udregnes med udgangspunkt i en periode på fem år og ganges herfra op til en periode på 30 år, idet man i forbindelse med beregningen prøver at tage højde for nutidsværdien af fremtidige udgifter og indtægter. Ud fra denne beregningsmodel koster et liv med psykosociale arbejdsforhindringer ca. 1,9 – 2,4 mio. skr., et liv med psykisk sygdom ca. 6,7 – 8,6 mio. skr. og et liv med misbrug ca. 11,8 – 15,2 mio. skr. for samfundet.

Det tredje trin i beregningen er en opgørelse over, hvor mange børn og unge man kan behandle med hvert enkelt tiltag for det beløb, samfundet sparer, hvis blot én person, der har modtaget den pågældende behandling, derved undgår et liv med psykiske problemer.

Eksempel 1: forældretræning i grupper

- Udgifter til tiltag pr. barn pr. år: ca. 1.600 skr.
- Udgifter til et liv med psykosociale arbejdsforhindringer: ca. 1.861.000 skr.
- Antal børn, der kan modtage indsatsen, hvis blot én undgår problemer: ca. 530

Eksempel 2: mindsket klassestørrelse i grundskolen

- Udgifter til tiltag pr. barn pr. år: ca. 12.600 skr.
- Udgifter til et liv som misbruger: ca. 11.846.000 skr.
- Antal børn, der kan modtage indsatsen, hvis blot én undgår problemer: ca. 520

Det bemærkes, at det tab af produktionsevne, som samfundet normalt lider, hvis en person bliver helt eller delvist uarbejdsdygtig som følge af psykiske problemer, ikke er omfattet af beregningerne.

²⁷ Socialstyrelsen (2004): *Tänk Långsiktigt*. Rapporten er tilgængelig på <http://www.socialstyrelsen.se/Publicerat/2004/5143/2004-110-4.htm>.

Som anført i afsnit 2.2.3 ovenfor er kommissionen opmærksom på, at udgifter og indtægter i forhold til ungdomskriminalitet er forbundet med en vis usikkerhed. Hertil kommer, at der kan være gode grunde til at bekæmpe ungdomskriminalitet, selv om disse grunde ikke umiddelbart er mulige at kvantificere i forbindelse med en økonomisk beregningsmodel, herunder ikke mindst hensynet til at undgå lidelser hos potentielle ofre for kriminelle handlinger. Der kan derfor i nogle tilfælde være gode grunde til at gennemføre en given indsats mod ungdomskriminalitet, selv om den pågældende indsats ikke ud fra en cost-benefitanalyse giver et tilfredsstillende ”afkast” i forhold til de investerede midler.

Efter kommissionens opfattelse er nytteværdien af at anvende en cost-benefitanalyse på tiltag i forhold til ungdomskriminalitet dog større end ulemperne, herunder særligt fordi en sådan analyse efter kommissionens vurdering kan medvirke til at anspore til en tidlig indsats, hvis det kan påvises, at en tidlig indsats er økonomisk rentabel.

Kommissionen skal derfor foreslå,

- at man med udgangspunkt i de erfaringer, der findes med brugen af cost-benefitmodeller i Danmark og i udlandet, udvikler en model til ensartet cost-benefitanalyse af tiltag i forhold til børn og unge med fokus på ungdomskriminalitet, og
- at denne model anvendes på alle nye og eksisterende tiltag med henblik på, at analyseresultatet kan indgå som ét blandt flere elementer i vurderingen af, om de enkelte tiltag bør opretholdes.

2.2.4. Risikobaseret systematisk identifikation og udredning af kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge

Med det i overskriften nævnte begreb sigter kommissionen til følgende:

- *Risikobaseret*: Det vil sige baseret på en række kendte risikofaktorer, der statistisk set optræder oftere hos børn og unge, der kommer ind i en kriminel løbebane, end hos andre børn og unge. Det kunne f.eks. være mange skoleskift, misbrug eller vold i hjemmet, eget misbrug af alkohol eller narkotiske stoffer, forældre eller søskende med kriminel baggrund mv.
- *Systematisk*: Det vil sige, at der foretages en systematisk gennemgang af en relevant nærmere afgrænset gruppe af børn og unge med henblik på at vurdere, om en eller flere af de kendte risikofaktorer foreligger hos disse.
- *Identifikation*: Det vil sige, at man på baggrund af den systematiske gennemgang af børn og unge identificerer de børn og unge, der – bedømt ud fra de kendte risikofaktorer – har en stor eller i hvert fald forholdsmæssigt større risiko for at komme ind i en kriminel løbebane.
- *Udredning*: Det vil sige, at man – når børn og unge i risikozonen identificeres – foretager en grundigere udredning af deres individuelle forhold med henblik på at kunne vælge den rette indsats i forhold til den enkelte.

Det er kommissionens vurdering, at indsatsen for at identificere og udrede de børn og unge, der befinder sig i risikozonen i forhold til at komme ind i en kriminel løbebane, kan forbedres. Kommissionen vurderer, at en del børn og unge, som man allerede i dag ville kunne identificere og placere i risikozonen, ikke modtager den fornødne hjælp eller modtager hjælpen for sent, fordi man savner den fornødne systematiske tilgang til identifikation og udredning.

Kommissionen er derfor af den opfattelse, at det med udgangspunkt i risikobaseret systematisk identifikation og udredning af kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge er muligt at styrke indsatsen mod ungdomskriminalitet, dels gennem mere præcis identifikation af målgruppen for indsatsen, dels ved en bedre udredning af de børn og unge, der identificeres som tilhørende risikogruppen.

Kommissionen er dog samtidig opmærksom på, at der i den forbindelse er en ikke uvæsentlig fare for at komme til at ”stemple” en gruppe af børn og unge, der, på trods af at de på baggrund af de kendte risikofaktorer kan placeres i risikogruppen i forhold til at blive kriminelle, aldrig ville komme ind i en kriminel løbebane. Kommissionen ønsker derfor at understrege vigtigheden af, at man i forbindelse med ethvert initiativ på dette område nøje vurderer nyttevirkningen i forhold til en eventuel potentiel skadevirkning som følge af den nævnte ”stemplingsrisiko”.

Kommissionen vurderer, at en risikobaseret systematisk identifikation og udredning i hvert fald i forhold til børn og unge, der allerede er kendt i det sociale system – evt. fordi de allerede har begået kriminelle handlinger – vil kunne have en betydelig nyttevirkning, og at den ovenfor nævnte risiko for ”stempling” vil spille en mindre betydningsfuld rolle i disse tilfælde, da systemet i forvejen har kontakt med disse børn og unge.

På den baggrund skal kommissionen anbefale, at indsatsen mod ungdomskriminalitet bl.a. baseres på risikobaseret systematisk identifikation og udredning af børn og unge, der befinder sig i risikozonen i forhold til at komme ind i en kriminel løbebane

I det følgende præsenteres en række initiativer til udmøntning af denne anbefaling.

2.2.4.1. Udvikling af et værktøj til systematisk identifikation

Med henblik på at kunne foretage en risikobaseret systematisk identifikation af kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge må der udvikles et værktøj, der på baggrund af på forhånd identificerede risikofaktorer er egnet til at identificere de børn og unge, som er i særlig stor risiko for at komme ind i en kriminel løbebane.

Med ”risikofaktorer” menes i denne forbindelse forhold, der oftere gør sig gældende hos børn og unge, der bliver involveret i kriminalitet, end hos andre børn og unge, uanset om der kan siges at være en årsagssammenhæng mellem risikofaktorerne og kriminaliteten eller ej. Inden for gruppen af risikofaktorer skelner man mellem dynamiske og ikke-dynamiske risikofaktorer, hvor dynamiske risikofaktorer er forhold, det er muligt at påvirke (f.eks. uddannelsesniveau), mens ikke-dynamiske risikofaktorer er forhold, det ikke er muligt at ændre (f.eks. køn).

Tilsvarende anvendes begrebet ”beskyttende faktorer” om forhold, der foreligger oftere hos børn og unge, der ikke bliver involveret i kriminalitet.

Der henvises til afsnit 10 i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3, hvoraf det fremgår, at forskningsresultater viser, at følgende forhold er blandt de faktorer, der indikerer, om et barn eller en ung har en forhøjet risiko for at komme ind i en kriminel løbebane:

- alder,
- køn,
- etnicitet,
- svag begavelse,
- lav selvkontrol,
- psykiatriske lidelser,
- forældres sociale status,
- opdragelse,
- tidligt moderskab,
- kriminalitet blandt forældre,
- brudte familier,
- familiestørrelser,
- boligforhold,
- gennemførelse af skolegang og uddannelse,
- skolens klima mv.,
- livsstil (fritidsinteresser, kammerater og brug af rusmidler),
- institutionsanbringelse og
- de sociale omgivelser

Det fremgår endvidere af udredningsrapportens afsnit 10.7, at forskningen viser en klar sammenhæng mellem antallet af risikofaktorer og kriminalitetsrisikoen: jo flere risikofaktorer, desto større er sandsynligheden for kriminalitet. Der refereres til udenlandske undersøgelser, der viser, at mere end fire gange så mange dømmes for kriminalitet blandt gruppen, der er karakteriseret ved at have fire eller flere risikofaktorer, sammenlignet med gruppen uden risikofaktorer.

På den baggrund forekommer det umiddelbart tillokkende at opstille en model til systematisk identifikation af børn og unge i risikozonen alene på baggrund af antallet af kendte risikofaktorer, der kan konstateres hos de pågældende. Formålet med at udvikle et sådant værktøj skulle i givet fald ikke være at finde årsagerne til den kriminelle adfærd, men derimod udelukkende at forsøge så tidligt som muligt at identificere de børn og unge, der befinder sig i risikozonen i forhold til at udvikle en kriminel adfærd, med henblik på så tidligt som muligt at kunne gribe ind i forhold til disse børn og unge med en relevant kriminalitetsforebyggende indsats.

Heroverfor står imidlertid, at andre undersøgelser tyder på, at tilstedeværelsen af risikofaktorer kun kan bruges til at forudsige en vis (mindre) del af ungdomskriminaliteten.²⁸ Hertil kommer, at en meget systematisk tilgang til identifikation af børn og unge i risikozonen på baggrund af risikofaktorer forøger risikoen for at komme til at ”stemple” en større gruppe børn og unge, der – på trods af tilstedeværelsen hos dem af en række af de kendte risikofaktorer – aldrig ville være kommet ind i en kriminel løbebane.

En risikobaseret kriminalitetsforebyggende indsats kan have det enkelte barn og/eller miljøet (klassen, nabolaget) som fokus. Kommissionen er som udgangspunkt skeptisk over for en individuel tilgang, der indebærer, at myndighederne automatisk skal reagere, hvis man konstaterer, at der foreligger f.eks. fire risikofaktorer hos et barn eller en ung, fordi det statistisk måtte medføre en forhøjet risiko for, at den pågældende bliver involveret i kriminalitet. Det er således kommissionens opfattelse, at en sådan tilgang dels vil medføre unødigt stemping af en stor gruppe unge, der aldrig ville være kommet ind i en kriminel løbebane, dels vil føre til spildte ressourcer på en indsats, der ikke bliver tilstrækkeligt målrettet, og som i mange tilfælde rettes mod de forkerte.

Derimod vurderer kommissionen, at en miljøbaseret tilgang indeholder betydelige muligheder for bedre at målrette og effektivisere det kriminalitetsforebyggende arbejde. Den primære idé bag denne tilgang er, at de enkelte børns risikoscore ikke anvendes i sig selv, men bruges til at beregne en samlet risikoscore for de miljøer, børnene befinder sig i, eksempelvis en skoleklasse eller skole. Særligt to miljøer påkalder sig interesse i den forbindelse, nemlig det pædagogiske miljø (vuggestuer, børnehaver, skoler og fritidsordninger) og boligmiljøet (nabolaget).

Den beregnede miljøscore, som enten kan være en præcis talstørrelse eller en bredere opdeling i eksempelvis lav, middel og høj risiko, kan anvendes på to måder. For det første kan den anvendes til ressourceallokering, idet det kriminalpræventive arbejde kan koncentrerer til de nabolag, skoler, børnehaver mv., hvor risikoen er størst. For det andet kan scoren anvendes til en form for benchmarking eller evaluering af det kriminalpræventive arbejde. Hvis det eksempelvis viser sig, at børnenes kriminalitet i nabolag A faktisk bliver større end i nabolag B, der ellers har samme

²⁸ Balvig, Flemming (2006): *Den ungdom*, Det Kriminalpræventive Råd, København.

risikoscore, er det tegn på, at det præventive arbejde har været mere effektivt i nabolag B end i nabolag A. Denne information kan udnyttes til dels at lære noget om, hvori det mest effektive forebyggende arbejde består (nabolag B som ”modelnabolag”, ”modelskoler” osv.), og dels være vejledende med hensyn til, hvor yderligere kræfter og ressourcer i det forebyggende skal sættes ind (nabolag A).

Bl.a. de ungdomsundersøgelser, der gennemføres med nogle års mellemrum af Det Kriminalpræventive Råd, viser, at der eksisterer meget betydelige forskelle mellem kriminaliteten i forskellige klasser og skoler, og at disse forskelle langt fra kun kan forklares ud fra elevsammensætningen i klasserne og skolerne.²⁹ Det direkte og/eller indirekte kriminalitetsforebyggende arbejde i klasserne og skolerne må således være af meget forskellig karakter og effektivitet. En systematisk risikofaktor-baseret tilgang kan bringe disse forskelle frem i lyset og bidrage til en bedre allokering af ressourcer og en større effektivitet i det kriminalitetsforebyggende arbejde.

Kommissionen anerkender dog også mulighederne for at anvende konstateringen af risikofaktorer hos det enkelte barn/den enkelte unge til tidligt at kunne yde en målrettet kriminalitetsforebyggende indsats i forhold til den pågældende. Kommissionen kan derfor støtte, at der på baggrund af de kendte undersøgelser fra ind- og udland gennemføres en systematisk identifikation og vægtning af relevante risikofaktorer, der generelt foreligger oftere hos børn og unge, der befinder sig i risikozonen i forhold til at komme ind i en kriminel løbebane.

Efter § 50 i den sociale servicelov er kommunen forpligtet til at iværksætte en undersøgelse af barnets eller den unges forhold, hvis der er grund til at antage, at barnet eller den unge har behov for særlig støtte. Undersøgelsen skal anlægge en helhedsbetragtning, der skal omfatte barnets eller den unges

- 1) udvikling og adfærd,
- 2) familieforhold,
- 3) skoleforhold,
- 4) sundhedsforhold,
- 5) fritidsforhold og venskaber og
- 6) andre relevante forhold.

Kommunen skal som led i undersøgelsen inddrage de fagfolk, som allerede har viden om barnets eller den unges og familiens forhold. Dette kan ske ved at inddrage sundhedsplejersker, pædagoger, psykologer, lærere eller andre. Hvis det er nødvendigt, skal kommunen lade barnet eller den unge undersøge af en læge eller en autoriseret psykolog. Undersøgelsen skal resultere i en begrundet

²⁹ Balvig, Flemming (2006): *Den ungdom*, Det Kriminalpræventive Råd, København.

stillingtagen til, om der er grundlag for at iværksætte foranstaltninger, og i bekræftende fald af hvilken art disse bør være.

Det er kommissionens opfattelse, at der på baggrund af de identificerede relevante risikofaktorer bør udvikles et værktøj til brug ved f.eks. de ovennævnte undersøgelser efter § 50 i den sociale servicelov med henblik på at identificere de individuelle risikofaktorer hos kriminelle eller kriminalitetstruede børn og unge og sætte systematisk ind over for hver enkelt af faktorerne. Det er kommissionens vurdering, at man ved fokus på de enkelte risikofaktorer vil kunne mindske den samlede risiko for, at de pågældende børn og unge kommer ind i en kriminel løbebane betydeligt. Formålet med dette initiativ er altså at kvalificere grundlaget for den vurdering, der allerede foretages af de sociale myndigheder i kommunerne og understøtte en evidensbaseret forebyggende indsats over for de risikofaktorer, der ofte optræder hos kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge.

Kommissionen foreslår således,

- at der gennemføres en identifikation og indbyrdes vægtning af relevante risikofaktorer, der erfaringsmæssigt foreligger oftere hos børn og unge, der bliver involveret i kriminalitet,
- at der på baggrund af de således identificerede relevante risikofaktorer udarbejdes et værktøj til identifikation af disse risikofaktorer hos kriminelle eller kriminalitetstruede børn og unge, der kommer i myndighedernes søgelys,
- at der for hver af de identificerede risikofaktorer opstilles et katalog over relevante reaktionsmuligheder med henblik på så tidligt som muligt at skride ind med en relevant indsats for at fjerne risikofaktorerne, såvel hos det enkelte barn eller den enkelte unge som i et identificeret problemområde, i det omfang det er muligt, og
- at der på baggrund af de identificerede risikofaktorer desuden udarbejdes et værktøj, der gør det muligt at foretage en systematisk vurdering af kriminalitetsrisikoen for centrale pædagogiske miljøer og boligmiljøer, som børn og unge befinder sig i, herunder skoler, større nabolag mv.

2.2.4.2. Styrket indsats over for børn og unge fra traumatiserede familier

Konsekvenserne af at leve i en familie med traumer kan være omfattende. Nyere danske undersøgelser har afdækket, at opvækst blandt psykisk syge forældre kan have alvorlig negativ betydning for børnenes udvikling og trivsel.³⁰ Børn kan som følge af deres familiesituation blive ofre for sekundær traumatisering, og forældrene kan være så ressourcetsvage, at de ikke kan varetage forælderrollen. Undersøgelser viser endvidere, at børn, der vokser op med traumer og i traumatiserede familier, kan have forringede skolepræstationer, alvorlige problemer med

³⁰ Hansen, Lisbeth og Karen Zobbe (2006): *Fokus på anvendelse af de sikrede afdelinger*, Teori og Metodecentret, s. 129.

følelsesregulering og evnen til at relatere sig til andre mennesker, problemer med kronisk stofmisbrug og psykiske forstyrrelser mv. Børn af traumatiserede familier kan således beskrives ved mange af de faktorer, der kan medføre øget risiko for at begå kriminalitet. Ikke overraskende har børn, der er vokset op under traumatiske opvækstforhold, derfor også øget risiko for at begå kriminalitet.³¹

Flygtninge lider i langt højere grad end gennemsnitsbefolkningen af traumer, og børn af flygtningefamilier har således en større risiko for at blive sekundært traumatiserede. En dansk undersøgelse fra 2007 peger på, at 34 pct. af de spontane asylansøgere er traumatiserede,³² og det skønnes, at i alt 20-30 pct. af alle flygtninge i Danmark har svære traumer.³³

Det er på baggrund heraf kommissionens vurdering, at børn og unge med flygtningebaggrund udgør en særligt udsat gruppe. Dette understøttes af, at denne gruppe også er overrepræsenteret i statistikkerne blandt unge, der bliver kriminelle. Tal fra Danmarks Statistik fra 2007 viser således, at der blandt 20-29-årige flygtninge er 18 pct., der er dømt for kriminalitet, mens det tilsvarende tal for unge med anden etnisk baggrund end dansk med et andet opholdsgrundlag kun er 14 pct.³⁴

En undersøgelse fra 2006 peger endvidere på, at en meget stor del af de unge flygtninge i de sikrede døgninstitutioner for børn og unge er karakteriseret ved at have haft traumatiserede opvækstforhold, og at én ud af syv forældre til de unge i sikrede institutioner for børn og unge lider af nervøse eller stress-relaterede lidelser med posttraumatisk stress som den helt dominerende diagnose.³⁵

Som led i udmøntningen af kommissionens anbefaling om risikobaseret systematisk identifikation og udredning af kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge er det derfor efter kommissionens opfattelse i høj grad relevant at rette fokus mod børn og unge med flygtningebaggrund, der kan have oplevet traumatiske opvækstforhold.

Kommissionen er særligt opmærksom på behovet for at støtte traumatiserede børn og unges udvikling og integration, herunder i form af støtte i hverdagen, fastholdelse i skole og uddannelsesforløb, sociale netværk mv. med henblik på, at de pågældende holdes ude af kriminalitet. Det er derfor kommissionens opfattelse, at der bør iværksættes en tidlig, helhedsorienteret indsats for at identificere børn og unge fra traumatiserede familier, samt at

³¹ Maschi, Tina (2006): *Unraveling the link between trauma and male delinquency: The cumulative versus differential risk perspectives* i Social Work, Vol. 1.

³² Amnesty Internationals Danske Lægegruppe i samarbejde med Dansk Røde Kors (2008): *Asylansøgere i Danmark. En undersøgelse af nyankomne asylansøgere helbredstilstand og traumatiseringsgrad*, s. 9

³³ www.traume.dk.

³⁴ Danmarks Statistik (2008): *Indvandrere i Danmark 2008*.

³⁵ Hansen, Lisbeth og Karen Zobbe (2006): *Fokus på anvendelse af de sikrede afdelinger*, Teori og Metodecentret.

tilbuddene til disse børn og unge og deres familier bør systematiseres og opkvalificeres med henblik på, at børnene og de unge holdes ude af kriminalitet.

I denne sammenhæng er det som anført ovenfor i afsnit 2.2.4 vigtigt nøje at vurdere nyttevirkningen af ethvert initiativ i forhold til ”stemplingsrisikoen”, der er forbundet med at screene en bestemt gruppe af børn og unge. For så vidt angår børn og unge med flygtningebaggrund er der som nævnt ovenfor tale om en gruppe der i helt særlig grad er udsat i forhold til sociale problemer og kriminalitet. Det er på den baggrund kommissionens generelle opfattelse, at der i forhold til denne udsatte gruppe er god grund til at søge at identificere og behandle traumatiserede børn og unge.

Erfaringer viser, at de kommunale familieafdelinger og andre relevante aktører ofte for sent kommer i kontakt med traumatiserede børn og unge og deres familier. Det er kommissionens vurdering, at tidlig screening med henblik på opsporing af personer med høj risiko for at udvikle kronisk traumatisering samt tidlig opsporing af psykisk sygdom og manglende trivsel blandt børn og unge opvokset i traumatiserede flygtningefamilier vil kunne rette op på dette.

Spontane asylansøgere tilbydes helbredsundersøgelse ved ankomst til asylcentret. Helbredsundersøgelsen omfatter et interview med en sygeplejerske, der gennemgår diverse symptomer. Børn tilbydes en forebyggende helbredsundersøgelse ved en læge. Børn, unge og voksne med særligt behov tilbydes endvidere en helhedsorienteret og koordineret indsats på asylcentre af et psyko-socialt team.

FN-kvoteflygtninge ankommer til Danmark fra tredjelande, hvor de midlertidigt opholder sig, og meddeles opholdstilladelse i Danmark uden et forudgående ophold i asylcentersystemet. Ved ankomst fordeles kvoteflygtningene i kommunerne, hvor de normalt tilbydes en helbredsundersøgelse. Spontane asylansøgere tilbydes i visse tilfælde tillige en helbredsundersøgelse ved efterfølgende modtagelse i den kommune, hvor de – såfremt de meddeles asyl – boligplaceres. Helbredsundersøgelsen inkluderer almindeligvis ikke screening for opsporing af traumer, og der er ikke krav om, at anerkendte flygtninge helbredsundersøges eller screenes systematisk for traumer ved modtagelse i kommunerne. Efter det for kommissionen oplyste, er der ikke nogen klar kommunal praksis på dette område.

Det er kommissionens opfattelse, at systematisk screening for traumer af flygtninge, når de skal påbegynde deres liv i Danmark, kan medvirke til, at traumatiserede flygtninge og børn og unge fra traumeramte familier identificeres tidligere og tilbydes en opfølgende indsats, hvor dette er relevant.

Kommissionen foreslår på den baggrund, at kommunerne pålægges at tilbyde screening for traumer i forbindelse med modtagelsen af boligplacerede flygtninge i medfør af integrationsloven. Der indgås aftale med Praktiserende Lægers Organisation om udførelse af screeningerne. På baggrund

af screeningen skal der foretages en faglig vurdering af behovet for, at der henvises til yderligere udredning eller behandling. Kommuner bør i forbindelse hermed ligeledes pålægges en pligt til at udarbejde en plan for, hvilken behandling og andre tilbud der skal gives familien til den screenede som følge af de forhold, som screeningen måtte have vist.

Screeningen bør gælde FN-kvoteflygtninge og personer, der meddeles asyl efter et forudgående ophold på asylcenter som asylansøgere, herunder uledsagede mindreårige asylansøgere, der meddeles asyl eller opholdstilladelse på andet grundlag. Tilbuddet skal endvidere gælde familiesammenførte til flygtninge, hvis familiesammenføringen sker i umiddelbar forlængelse af asylsagen, eller hvor der i øvrigt vurderes at være anledning hertil.

Der kan eventuelt i sammenhæng med forslaget om systematisk screening af flygtninge ved modtagelse i kommunerne ses nærmere på, om der er behov for at sikre nemmere adgang til videregivelse af sundhedsinformationer fra asylcenteroperatørerne til kommunerne.

En undersøgelse af behandling og rehabilitering af post traumatisk stress syndrom fra 2008 tyder på, at ventetiden på behandling af traumatiserede personer har store konsekvenser for de traumatiseredes familier, og at mange asyl- og flygtningebørn på baggrund af den syges problematiske adfærd, f.eks. i form af trusler, vold eller mangel på omsorg, bliver sekundært traumatiserede.³⁶ Der er ifølge undersøgelsen mellem ½ - 2½ års ventetid på behandlingstilbud for traumatiserede personer.

Undersøgelsen peger endvidere på, at der er evidens for, at psykoedukationsprogrammer,³⁷ som indeholder viden om post traumatisk stress syndrom, dets symptomer, forløb, påvirkning af familier mv., har en positiv virkning på de traumatiserede og deres familier. Undersøgelsen anbefaler på baggrund heraf, at børn og unge fra traumeramte familier tilbydes psykoedukative programmer med henblik på, at børnene opbygger ressourcer til at indgå i sociale relationer.

Kommissionen finder, at kommunen, hvor der vurderes at være anledning hertil i forlængelse af den ovennævnte udarbejdede plan om behandling og andre tilbud på baggrund af den systematiske screening af boligplacerede flygtninge, bør tilpligtes at sikre, at alle børn og unge af traumeramte familier får tilbud om systematiske støtte- og undervisningsforløb med henblik på at styrke hverdagstrivslen for disse børn og unge. Forslaget retter sig mod sekundært traumatiserede børn og

³⁶ Amnesty Internationals Danske Lægegruppe i samarbejde med Dansk Røde Kors (2008): *Asylansøgere i Danmark. En undersøgelse af nyankomne asylansøgers helbredstilstand og traumatiseringsgrad.*

³⁷ Psykoedukation er undervisning i, hvordan sygdommen slår igennem, dens symptomer, herunder f.eks. depression, angst, mareridt og fysiske sygdomme mv., og hvordan man kan lære at leve med traumer. Barnet kan herigennem oparbejde og udvikle metoder til at mestre de komplikationer, som følger med at være traumatiseret eller leve i en traumeramt familie. Tilbuddene kan være rettet både mod barnet eller mod familien som helhed og skal være systematiske, velbeskrevne, evidensbaserede og ensartede.

unge eller børn og unge, der er i risikogruppen for at blive sekundært traumatiserede, idet deres forældre er i behandling eller på venteliste til behandling for traumer.

Tilbuddene til børnene og de unge kan f.eks. indbefatte en støtteperson i hjemmet, sorggrupper og psykoedukative forløb, der kan bidrage til at skabe systematiske og trygge rammer i de pågældendes liv.

Med henblik på at støtte og vejlede kommunerne i den styrkede indsats vedrørende screening og behandling af traumatiserede flygtningefamilier bør disse opgaver være ét af de områder, hvor kommunerne efter behov kan modtage rådgivning fra den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation – VISO.³⁸

En undersøgelse fra 2006 peger på, at de sikrede døgninstitutioner for børn og unge ikke har de fornødne socialpædagogiske redskaber til at tage hånd om traumatiserede flygtninge under 18 år.³⁹ I undersøgelsen anbefales, at de eksisterende sikrede døgninstitutioner oprustes og kvalificeres til at tage hånd om de traumatiserede unge, samt at der på længere sigt udvikles et særligt behandlingstilbud for de traumatiserede flygtninge under 18 år. Dette støttes af en undersøgelse af behandling og rehabilitering af post traumatisk stress syndrom fra 2008, der peger på behovet for efteruddannelse af personale, der arbejder med gruppen af traumatiserede flygtninge.⁴⁰

De sikrede institutioner modtager en lang række børn og unge med mistanke om psykiske lidelser, herunder traumatiserede unge med flygtningebaggrund. Som anført i afsnit 2.3.4.1 nedenfor foreslår Kommissionen derfor, at psykiatrisk screening af unge, i det omfang det besluttes at permanentgøre og udbrede dette, så vidt muligt gennemføres allerede, mens den unge er varetægtsfængslet eller anbragt i varetægtssurrogat. En sådan ordning vil sikre, at traumatiserede unge, der anbringes i varetægtssurrogat i sikrede afdelinger, vil blive identificeret som sådanne og sikres bedre muligheder for en relevant behandlingsmæssig indsats.

Generelt er næsten al behandlingsmæssig indsats (både den hospitalsbaserede og den sociale) i forhold til traumatiserede flygtninge primært rettet mod voksne. De eksisterende tilbud, bl.a. fra Rehabiliteringscentret for Torturofre (RCT) i København og Center for Traume- og Torturoverlevende (CETT) i Vejle, der organisatorisk er placeret i Psykiatrien, Region Syddanmark, har dog også børn og unge som målgrupper, men begge tilbud er præget af meget lange ventelister.

³⁸ VISO er oprettet i henhold til § 13 i den sociale servicelov og bistår ifølge bestemmelsen kommuner og borgere bl.a. med gratis vejledende specialrådgivning i de mest specialiserede og komplicerede enkeltsager. VISO skal desuden sikre en systematisk indsamling, udvikling, bearbejdning og formidling af den faglige viden på det sociale område. Nærmere regler om VISO's virksomhed og organisering er fastlagt ved bekendtgørelse nr. 161 af 10. marts 2006 om den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation – VISO.

³⁹ Hansen, Lisbeth og Karen Zobbe (2006): *Fokus på anvendelse af de sikrede afdelinger*, Teori og Metodecentret.

⁴⁰ Lund, M., J.H. Sørensen, J.B. Christensen og A. Ølholm (2008): *MVT om behandling og rehabilitering af PTSD – herunder traumatiserede flygtninge*, Region Syddanmark, Center for Kvalitet.

Disse og lignende tilbud bør kunne tilbyde opkvalificering af medarbejdere på sikrede afdelinger i de fornødne socialpædagogiske redskaber til at tage hånd om anbragte unge, der er traumatiserede eller kommer fra traumatiserede familier, gennem kursusforløb mv.

Det er således kommissionens vurdering, at den pædagogiske håndtering af traumatiserede flygtninge bør styrkes, herunder ved, at de relevante regioner og andre med driftsansvar for de sikrede døgninstitutioner for børn og unge efteruddanner personale i døgninstitutionerne til at kunne identificere traumatiserede børn og unge og sikrer, at personale i døgninstitutionerne opkvalificeres i de fornødne socialpædagogiske redskaber til at tage hånd om anbragte børn og unge, der er traumatiserede eller kommer fra traumatiserede familier. Opkvalificeringen skal sikre, at der sker en tidlig systematisk udredning og behandling af de traumatiserede børn og unge med henblik på, at de så hurtigt som muligt kan tilbydes den relevante behandling.

Kommissionen har overvejet muligheden for at foreslå etablering af et særligt behandlingstilbud for de traumatiserede flygtninge under 18 år i sikret socialt regi, men vurderer, at dette ikke vil være hensigtsmæssigt, idet et sådant tilbud vil betyde, at en del af disse børn og unge vil få stor geografisk afstand til deres familie. I stedet har kommissionen noteret sig, at Danske Regioner i forbindelse med en analyse af det fremtidige behov for sikrede pladser fra juni 2008 pegede på, at én af de sikrede institutioner bør udpeges som et særligt kompetencecenter vedrørende etniske unge.⁴¹ Dette vil i givet fald indebære, at den pågældende sikrede institution får en særlig vidensfunktion på området. Det ligger ligeledes i kompetencecenterfunktionen, at institutionen har en forpligtelse til at holde sig ajour med den nyeste viden på området, samt at institutionen forpligter sig til at formidle denne viden til de andre sikrede institutioner og derved bidrage til en opkvalificering af de sikrede institutioners generelle beredskab og indsats på dette område. Regionerne har efter det for kommissionen oplyste besluttet at etablere et sådant kompetencecenter, men beslutningen er endnu ikke implementeret i praksis.

Kommissionen foreslår på den baggrund,

- at kommunerne pålægges at tilbyde screening for traumer i forbindelse med modtagelsen af boligplacerede flygtninge mv. i medfør af integrationsloven,
- at kommunerne på baggrund af screeningen pålægges at foretage en faglig vurdering af behovet for, at der henvises til yderligere udredning eller behandling, samt at udarbejde en plan for,

⁴¹ Danske Regioner (2008): *Den fremtidige kapacitet på de sikrede institutioner for børn og unge*. Notatet er tilgængeligt på <http://www.regioner.dk/PolitikOgHoldninger/Socialomr-aa-det/Ungdomskriminalitet/~media/Filer/Social%20og%20psykiatri/Den%20fremtidige%20kapacitet%20på%20de%20sikrede%20institutioner%20for%20børn%20og%20unge.ashx>.

hvilken behandling og andre tilbud, der skal gives familien som følge af de forhold, som screeningen måtte have vist,

- at det sikres, at kommunerne efter behov kan modtage rådgivning om screening og behandling af traumatiserede flygtninge hos den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation – VISO,
- at de relevante regioner og andre med driftsansvar for sikrede døgninstitutioner for børn og unge tilpligtes at sikre, at personale på institutionerne efteruddannes i at identificere traumatiserede børn og unge og opkvalificeres i de fornødne socialpædagogiske redskaber til at tage hånd om anbragte børn og unge, der er traumatiserede eller kommer fra traumatiserede familier, og
- at der blandt de sikrede døgninstitutioner for børn og unge udpeges mindst én institution med rollen som kompetencecenter vedrørende traumatiserede børn og unge under 18 år.

Et *flertal* i kommissionen (Johan Reimann, Flemming Balvig, Jens Bay, Ina Eliassen, Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs, Gunnar Homann, Michael Højer, Anne Jastrup, Geert Jørgensen, Linda Lauritsen, Birgitte Holmberg Pedersen, Eva Rønne, Eva Smith og Henrik Thomassen) foreslår desuden, at kommunerne – hvor der vurderes at være anledning hertil i forlængelse af den udarbejdede plan om behandling og andre tilbud på baggrund af den systematiske screening af boligplacerede flygtninge – skal tilbyde alle børn og unge af traumeramte familier systematiske støtte- og undervisningsforløb med henblik på at styrke hverdagsstrivelsen for disse børn og unge.

Et *mindretal* i kommissionen (Ane Kristine Christensen) støtter ikke forslaget om, at kommunerne skal tilbyde børn og unge af traumatiserede familier et støtte- og undervisningsforløb, da det bør være op til kommunerne, hvad der er det rigtigste i forhold til forskellige grupper af børn og unge med særlige behov.

2.2.5. Fastholdende reaktioner over for børn og unge med sikring af retssikkerheden

Indledningsvis bemærkes, at det er kommissionens klare opfattelse, at man til enhver tid bør arbejde ud fra en overordnet målsætning om at begrænse magtanvendelsen over for børn og unge til tilfælde, hvor det må anses for absolut nødvendigt. Samtidig bør magtanvendelse, når det i et konkret tilfælde må anses for nødvendigt, ske efter klare, ensartede retningslinjer.

Kommissionen anerkender, at der inden for nærmere afgrænsede rammer bør være mulighed for at kunne anvende visse magtmidler som f.eks. fast- og tilbageholdelse over for børn og unge – ikke mindst i tilfælde, hvor der er nærliggende risiko for, at de pågældende ellers vil begå kriminelle handlinger, der kan få vidtrækkende konsekvenser bl.a. for dem selv og for ofrene. Dette behov kan naturligvis gøre sig gældende i forbindelse med børn og unge, der er anbragt i lukket regi – enten i en sikret afdeling for børn og unge eller – undtagelsesvis – i et fængsel. Kommissionen skal dog

pege på, at behovet også i konkrete situationer kan gøre sig gældende i forhold til børn og unge, der er anbragt i åbent regi, og at det i forhold til de gældende regler om magtanvendelse måske særligt er i forhold til denne sidstnævnte gruppe af børn og unge, at der kan være behov for at se på mulighederne for magtanvendelse i konkrete tilfælde.

Som modvægt til muligheden for at kunne anvende magtbeføjelser over for børn og unge er det væsentligt at have regler, der giver den fornødne retssikkerhed for de pågældende børn og unge med henblik på at sikre, at enhver magtanvendelse som udgangspunkt sker inden for de vedtagne rammer, og at der i tilfælde af eventuelle overskridelser af de tilladte beføjelser er reelle og effektive muligheder for at forfølge dette med henblik på at undgå gentagelser.

Reglerne om magtanvendelse, herunder de retssikkerhedsgarantier der knytter sig til magtanvendelsesreglerne, er nærmere beskrevet i afsnit 2.2.5.1 nedenfor.

Kommissionen skal anbefale, at alle initiativer vedrørende magtanvendelse i forhold til børn og unge, som man frygter, vil begå kriminelle handlinger, gennemføres med behørig inddragelse af hensynet til retssikkerheden for de børn og unge, der bliver genstand for magtanvendelsen.

I det følgende beskrives konkrete initiativer til udmøntning af denne afvejning mellem muligheden for fastholdelse og retssikkerheden for børn og unge, der udsættes for magtanvendelse.

2.2.5.1. Styrket vejledning om og anvendelse af magtmidler over for anbragte børn og unge

Fra praktikerside er det over for kommissionen blevet påpeget, dels at der savnes tilstrækkelig vejledning i rammerne for magtanvendelse i forhold til børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet i institutioner i socialt regi, dels at der særligt i forhold til børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet i åbent socialt regi, savnes mulighed for at kunne fast- og tilbageholde disse i særlige situationer, hvor det konkret vurderes, at der er fare for, at de f.eks. vil begå kriminalitet, hvis de forlader institutionen.

Indledningsvis bemærkes, at det er kommissionens generelle opfattelse, at magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, som udgangspunkt bør begrænses til de tilfælde, hvor det er absolut påkrævet, og hvor mindre indgribende midler ikke er tilstrækkelige.

For så vidt angår problemet med fortolkningen af rammerne for magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet i socialt regi, fortolkes og anvendes de gældende regler om magtanvendelse efter det for kommissionen oplyste vidt forskelligt på forskellige sociale døgninstitutioner og opholdssteder for børn og unge.

I magtanvendelsesbekendtgørelsen, jf. bekendtgørelse nr. 893 af 9. juli 2007, er der i henhold til den sociale servicelov opstillet specifikke regler for magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet.

For så vidt angår børn og unge, som er anbragt i *sikrede afdelinger i døgninstitutioner for børn og unge*, er der mulighed for fysisk magtanvendelse, hvis den pågældende udviser en sådan adfærd, at fortsat ophold i fællesskabet er uforsvarlig, eller den pågældende derved forhindres i at skade sig selv eller andre. I sikrede afdelinger er der desuden mulighed for at have yderdøre og vinduer konstant aflåst. Der vil ligeledes undtagelsesvis kunne ske magtanvendelse i form af isolation i højst 2 timer i dertil indrettede rum, når der er overhængende fare for, at barnet eller den unge skader sig selv eller andre.

På sikrede afdelinger er der adgang til at foretage undersøgelse af barnets eller den unges værelse i forbindelse med anbringelse, besøg og fravær, hvis en sådan undersøgelse er nødvendig for at sikre, at ordensbestemmelser overholdes eller sikkerhedshensyn iagttages. Der er endvidere adgang til at undersøge barnets eller den unges person eller værelse, hvis der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende er i besiddelse af effekter, hvor besiddelsen medfører, at ordensbestemmelser ikke kan overholdes, eller at sikkerhedshensyn ikke kan iagttages. Ovennævnte undersøgelser skal foretages så skånsomt som muligt og må ikke gennemføres, hvis undersøgelsen efter indgrebets formål og den krænkelse og ubehag, som indgrebet må antages at forvolde, vil være et uforholdsmæssigt indgreb.

Endvidere er der på sikrede afdelinger adgang til at føre kontrol med barnets eller den unges brevveksling, telefonsamtaler og anden kommunikation, såfremt det er nødvendigt af hensyn til den pågældendes sundhed eller udvikling. Kontrollen forudsætter afgørelse fra kommunens børn og unge-udvalg og omfatter ikke kommunikation med barnets eller den unges forsvarer, de sociale myndigheder og en række offentlige myndigheder.

For så vidt angår børn og unge, der er anbragt i *socialpædagogiske opholdssteder eller ikke-sikrede døgninstitutioner*, er fysisk magtanvendelse i form af, at den pågældende fastholdes eller føres til et andet opholdssted, tilladt, hvis den pågældende udviser en sådan adfærd, at fortsat ophold i fællesskabet er uforsvarlig, eller den pågældende derved forhindres i at skade sig selv eller andre. I øvrigt fremgår det, at der i ikke-sikrede døgninstitutioner – men ikke i socialpædagogiske opholdssteder – kan ske aflåsning af afdelingen om natten og undtagelsesvis i kortere perioder om dagen. I øvrige anbringelsessteder for børn og unge (plejefamilier, netværksplejefamilier, egne værelser mv.) er magtanvendelse ikke tilladt.

Fiksering i form af mekanisk fastspænding af børn og unge er ikke tilladt som magtmiddel uanset typen af anbringelsessted.

Barnet eller den unge kan klage over overtrædelse af bestemmelserne i magtanvendelsesbekendtgørelsen til kommunalbestyrelsen i den anbringende kommune. Inden klagen besvares, anmoder kommunalbestyrelsen i den anbringende kommune den kommunalbestyrelse eller det regionsråd, der fører tilsyn med det pågældende tilbud, om en udtalelse. Med udtalelsen indsendes en redegørelse fra den medarbejder, der har kendskab til de forhold, der klages over. Tilbuddets leder eller dennes stedfortræder, skal herudover hurtigst muligt foretage en undersøgelse, der omfatter samtale med barnet eller den unge, de medarbejdere, der har kendskab til de forhold, der klages over, og mulige vidner til episoden. Der skal udfærdiges rapport om de pågældende samtaler, og rapporten indsendes med lederens indstilling til kommunalbestyrelsen eller regionsrådet, der fører tilsyn med tilbuddet.

Klager over afgørelser truffet af kommunalbestyrelsen i den anbringende kommune i medfør af magtanvendelsesbekendtgørelsen kan indbringes for det sociale nævn. Afgørelser truffet af børn og unge-udvalget om anbringelse og om kontrol med breve, telefonsamtaler og anden kommunikation kan indbringes for Ankestyrelsen inden 4 uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen.

Tilbuddets leder skal sikre sig, at såvel anbragte børn og unge som forældremyndighedens indehaver bliver gjort bekendt med reglerne i magtanvendelsesbekendtgørelsen, herunder klagemulighederne. Der skal endvidere gives underretning om adgangen til at rette henvendelse til det tilsyn, der i henhold til grundlovens § 71, stk. 7, er oprettet i forhold til personer, der er underkastet administrativ frihedsberøvelse.

Efter kommissionens opfattelse er det vigtigt, at der i videst muligt omfang er klarhed omkring reglerne for magtanvendelse over for anbragte børn og unge, herunder med henblik på at undgå misbrug af reglerne. På baggrund af de oplysninger, som kommissionen har modtaget vedrørende problemer med fortolkningen af de gældende regler i praksis er det derfor kommissionens vurdering, at der er behov for at udarbejde en vejledning om de gældende regler for magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, og at vejledningen om muligt bør suppleres med praktiske eksempler, der gøres lettilgængelige for institutionsmedarbejdere og andre relevante modtagere, f.eks. i dvd-format.

For så vidt angår spørgsmålet om *fast- og tilbageholdelse af børn og unge, der er anbragt i åbent socialt regi*, har flere kommuner og sociale anbringelsessteder peget på, at det er et problem, at det i mange tilfælde efter de gældende magtanvendelsesregler ikke er muligt at tilbage- eller fastholde børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet på et socialpædagogisk opholdssted eller i en åben institution i socialt regi, selv om det konkret vurderes at være bedst for barnet eller den unge selv at blive på opholdsstedet eller i institutionen, f.eks. fordi den pågældende er stærkt ophidset eller konkret frygtes at ville begå kriminalitet. Det sker efter det oplyste ikke sjældent, at

behandlingsforløb på opholdssteder og i ikke-sikrede døgninstitutioner for børn og unge må afbrydes, fordi barnet eller den unge forlader stedet. Som det fremgår af beskrivelsen af de gældende magtanvendelsesregler i åbne døgninstitutioner og socialpædagogiske opholdssteder er mulighederne for fast- og tilbageholdelse af børn og unge i disse typer af anbringelsessteder begrænsede.

Kommissionen skal pege på, at der inden for de gældende lovgivningsmæssige rammer synes at være mulighed for at opnå mere fleksible løsninger i forhold til fast- og tilbageholdelse af børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet. Der ses f.eks. ikke at være noget retligt til hinder for at indrette institutioner, der som udgangspunkt er lukkede, med de muligheder for begrænsning af de anbragte børn og unges bevægelsesfrihed, som følger med denne institutionstype, men som samtidig har en højere grad af frihed for de anbragte børn og unge end de eksisterende lukkede institutioner.

Kommissionen skal desuden pege på muligheden for bedre og mere fleksibel overførsel af børn og unge, der som udgangspunkt er anbragt på en åben døgninstitution for børn og unge, til en lukket institution, hvis der viser sig at være et konkret behov for fast- og tilbageholdelse af de pågældende. Det kunne i praksis f.eks. ske ved at indrette åbne og lukkede afdelinger på samme institution, hvorved overførslen ville kunne foregå uden institutionsskift.

Kommissionen kan dog ikke afvise, at der – selvom de gældende retlige rammer udnyttes bedre som anført umiddelbart ovenfor – fortsat vil være behov for at give bedre muligheder for fast- og tilbageholdelse af børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet på socialpædagogiske opholdssteder eller i ikke-lukkede døgninstitutioner. Kommissionen har på den baggrund overvejet flere modeller for en udvidelse af mulighederne for fast- og tilbageholdelse i åbent regi.

Kommissionen har for det første overvejet en model med øget anvendelse af overførsel fra åbent til lukket regi af børn og unge, som ikke frivilligt vil medvirke til den behandling, der foregår i åbent regi og f.eks. rømmer fra institutionen. Efter det for kommissionen oplyste er behovet for fast- og tilbageholdelse imidlertid ofte af relativt kort varighed, og set i forhold til det væsentlige indgreb, som en anbringelse af et barn eller en ung i en lukket døgninstitution må anses for at være, finder kommissionen derfor, at det vil være uproportionalt at anbringe flere børn og unge i lukket regi for at håndtere det foreliggende problem, hvis der kan findes et mindre indgribende middel, der samtidig er tilstrækkeligt.

Kommissionen har for det andet overvejet muligheden for at oprette institutioner, der inden for de samme fysiske rammer, dvs. inden for samme afdeling, rummer både lukkede og ikke-lukkede pladser. Det er i den forbindelse blevet påpeget, at det af hensyn til at kunne opretholde et hensigtsmæssigt pædagogisk miljø er vigtigt, at der gælder samme vilkår for alle børn og unge, der

er anbragt på samme afdeling. Hertil kommer, at der som nævnt ovenfor intet er til hinder for at gennemføre en overførsel mellem to forskellige afdelinger på samme institution. En institutionsleder på en institution, hvor der både er åbne og sikrede afdelinger, kan således, hvis betingelserne for placering i sikret afdeling i øvrigt er opfyldt, træffe beslutning om overførsel til sikret afdeling uanset anbringelsesgrundlaget og effektuere beslutningen straks, jf. magtanvendelsesbekendtgørelsens § 15, stk. 3. Beslutningen skal dog straks forelægges kommunalbestyrelsen til afgørelse. Kommissionen har derfor afvist forslaget om sådanne ”sammenblandede” afdelinger..

Som en tredje mulighed har kommissionen overvejet en model, hvor ikke-lukkede døgninstitutioner og socialpædagogiske opholdssteder for børn og unge gives mulighed for kortvarig fast- og tilbageholdelse af anbragte børn og unge med henblik på at kunne motivere de pågældende til at deltage frivilligt i behandlingen i åbent regi og forhindre, at de forlader institutionen for f.eks. at begå ny kriminalitet. Der vil typisk være tale om et indgreb af få timers varighed. Det skal understreges, at det naturligvis vil være op til den enkelte døgninstitution eller opholdsstedet, om man i praksis ønsker at benytte sig af et sådant redskab, ligesom magtanvendelsen naturligvis i alle tilfælde må bero på en konkret vurdering, herunder vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt et sådant indgreb i barnets eller den unges bevægelsesfrihed kan anses for proportionalt i forhold til formålet med indgrebet.

Hvis denne model vælges, bør det overvejes, hvorvidt man i praksis vil gennemføre indgrebet ved, at medlemmer af personalet kortvarigt låser sig inde sammen med barnet eller den unge, eller ved at lade barnet eller den unge ”mandsopdække” af personale med beføjelse til om nødvendigt som en sidste udvej fysisk at fastholde barnet eller den unge i en periode af kort varighed. Måtte man vælge den førstnævnte model med aflåsning af døre mv. skal man naturligvis være opmærksom på de praktiske problemer, som dette kan give anledning til, hvis indskrænkningen af bevægelsesfriheden for det konkrete barn eller den konkrete unge ikke må påvirke bevægelsesfriheden for de øvrige børn og unge på institutionen eller opholdsstedet. Aflåsningssmodellen bør som nævnt ovenfor i givet fald gennemføres ved, at et eller flere medlemmer af personalet låser sig inde sammen med barnet eller den unge med henblik på at tale med den pågældende og arbejde med dennes motivation til frivilligt at blive på stedet, så aflåsningen hurtigst muligt kan ophøre igen.

Det er kommissionens vurdering, at modellen med mulighed for kortvarig fast- og tilbageholdelse af børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet i åbne døgninstitutioner eller socialpædagogiske opholdssteder for børn og unge, er det mest præcise og mindst indgribende svar på de problemstillinger, der i denne forbindelse er blevet fremhævet over for kommissionen i relation til de gældende magtanvendelsesregler. Som nævnt ovenfor er det dog kommissionens opfattelse, at en sådan udvidelse af magtanvendelsesreglerne kun bør gennemføres efter en grundig gennemgang af

de gældende regler med henblik på at vurdere, om der efter disse regler, og den måde hvorpå de fortolkes, allerede findes de fornødne redskaber til at løse de ovennævnte problemer.

Det er kommissionens opfattelse, at en eventuel udvidelse af magtanvendelsesreglerne med henblik på at foretage kortvarig fast- og tilbageholdelse bør omfatte både åbne døgninstitutioner og – medmindre der er retlige hindringer herfor – socialpædagogiske opholdssteder, idet disse typer af anbringelsessteder på i øvrigt sammenlignelige vilkår arbejder med målgruppen af kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge.

Kommissionen skal i den forbindelse understrege, at en eventuel udvidelse af magtanvendelsesbeføjelserne i forhold til børn og unge, der er anbragt på et opholdssted eller i en åben social institution bør være omfattet af den gældende ordning vedrørende indberetning af fysisk magtanvendelse.

Uanset om magtanvendelsesreglerne udvides eller ej, er det efter kommissionens opfattelse en helt afgørende forudsætning for et klagesystems funktion i praksis, at de potentielle klagere har reelt kendskab til og mulighed for at udnytte systemet. Det bør derfor sikres, at børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, i alle tilfælde modtager vejledning i en form og et sprog, som er tilpasset dem, vedrørende klagemulighederne i forbindelse med magtanvendelse.

Over for kommissionen er der også blevet peget på, at én af årsagerne til usikkerheden om fortolkningen af de gældende magtanvendelsesregler er den forskellige forståelse af reglerne, der findes hos de tilsynsførende i kommunerne. Kommissionen skal på den baggrund opfordre til, at uddannelsen i magtanvendelsesreglerne i forhold til de kommunale tilsynsførende styrkes, således at der kan skabes bedre indbyrdes overensstemmelse mellem forskellige tilsynsførendes fortolkning af reglerne, både af hensyn til de anbragte børn og unge og af hensyn til de ansatte på døgninstitutioner og socialpædagogiske opholdssteder for børn og unge.

På den baggrund foreslår kommissionen,

- at der udarbejdes en vejledning om de gældende regler for magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet,
- at vejledningen om muligt suppleres med praktiske eksempler, der gøres tilgængelige i elektronisk format for medarbejdere i institutioner mv. og andre relevante modtagere, f.eks. i dvd-format,
- at der om nødvendigt skabes retlig mulighed for kortvarig fast- og tilbageholdelse af børn og unge i åbne døgninstitutioner og – medmindre der er retlige hindringer herfor – socialpædagogiske opholdssteder, når et sådant indgreb efter en konkret vurdering skønnes at være proportionalt og sagligt begrundet i hensynet til den unge selv eller andre,

- at børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, i alle tilfælde modtager vejledning i en form og et sprog, som er tilpasset dem, vedrørende klagemulighederne i forbindelse med magtanvendelse, og
- at uddannelsen af de kommunale tilsynsførende med institutioner og opholdssteder for børn og unge styrkes med henblik på at understøtte en indbyrdes mere ensartet fortolkning af magtanvendelsesreglerne blandt de tilsynsførende.

2.2.5.2. Brug af udgangsforbud over for børn og unge

Med udgangsforbud menes i denne sammenhæng en ordning, hvor børn og unge kan pålægges et forbud mod at opholde sig på offentlige steder på nærmere bestemte tidspunkter med trussel om en reaktion i forhold til de pågældende og/eller for deres forældre, hvis forbuddet overtrædes. Formålet med udgangsforbuddet skulle være at forhindre, at børn og unge begår kriminalitet eller udsættes for kriminalitet. Et udgangsforbud kan f.eks. gælde for aften- og nattetimerne.

Udgangsforbud er især kendt fra USA ("curfew orders") og for så vidt angår de amerikanske erfaringer henvises til afsnit 13.5 i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3. Som det fremgår heraf, viser effektevalueringerne, at de hidtidige forsøg med udgangsforbud ikke har haft nogen eller kun ringe kriminalpræventiv effekt. Problemet er bl.a., at kriminaliteten tilsyneladende forskydes til de tidspunkter på døgnet, hvor udgangsforbuddet ikke gælder. I udredningsrapporten refereres desuden diskussionerne i en række artikler om baggrunden for udgangsforbuddenes ringe eller manglende kriminalpræventiv effekt. Følgende forklaringer refereres:

- udgangsforbuddet angår ikke alle unge, men typisk kun de yngre aldersgrupper,
- udgangsforbuddet gælder ikke om eftermiddagen eller tidlig aften, hvor en stor andel af ungdomskriminaliteten ifølge amerikanske undersøgelser bliver begået,
- politiet håndhæver ikke udgangsforbuddet konsekvent, men udøver et skøn, hvilket sender et forkert signal til de unge, og
- tidligere forskning har vist, at "police crackdown", dvs. en kraftig øgning i politiets aktivitet, ikke har nogen eller kun en midlertidig kriminalpræventiv effekt. Øget politiaktivitet eller synlighed kan også resultere i, at kriminaliteten flytter til andre områder eller tidspunkter.

I Danmark er det i forhold til barnet eller den unge selv efter de gældende regler kun muligt at henstille til barnet eller den unge, at den pågældende f.eks. ikke opholder sig uden for hjemmet i aften- og nattetimerne. Med indførelsen af ungepålæg, jf. § 57 b i den sociale servicelov, er det dog blevet muligt at pålægge børn og unge at udføre en eller flere konkrete handlepligter, som skal være egnede til at bidrage til en løsning af den unges problemer, og som står i rimeligt forhold til formålet. Det kan herunder bl.a. fastsættes, at den unge skal være hjemme på et nærmere fastsat tidspunkt. Ungepålægget kan bl.a. meddeles i situationer, hvor der foreligger oplysninger om, at den

unge har begået kriminalitet af et vist omfang eller en vis grovhed, eller at den unge har alvorlige adfærds- eller tilpasningsproblemer. Der er ikke nogen sanktioner knyttet til en eventuel overtrædelse af ungepålægget.

Efter de gældende regler i § 57 a i den sociale servicelov er det muligt at meddele forældremyndighedsindehaveren til barnet eller den unge et såkaldt forældrepålæg, der f.eks. kan gå ud på, at forældremyndighedsindehaveren pålægges at sikre, at barnet eller den unge opholder sig på bopælen i aften- og nattetimerne eller sikre barnets fremmøde i skolen ved personligt at følge barnet eller den unge i skole. Overtrædelse af et forældrepålæg kan sanktioneres med fradrag i børnefamilieydelsen.

I forbindelse med gennemførelsen af regeringens såkaldte ”bandepakke” er der ved en ændring i juni 2009 af ordensbekendtgørelsen, jf. bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2005 med senere ændringer, blevet indsat en bestemmelse om et såkaldt zoneforbud, der i et vist omfang kan anses for at overlape med idéen om et udgangsforbud.

I medfør af ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 2, kan politiet – når en person flere gange har overtrådt bekendtgørelsens § 3 om visse former for forstyrrelse af den offentlige orden – meddele personen forbud mod at færdes frem og tilbage eller tage ophold inden for en afstand af 100 meter fra det sted, hvor den seneste overtrædelse er begået.

Med indførelsen af zoneforbuddet, jf. ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 4, har politiet derudover fået hjemmel til at meddele en person, der har udvist en særligt utryghedsskabende adfærd, forbud imod at færdes frem og tilbage eller tage ophold inden for en radius af 500 meter fra det sted, hvor adfærden har fundet sted. Det er en betingelse for meddelelse af forbud, at der er grund til at tro, at den pågældende ellers vil gentage den særligt utryghedsskabende adfærd inden for det område, som forbuddet vil omfatte. Ved den konkrete vurdering af, om en person har udvist en særligt utryghedsskabende adfærd, forudsættes den generelle situation i området således inddraget – herunder navnlig om adfærden formodes at have tilknytning til et verserende opgør mellem kriminelle grupper eller til en aktuel kriminalitetsbølge i området.

Med en særligt utryghedsskabende adfærd tænkes navnlig på såkaldte bandevagter, der ved deres tilstedeværelse og adfærd optræder intimiderende over for beboere og forbipasserende – f.eks. ved at tage opstilling iført skudsikre veste og medbringende metalscannere eller ved at udsperge, kontrollere og visitere andre personer, der færdes i området. Bestemmelsen vil imidlertid også kunne anvendes i andre særlige tilfælde, hvor enkeltpersoner eller grupper udviser en særligt utryghedsskabende adfærd i et lokalområde.

Zoneforbuddet omfatter veje eller andre steder, hvortil der er almindelig adgang, jf. ordensbekendtgørelsens § 2. Et zoneforbud vil skulle have så kort tidsmæssig udstrækning som muligt og maksimalt 3 måneder, jf. ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 6. Et zoneforbud vil dog kunne forlænges i op til 3 måneder ad gangen, hvis der er grundlag for at tro, at den pågældende ellers vil gentage den særligt utryghedsskabende adfærd. Hvis en person bor eller arbejder inden for det område, som er omfattet af zoneforbuddet, vil den pågældende naturligvis kunne bevæge sig frit til og fra sin bopæl eller arbejdsplads og ud i sit lokalområde, men vil ikke ellers kunne opholde sig i området.

Efter kommissionens opfattelse er der imidlertid fortsat grund til at overveje, om et udgangsforbud efter en konkret vurdering kan have nytteværdi i særlige situationer som supplement til de gældende regler om ungepålæg, forældreplæg og zoneforbud. Det kunne f.eks. tænkes at være relevant i forhold til situationer med længevarende gadeuroligheder i et nærmere afgrænset område, hvor man med et udgangsforbud vil have mulighed for at pålægge konkrete børn og unge at opholde sig inden døre eller i hvert fald ikke i det område, hvor urolighederne foregår. En anden mulig model ville være at skabe mulighed for et generelt udgangsforbud for alle børn og unge i et bestemt geografisk område i et nærmere angivet tidsrum. For begge disse modeller bør det samtidig overvejes nærmere, om det vil være relevant og muligt at sanktionere overtrædelser af forbuddet i forhold til barnet eller den unge selv og/eller i forhold til den pågældendes forældre, enten i form af strafferetlige sanktioner eller i form af pålæggelse af sociale foranstaltninger.

Inden modellerne for udgangsforbud drøftes, ønsker kommissionen dog at pege på, at man også uden muligheden for et udgangsforbud i praksis har været i stand til at forebygge optøjer og ballade, f.eks. ved at holde fritidstilbud åbne i ferieperioder med det formål at forebygge, at børn og unge i udsatte boligområder kommer til at ”drive rundt” uden andet at foretage sig end kriminalitet.

For så vidt angår modellen med et *generelt udgangsforbud for alle børn og unge* i et bestemt geografisk område i et nærmere angivet tidsrum skal kommissionen parallelt til bemærkningerne i afsnit 7.4.4 i kommissionens deludtalelse om forældreansvar, jf. bilag 4, bemærke, at en sådan model vil være egnet, hvis det på forhånd er klart, i hvilket geografisk område og i hvilket tidsrum der er risiko for, at der vil blive begået kriminalitet. En sådan model vil endvidere navnlig kunne være et hensigtsmæssigt redskab, hvis der på forhånd uden videre er klarhed over, hvilke børn eller unge der potentielt vil begå kriminalitet, og dermed hvilke børn eller unge forbuddet skal rettes imod.

I langt de fleste tilfælde vil det imidlertid være således, at det ikke på forhånd er kendt, hvor og hvornår der er risiko for, at børn og unge begår kriminalitet. Et udgangsforbud, der bygger på en forudgående annonce om ikke at indfinde sig på et givent sted på et givent tidspunkt, vil derfor efter kommissionens opfattelse sjældent være relevant at anvende med henblik på at forebygge

kriminalitet. Selv i en situation, hvor der på forhånd er konkret viden om risiko for kriminelle handlinger, vil der formentlig sjældent være et så præcist kendskab til de potentielle gerningsmænd, at det er muligt på forhånd at rette udgangsforbuddet mod de relevante personer. I en sådan situation vil forbuddet for at være effektivt derfor skulle rettes mod ethvert barn eller enhver ung, der måtte befrygtes at kunne finde på at deltage i kriminelle handlinger på det pågældende sted, og der er derfor ikke tale om en målrettet indsats.

Hertil kommer, at de udenlandske erfaringer med udgangsforbud ("curfew orders") som nævnt ovenfor viser, at en sådan indsats i bedste fald har en ringe kriminalpræventiv effekt.

Endvidere må det frygtes, at et generelt udgangsforbud, der uvægerligt også vil ramme børn og unge, der ikke ville have deltaget i kriminelle handlinger, risikerer at skabe vrede og irritation hos disse og dermed stik imod hensigten øge risikoen for, at de begår kriminelle handlinger.

På den baggrund finder kommissionen, at et generelt udgangsforbud for alle børn og unge i et bestemt geografisk område i et nærmere angivet tidsrum næppe vil være et effektivt middel til at forebygge ungdomskriminalitet.

For så vidt angår modellen med et *udgangsforbud meddelt til et konkret barn eller en konkret ung* er det kommissionens opfattelse, at en sådan model i visse situationer formentlig vil kunne være et effektivt middel til at forebygge gadeuroligheder, fordi de pågældende børn og unge uden videre vil kunne fjernes fra gaden, hvis de overtræder forbuddet. Et sådant forbud vil enten kunne udformes som et påbud om at opholde sig på et bestemt sted, f.eks. et værelse eller bopælen, eller som et forbud mod at komme et bestemt sted, f.eks. i et konkret butikcenter, eller kontakte bestemte personer, f.eks. som følge af et meddelt tilhold.

Kommissionen skal bemærke, at det allerede i dag i kraft af den nyetablerede mulighed for at meddele ungdomspålæg, evt. kombineret med muligheden for at meddele et forældre pålæg, er muligt i et vist omfang at påbyde børn og unge f.eks. at opholde sig på deres bopæl i aften- og nattetimerne. Ved en overtrædelse af forældre pålægget vil de sociale myndigheder have mulighed for at trække i de pågældende forældres børnefamilieydelse.

Det ovennævnte zoneforbud ses også i et vist omfang at imødekomme behovet for at kunne håndhæve et forbud mod at opholde sig på bestemte steder.

Kommissionen skal desuden pege på, at det kræver ganske mange ressourcer at håndhæve denne type forbud effektivt, idet det kræver, at den enkelte ung i et eller andet omfang overvåges, og at eventuelle overtrædelser af forbuddet konstateres og forfølges. I den forbindelse er muligheden for at anvende elektronisk fodlænke til at overvåge de pågældende blevet nævnt. Som beskrevet i afsnit

2.3.6.2.2 nedenfor er det efter de gældende danske regler kun tilladt at anvende elektronisk fodlænke i forbindelse med afsoning af en ubetinget fængselsstraf, jf. straffuldbyrdelseslovens § 78 a. Det er derfor ikke inden for de gældende lovgivningsmæssige rammer muligt at pålægge personer – herunder unge – at bære elektronisk fodlænke, f.eks. i form af GPS-overvågningsudstyr, med henblik på at håndhæve et konkret udgangsforbud.

I flere andre lande, herunder Holland, Spanien, Storbritannien og USA har der været gennemført forsøg med at pålægge personer at bære GPS-overvågningsudstyr, f.eks. i forbindelse med kontrol af de pågældendes overholdelse af forbud mod at nærme sig bestemte steder eller bestemte personer. Der foreligger ikke nærmere oplysninger om erfaringerne med disse forsøg.

I Norge er man i færd med at etablere et forsøg med GPS-overvågning i forbindelse med tilhold, der idømmes af domstolene ved siden af eller i stedet for anden straf (kontaktforbud). Formålet er primært at sikre en bedre beskyttelse af personer, som udsættes for vold og trusler om vold fra nuværende eller tidligere samlivspartnere. I forbindelse med overvågningen kan der etableres såkaldte ”fredede zoner”, som den overvågede ikke må bevæge sig ind i, f.eks. i nærheden af den truedes bopæl, arbejdsplads eller lignende.

I Sverige overvejer man at etablere en ordning med kontaktforbud kombineret med muligheden for elektronisk overvågning.

Kommissionen har på den baggrund drøftet, om der bør skabes videre rammer for elektronisk overvågning i forhold til unge lovovertrædere, f.eks. gennem anvendelse af overvågningsudstyr baseret på GPS-teknologi, med henblik på at håndhæve et forbud mod at forlade sin bopæl eller et forbud mod at opholde sig et eller flere bestemte steder eller kontakte bestemte personer.

Det bemærkes, at der efter det for kommissionen oplyste i praksis er betydelig forskel på at skulle kontrollere, om en person befinder sig på et på forhånd angivet sted, f.eks. sin bopæl, eller om en person ikke befinder sig på et eller flere bestemte steder eller i nærheden af bestemte personer, f.eks. med henblik på at håndhæve et forbud eller tilhold. For så vidt angår den førstnævnte model kan overholdelsen – som det sker inden for rammerne af den eksisterende fodlænkeordning – kontrolleres ved hjælp af en elektronisk registrering kombineret med enkelte kontrolbesøg. Derimod kræver det – med de eksisterende tekniske løsninger – langt flere ressourcer at håndhæve et forbud mod at opholde sig bestemte steder eller nærme sig bestemte personer, da det i praksis kræver, at den pågældende konstant overvåges.

Hertil kommer, at den eksisterende GPS-teknologi efter det for kommissionen oplyste er forholdsvis let at omgå.

De betydelige ressourcer, der som nævnt kræves til effektiv håndhævelse af et udgangsforbud meddelt til konkrete unge, taler efter kommissionens opfattelse imod generel anvendelse af en sådan ordning. I den forbindelse skal det nævnes, at den på nuværende tidspunkt tilgængelige GPS-teknologi efter kommissionens opfattelse ikke ses at kunne bidrage til at gøre håndhævelsesopgaven mere enkel eller effektiv.

For så vidt angår forbud mod at forlade et nærmere angivet sted (typisk bopælen) uden for de tilfælde, hvor der tale om straffuldbyrdelse, og evt. kombineret med overvågningsudstyr i form af en traditionel elektronisk fodlænke eller GPS-baseret udstyr skal kommissionen bemærke, at en sådan ordning også vil kræve overvågning og behørig reaktion, hvis barnet eller den unge forlader stedet, hvor den pågældende forudsættes at opholde sig. Kommissionen finder ikke, at de eventuelle fordele, der måtte knytte sig til et sådant forbud står i rimeligt forhold til de ressourcer, som i givet fald skulle afsættes til at håndhæve forbuddet. Herudover er det som nævnt ovenfor efter kommissionens opfattelse ikke udelukket, at et udgangsforbud udstedt på forhånd til børn eller unge, der forventes at ville medvirke i gadeuroligheder, i nogle situationer modsat hensigten vil kunne medvirke til at optrappe konflikten i området yderligere. Kommissionen kan derfor heller ikke umiddelbart tilslutte sig en sådan model.

Samlet set er det kommissionens opfattelse, at de problemer og udfordringer, der på nuværende tidspunkt er forbundet med at anvende udgangsforbud over for konkrete børn og unge med henblik på at forebygge kriminelle handlinger, tilsiger, at erfaringerne med de netop etablerede ordninger vedrørende henholdsvis zoneforbud og ungepålæg indhentes og evalueres, inden der arbejdes videre med yderligere initiativer i denne retning.

For så vidt angår muligheden for at udvide den eksisterende ordning vedrørende straffuldbyrdelse på bopælen i elektronisk fodlænke i forhold til unge lovovertrædere henvises til afsnit 2.3.6.2.2 nedenfor.

På den baggrund foreslår kommissionen, at erfaringerne med det netop etablerede zoneforbud og ungepålægget indhentes og evalueres, med henblik på at vurdere, om der er behov og grundlag for at udbygge de eksisterende muligheder for at udstede påbud eller forbud til konkrete børn og unge, herunder særligt om de af kommissionen påpegede håndhævelsesmæssige udfordringer, der umiddelbart taler imod en udvidelse af adgangen til at udstede sådanne påbud og forbud, kan løses i praksis.

2.2.6. Afvejning af muligheden for informationsudveksling mellem myndigheder og andre aktører over for beskyttelsen af privatlivet

Som det fremgår af afsnit 2.2.1 ovenfor, anser kommissionen en tværsektoriel indsats – defineret som en indsats, der går på tværs af sædvanlige skel, ikke blot mellem myndigheder og andre aktører, men også i det indbyrdes forhold mellem forskellige myndigheder – for at være et væsentligt led i den kriminalpræventive indsats over for børn og unge. Kommissionen anerkender, at en afgørende forudsætning for den tværsektorielle kriminalpræventive indsats over for børn og unge er muligheden for enkelt og gnidningsfrit at kunne udveksle relevante oplysninger om de pågældende børn og unge med henblik på at kunne stykke et samlet billede sammen af de individuelle problemer og behov.

Heroverfor står imidlertid behovet for beskyttelse af de pågældende børn og unges personfølsomme oplysninger mod misbrug, og mod, at informationsudvekslingen reelt fører til, at de pågældende uretmæssigt ”stempler” som potentielt kriminelle.

For en nærmere beskrivelse af de gældende regler om informationsudveksling mellem myndigheder og andre aktører i forbindelse med det kriminalpræventive arbejde henvises til afsnit 2.2.6.1 nedenfor.

Kommissionen skal generelt anbefale, at det sikres, at myndigheder og andre relevante aktører har mulighed for at udveksle oplysninger med henblik på at bidrage til en tværsektoriel, kriminalpræventiv indsats over for børn og unge. Kommissionen skal dog samtidig pege på behovet for at sikre, at der som modvægt til mulighederne for informationsudveksling er den fornødne beskyttelse af personfølsomme oplysninger med henblik på at undgå misbrug og unødige ”stempling” af børn og unge som potentielt kriminelle.

2.2.6.1. Vejledning om mulighederne for behandling og videregivelse af oplysninger om unge i forbindelse med den kriminalitetsforebyggende indsats

Fra kommunal side er det blevet påpeget, at det er et problem, at de gældende retlige rammer for informationsudveksling mellem forskellige aktører, herunder mellem forskellige forvaltningsgrene inden for samme myndighed, stiller for strenge krav til informationsudvekslingen om børn og unge, der endnu ikke har begået kriminelle handlinger, men som f.eks. blot har udvist en bekymrende adfærd, eller som har problemer (risikofaktorer), der tyder på en forhøjet risiko for, at de pågældende er på vej ind i en kriminel løbebane. Konkret er der udtrykt ønske om at kunne føre såkaldte ”bekymringslister” over børn og unge, der vurderes at befinde sig i farezonen i forhold til at blive involveret i kriminalitet, på baggrund af koordinering af oplysninger med andre myndigheder og evt. også andre aktører, f.eks. boligselskaber.

Spørgsmålet om behandling og videregivelse af oplysninger omkring personlige forhold er i øvrigt reguleret i persondataloven og forvaltningsloven.

Spørgsmålet om *behandling* af personoplysninger er reguleret i persondatalovens § 8, stk. 1:

”For den offentlige forvaltning må der ikke behandles oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7, stk. 1, nævnte, medmindre det er nødvendigt for varetagelsen af myndighedens opgaver.”

I praksis har den offentlige forvaltning ganske vide rammer for behandlingen af oplysninger, der er omfattet af persondatalovens § 8, stk. 1.

For så vidt angår *videregivelse* af oplysninger om enkeltpersoners – herunder børns og unges – rent private forhold mellem politiet og andre myndigheder samt selvejende institutioner, der indgår i det kriminalitetsforebyggende arbejde, fremgår det af retsplejelovens § 115, at sådanne oplysninger kan videregives, hvis videregivelsen må anses for nødvendig af hensyn til det kriminalitetsforebyggende arbejde. Oplysningerne må i forbindelse med det kriminalitetsforebyggende arbejde ikke videregives med henblik på efterforskning af straffesager.

Videregivelse af personoplysninger er i øvrigt generelt reguleret af persondatalovens kapitel 4, medmindre behandlingen og videregivelsen af oplysningerne sker uden anvendelse af edb. Om videregivelse af de oplysninger, der er omfattet af persondatalovens § 8, stk. 1, fremgår følgende af persondatalovens § 8, stk. 2 og 3:

”Stk. 2. De i stk. 1 nævnte oplysninger må ikke videregives. Videregivelse kan dog ske, hvis

- 1) den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til videregivelsen,
- 2) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår,
- 3) videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, eller
- 4) videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en persons eller virksomheds opgaver for det offentlige.

Stk. 3. Forvaltningsmyndigheder, der udfører opgaver inden for det sociale område, må kun videregive de i stk. 1 nævnte oplysninger og de oplysninger, der er nævnt i § 7, stk. 1, hvis betingelserne i stk. 2, nr. 1 eller 2, er opfyldt, eller hvis videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver.”

Persondatalovens videregivelsesregler omfatter både videregivelse til private og til andre offentlige myndigheder. Intern anvendelse af indsamlede oplysninger skal ligeledes ske inden for rammerne af persondatalovens regler. Udveksling af oplysninger mellem forskellige forvaltningsgrene i f.eks. en kommune kan således ikke ske alene med henvisning til princippet om den kommunale enhedsforvaltning.

Særligt for så vidt angår persondatalovens § 8, stk. 3, bemærkes, at de i bestemmelsen nævnte forvaltningsmyndigheder, der udfører opgaver inden for det sociale område, ifølge bemærkningerne til bestemmelsen bl.a. omfatter de kommunale socialforvaltninger og de statslige myndigheder, der udfører opgaver på det sociale område som f.eks. de sociale nævn, Sikringsstyrelsen og Ankestyrelsen.

Efter retssikkerhedslovens § 11 c har de sociale myndigheder ligeledes adgang til at indhente oplysninger til brug for behandlingen af en social sag uden samtykke fra borgeren i en række kategorier af sager. En af disse er sager om særlig støtte til børn og unge efter kapitel 11 i den sociale servicelov, der kan gennemføres uden forældrenes samtykke. I disse sager samt i forbindelse med undersøgelser efter lovens § 50 vil det i nogle tilfælde være nødvendigt at fravige kravet om samtykke ud fra et omsorgshensyn til barnet eller den unge. Myndigheden skal altid forsøge at indhente samtykke fra borgeren til, at oplysningerne kan indhentes, jf. retssikkerhedslovens § 11 c, stk. 4.

Forsøg på at indhente samtykke kan dog efter en konkret vurdering undlades, hvis myndigheden allerede på et tidligere tidspunkt i sagsforløbet forgæves har forsøgt at indhente samtykke, og myndigheden derfor har en formodning om, at samtykke igen vil blive nægtet, eller hvis borgeren allerede fra sagens begyndelse generelt har vist en stærk modvilje mod at medvirke i sagen.

Det skal bemærkes, at myndigheden i de tilfælde, hvor myndigheden indhenter oplysninger uden samtykke efter retssikkerhedslovens § 11 c, efterfølgende skal foretage partshøring af borgeren i overensstemmelse med forvaltningslovens regler. I det omfang persondataloven finder anvendelse, skal der som udgangspunkt desuden gives meddelelse om databehandlingen.

Retssikkerhedslovens § 11 c, stk. 2, udvider den kreds af personer, som myndigheden kan indhente oplysninger fra, til også at omfatte private i de børnesager, der er nævnt i lovens § 11 c, stk. 1, nr. 1, og oplysningerne kan indhentes uden samtykke, jf. lovens § 11 c, stk. 3, 2. led. Myndigheden skal dog først forsøge at indhente samtykke. Det tilføjes i bestemmelsen, at myndigheden i disse sager kan anmode private, f.eks. naboer, om at komme med oplysninger, hvis det skønnes nødvendigt for sagens behandling. Det skyldes, at hensynet til barnet eller den unges tarv er det vigtigste i disse sager, og at det derfor kan være nødvendigt, at myndighederne kan gå meget langt i forhold til at få oplyst sagen bedst muligt. Myndigheden kan efter bestemmelsen anmode en privat om at bidrage til

sagens oplysning, men vedkommende er ikke forpligtet til at svare. Der kan således ikke gennemføres retsligt forhør over for private. Myndigheden skal ved anmodningen til private om at bidrage til sagens oplysning, gøre opmærksom på, at vedkommende ikke er forpligtet til at svare. Myndigheden skal desuden give den, som oplysningerne vedrører, meddelelse om databehandlingen, jf. persondataloven.

Det bemærkes for en god ordens skyld, at der også i udlændingeloven findes en række bestemmelser om videregivelse af oplysninger vedrørende personlige forhold. Da der her primært er tale om videregivelse af oplysninger til brug for afgørelser i medfør af udlændingeloven eller udførelse af opgaver i medfør af udlændingeloven eller integrationsloven, vil disse bestemmelser ikke blive omtalt nærmere her.

Efter kommissionens umiddelbare vurdering er de ovenfor beskrevne retlige rammer for behandling og videregivelse af oplysninger om børn og unge, der er i risikozonen i forhold til at komme ind i en kriminel løbebane, formentlig tilstrækkeligt smidige til at tilgodese det reelle behov hos myndigheder og andre aktører, der er involveret i den kriminalitetsforebyggende indsats. Kommissionen kan dog ikke udelukke, at der inden for rammerne af databeskyttelsesdirektivet, jf. direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995, som Danmark er retligt bundet af, er mulighed for at skabe mere smidige rammer for informationsudvekslingen mellem myndigheder indbyrdes og mellem myndigheder og andre aktører. Kommissionen skal i den forbindelse pege på, at en eventuel udvidelse af mulighederne for informationsudveksling må overvejes nøje i lyset af det modsatrettede hensyn til hemmeligholdelse af oplysningerne.

Uanset om mulighederne for informationsudveksling udvides eller ej, er det kommissionens opfattelse, at der er grund til at udarbejde en vejledning i mulighederne for informationsudveksling til brug for de myndigheder og andre aktører, der til daglig beskæftiger sig med børn og unge, som befinder sig i risikozonen i forhold til at komme ind i en kriminel løbebane.

På den baggrund foreslår kommissionen,

- at der iværksættes en grundig gennemgang af de gældende regler for informationsudveksling mellem myndigheder indbyrdes og mellem myndigheder og andre relevante aktører vedrørende kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge, med henblik på at vurdere, om der – i lyset af de hensyn, der taler henholdsvis for og imod en udvidet adgang til informationsudveksling – er behov og retlig mulighed for at udvide mulighederne for udveksling af oplysninger, og
- at der – uanset om de gældende regler ændres eller ej – på baggrund af den ovennævnte gennemgang af reglerne udarbejdes en vejledning om mulighederne for informationsudveksling til brug for de myndigheder og andre aktører, der er involveret i arbejdet med kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge.

2.2.7. Hurtigt sagsbehandlingsforløb

Kommissionen sigter med hurtig sagsbehandling i sager vedrørende børn og unge til, at lang sagsbehandlingstid i sager vedrørende kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge efter kommissionens opfattelse i sig selv kan have en negativ indflydelse på effekten af indsatsen. Kommissionen skal i den forbindelse pege på behovet for at søge at undgå, at der bruges for lang tid, både på sagsbehandlingsskridt internt i den enkelte myndighed og i forbindelse med overdragelsen af en sag fra én myndighed til en anden.

Kommissionen finder dog i denne forbindelse anledning til at understrege, at effektivisering af sagsbehandlingen og afkortning af sagsbehandlingstiden ikke må ske på bekostning af grundigheden i sagsbehandlingen.

Kommissionen skal derfor generelt anbefale, at der tages skridt til at sikre, at sager vedrørende kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge behandles hurtigst muligt i alle led, idet der dog samtidig må tages behørigt hensyn til behovet for at bevare grundigheden i sagsbehandlingen.

I det følgende beskrives de initiativer, som kommissionen foreslår med henblik på udmøntning af denne generelle anbefaling.

2.2.7.1. Landsdækkende udbredelse af ungesamråd

Ungesamråd er et tværsektorielt samarbejdsorgan, der har som målsætning at sikre samarbejdet mellem retssystemet, uddannelsessystemet og det sociale system. Der findes flere steder i landet, herunder på Fyn, allerede sådanne ungesamråd, der har fungeret i en årrække.

Samrådet vedrørende unge kriminelle på Fyn

Et eksempel på et fungerende ungesamråd er Samrådet vedrørende unge kriminelle på Fyn, der blev oprettet i 1987, og som består af repræsentanter for Kriminalforsorgen i Frihed, Odense Kommune, Region Syddanmark og Kommuneforeningen på Fyn samt en psykolog. Herudover deltager som særligt sagkyndige anklagemyndigheden og den kommunale børn-unge socialrådgiver.

Samrådet behandler straffesager, der har at gøre med unge mellem 15 og 22 år, som er sigtet for alvorlig kriminalitet. Samrådet behandler også straffesager vedrørende udviklingshæmmede under 18 år. Sagerne, der behandles i samrådet, omfatter alt fra brugstyveri til røveri, og samrådet indstiller alt fra betingede domme over ungdomssanktion til ubetinget frihedsstraf. De fleste anbefalinger følges af domstolene. Fælles for de sager, der behandles i samrådet, er, at de kræver en stillingtagen eller vurdering på tværs af flere myndigheder.

Det er samrådets opgave at få belyst alle sider af den unge lovovertræders liv forud for rettens behandling af en straffesag mod den pågældende med henblik på udarbejdelse af en konklusion og indstilling i hver enkelt sag til brug for retten og anklagemyndigheden. Dette sker i forbindelse med regelmæssige møder med deltagelse af alle parter.

Samrådet har ikke egentlig myndighedskompetence og -ansvar. Kompetencen og ansvaret ligger fortsat hos de enkelte myndigheder (kommunen, anklagemyndigheden, domstolene og Kriminalforsorgen).

Efter det over for kommissionen oplyste, er erfaringerne fra samrådet på Fyn gode. De ressourcer, der bruges på forberedelse af sagen, kommer alle til gode, når den unge har fået dom. Således er der ofte udarbejdet en plan med flere scenarier alt efter hvilken foranstaltning, den unge idømmes. Samtidig er udgifterne forbundet med sekretariatsfunktionen og afviklingen af samrådsmøder efter det oplyste forholdsvis beskedne.

Ungesamrådet er med andre ord en samarbejdsform, der nu i en årrække har bevist sit værd, bl.a. på Fyn, og som indebærer en lang række fordele og kun beskedne økonomiske og administrative omkostninger for de involverede myndigheder. Samarbejdsformen anvendes som nævnt ovenfor også andre steder end på Fyn, men er endnu ikke udbredt til hele landet.

Blandt de nævnte fordele ved ungesamråd ønsker kommissionen særligt at pege på, at ungesamråd vil kunne betyde

- at alle involverede myndigheder tidligt informeres om sagen og derved har mulighed for tidligt at forberede sagen med udgangspunkt i deres respektive ansvarsområde,
- at der skabes en mere uformel kontakt og koordinering mellem de involverede myndigheder om sagen,
- at det må have formodningen for sig, at flere myndigheder sammen bedre kan belyse sagen fra alle relevante synsvinkler og dermed være med til at skabe grundlag for en helhedsorienteret indsats i forhold til den unge sigtede, samt
- at risikoen for, at sagen ”tabes” mellem to myndigheder, minimeres.

Ud over en hurtigere sagsbehandling kan de nævnte fordele ved ungesamrådene også være med til at sikre en mere kvalificeret indsats i forhold til den unge. Hertil kommer, at den beskrevne model for ungesamråd kun lægger beslag på meget begrænsede ressourcer hos de involverede myndigheder, og at tilsvarende ressourcer efter kommissionens vurdering ofte vil kunne spares senere i sagsforløbet.

Det er desuden kommissionens forventning, at gennemførelsen af ungesamråd vil kunne medvirke positivt til de sociale myndigheders opfyldelse af forpligtelserne i den sociale servicelov, f.eks. i forhold til udarbejdelse af undersøgelser og handleplaner. Som det fremgår af tabel 2.1 og 2.2 nedenfor, viser en optælling foretaget på de sikrede institutioner således, at institutionen i

forbindelse med anbringelsen af en betydelig andel af de unge ikke modtog de lovpligtige foreløbige og endelige handleplaner fra de sociale myndigheder.

Tabel 2.1. Antal indskrivninger på seks sikrede institutioner i 2008 fordelt på sager med og uden foreløbige handleplaner, hvor der er lovkrav herom (varetægt).

Institution	Antal indskrivninger i alt, hvor der er lovkrav om foreløbige handleplaner	Heraf antal sager, hvor institutionen har modtaget foreløbig handleplan	Heraf antal sager, hvor institutionen ikke har modtaget foreløbig handleplan
Koglen	32	14	18
Grenen	33	6	27
Sølager	110	47	60
Stevnsfortet	69	32	37
Egely	72	6	66
Sønderbro	92	32	60
I alt	408	137	268

Kilde: Danske Regioner.

Note 1: Nogle unge har været indskrevet to gange med samme handleplan. En sammenlægning af antallet af sager, hvor institutionen har modtaget foreløbig handleplan, og antallet af sager, hvor institutionen ikke har modtaget foreløbig handleplan, svarer derfor ikke nødvendigvis til antallet af indskrivninger i alt.

Note 2: Der foreligger ingen opgørelse fra døgninstitutionen Bakkegården.

Note 3: Tallene er baseret på indberetninger til Danske Regioner fra de nævnte sikrede institutioner. Det skal understreges, at det forhold, at institutionen ikke har modtaget en foreløbig handleplan ikke nødvendigvis er udtryk for, at kommunen ikke har udarbejdet en foreløbig handleplan.

Tabel 2.2. Antal indskrivninger på fire sikrede institutioner i 2008 fordelt på sager med og uden "endelige handleplaner", hvor der er lovkrav herom (ungdomssanktion fase 1 og tilbageførsel, afsoning, farlighed, pædagogisk observation og længerevarende behandling).

Institution	Antal indskrivninger i alt, hvor der er lovkrav om handleplaner	Heraf antal sager, hvor institutionen har modtaget en handleplan	Heraf antal sager, hvor institutionen ikke har modtaget en handleplan
Koglen	19	9	10
Grenen	23	11	12
Egely	36	27	9
Stevnsfortet	22	18	4
I alt	100	65	37

Kilde: Danske Regioner.

Note 1: Der foreligger ingen opgørelse fra døgninstitutionerne Bakkegården, Sølager og Sønderbro.

Note 2: Tallene er baseret på indberetninger til Danske Regioner fra de nævnte sikrede institutioner. Det skal understreges, at det forhold, at institutionen ikke har modtaget en handleplan, ikke nødvendigvis er udtryk for, at kommunen ikke har udarbejdet en handleplan.

Det bemærkes, at de ovennævnte fordele ved ungesamråd har udmøntet sig i en generel anbefaling fra Rigsadvokaten til anklagemyndigheden om at udnytte muligheden for at oprette ungesamråd i

politikredsene med henblik på at opnå en hurtigere og mere effektiv sagsbehandling,⁴² uden at dette dog foreløbig har ført til en landsdækkende udbredelse af ungesamrådene.

På den baggrund er det kommissionens klare opfattelse, at der bør gennemføres en landsdækkende udbredelse af ungesamråd vedrørende unge, der sigtes for kriminelle handlinger. Ungesamrådene bør efter kommissionens opfattelse have udgangspunkt i hver enkelt politikreds, og det bør være anklagemyndigheden, der som udgangspunkt tager initiativ til gennemførelsen af ungesamråd i alle relevante sager.

Ungesamrådene bør endvidere etableres i overensstemmelse med de principper, der anvendes ved ungesamrådet på Fyn, men dog således, at den konkrete tilrettelæggelse af ungesamrådets aktiviteter besluttet lokalt.

Foruden ungesamråd, har kommissionen overvejet oprettelsen af såkaldte *administrative centre*, hvormed menes egentlige fysiske lokaliteter, hvor repræsentanter for flere myndigheder arbejder under samme tag, og hvor myndighederne tager sig af alle situationer, hvor børn og unge bliver involveret i kriminelle handlinger.

Svensk forsøg med administrative centre

Administrative centre kendes f.eks. fra Sverige, hvor man i et mindre geografisk område i øjeblikket gennemfører et forsøg med ordningen "Stödcentrum för unga gärningsmän", hvor politiet og den kommunale socialforvaltning har etableret sig på en fælles adresse og samarbejder ud fra en fælles målsætning om at nedbringe tiden mellem den kriminelle handling og reaktionen, med henblik på at undgå, at barnet eller den unge begår ny kriminalitet og derved kommer ind eller fastholdes i en egentlig kriminel løbebane. Inden for 48 timer skal den unge, den unges forældre, socialforvaltning, politi og anklagemyndighed derfor være samlet med henblik på at drøfte, hvad der er sket, og hvad der kan og bør gøres for at undgå, at det gentager sig.

Det er kommissionens vurdering, at en ordning med administrative centre indebærer en række åbenlyse fordele, der i vidt omfang svarer til fordelene ved ungesamråd, men også en række administrative og økonomiske ulemper. For at sikre en effektiv sagsbehandling må medarbejderne i et sådant center f.eks. være udstyret med den fornødne beslutningskompetence, og det forudses desuden at være svært at ramme nøjagtigt det rette bemandingsmæssige niveau, der til enhver tid kræves for at kunne løse centrets opgaver, uden at centret overbemandes. Dertil kommer, at etableringen af administrative centre vil være forbundet med ikke uvæsentlige økonomiske omkostninger, allerede på grund af kravene til de fysiske rammer. Kommissionen vil derfor begrænse sig til at anbefale, at erfaringerne med administrative centre, i f.eks. Sverige, følges nøje af de danske myndigheder.

⁴² Se afsnit 3.4.1 i Rigsadvokatens meddelelse nr. 4/2007 om behandlingen af sager mod unge lovovertrædere.

Kommissionen skal desuden i denne sammenhæng henvide til kredsraad, lokalråd, SSP-samarbejdet og banderåd, jf. beskrivelsen i afsnit 2.2.1.2 ovenfor, idet der også i disse fora foregår en væsentlig udveksling af oplysninger og erfaringer mellem myndigheder og andre relevante aktører med henblik på at forebygge og bekæmpe ungdomskriminalitet.

Kommissionen foreslår,

- at anklagemyndigheden tager initiativ til at etablere samråd vedrørende unge kriminelle efter de principper, der bl.a. gælder for Samrådet vedrørende unge kriminelle på Fyn, i alle politikredse og sikrer, at alle relevante sager vedrørende unge lovovertrædere behandles i samrådet, og
- at de udenlandske erfaringer med oprettelse og drift af egentlige administrative centre følges nøje med henblik på at vurdere, om eventuelle positive resultater giver anledning til at overveje oprettelse af administrative centre i Danmark.

2.2.7.2. Hurtig sagsbehandling i forbindelse med sager vedrørende kriminalitet begået af børn og unge

Som anført i afsnit 2.2.7 ovenfor er det kommissionens generelle opfattelse, at (for) lang sagsbehandlingstid i sager vedrørende børn og unge, der har begået kriminalitet, i sig selv kan have en negativ indflydelse på effekten af de tiltag, man måtte iværksætte i forhold til de pågældende. Hertil kommer dog, at det også i disse sager gælder, at hurtighed ikke må gennemføres på bekostning af grundighed i sagsbehandlingen.

For så vidt angår *de sociale myndigheders* behandling af sager vedrørende børn eller unge under 18 år, der mistænkes for at have begået voldskriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet, bemærkes, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at udarbejde en foreløbig handleplan senest 7 dage efter, at kommunen har modtaget dokumentation fra politiet om den begåede kriminalitet, jf. § 140, stk. 4, i den sociale servicelov. Det er ikke et krav i denne sammenhæng, at den unge er dømt, eller at det på anden måde er bevist, at den unge faktisk har begået den omfattende kriminalitet. Formålet med handleplanen er at modvirke fremtidig kriminalitet og yde den nødvendige støtte til den unge. Handleplanen skal udarbejdes i samarbejde med den unge og dennes familie. Hvis en efterfølgende undersøgelse viser, at den unge har behov for yderligere støtte, skal handleplanen justeres i overensstemmelse hermed.

Kommunernes praksis omkring de foreløbige handleplaner blev kortlagt i en rapport fra Den Sociale Ankestyrelse i 2002.⁴³ Det skal bemærkes, at rapporten kun omfattede 50 kommuner og blev foretaget relativt kort tid efter bestemmelsens ikrafttræden. Kravet om foreløbige handleplaner trådte således i kraft 1. juli 2001. Rapporten viste bl.a., at den unge i 38 pct. af sagerne først blev

⁴³ Den Sociale Ankestyrelse (2002): *Foreløbige handleplaner for unge kriminelle*.

indkaldt til samtale mere end 7 dage efter, at kommunerne modtog dokumentation fra politiet om den begåede kriminalitet. Samtidig havde kun enkelte kommuner skabeloner for de foreløbige handleplaner, hvorfor detaljeringsgraden i disse var meget varierende. Undersøgelsen viste desuden, at kommunen kendte den unge i forvejen i 62 pct. af sagerne. Endelig pegede 20 pct. af kommunerne i undersøgelsen på barrierer i samarbejdet med politiet. Ifølge kommunerne var den typiske problemstilling, at politiet ikke orienterede kommunerne i forlængelse af den begåede kriminalitet, men ofte først i forbindelse med domsafsigelsen.

Når det må antages, at et barn eller en ung har behov for særlig støtte, skal kommunen undersøge barnets eller den unges forhold, jf. § 50 i den sociale servicelov. Denne undersøgelse skal afsluttes senest 4 måneder efter, at kommunen er blevet opmærksom på, at barnet eller den unge kan have behov for særlig støtte. Inden der iværksættes støtte, skal der ligeledes udarbejdes en handleplan for indsatsen, der angiver mål og delmål for denne. Hvis indsatsen af hensyn til barnet eller den unge ikke kan afvente udarbejdelsen af en handleplan, skal kommunen snarest muligt og senest inden fire måneder udarbejde en handleplan.

Der kan i denne forbindelse henvises til tabel 2.1 og 2.2, der, baseret på tal fra de sikrede institutioner, viser, at kommunerne i forhold til en betydelig andel af de anbragte unge i 2008 ikke udleverede de lovpligtige handleplaner til institutionen.

For så vidt angår *retsvæsenets* behandling af straffesager mod 15-17-årige bemærkes, at der for så vidt angår unge, der varetægtsfængsles eller anbringes i varetægtssurrogat under straffesagen, gælder en frist for varetægtsfængslingen, der i sig selv må formodes at medvirke til at fremskynde sagsbehandlingen i disse sager. Det fremgår af retsplejelovens § 767, stk. 1, at i kendelser om varetægtsfængsling eller foranstaltninger, der træder i stedet for varetægtsfængsling (varetægtssurrogat), skal der som udgangspunkt fastsættes en frist, der skal være så kort som mulig og ikke må overstige 4 uger. Fristen kan forlænges, men højst med 4 uger ad gangen. Det fremgår desuden af retsplejelovens § 768 a, stk. 2, at medmindre retten finder, at der foreligger helt særlige omstændigheder, må varetægtsfængsling, når arrestanten er under 18 år, ikke finde sted i et sammenhængende tidsrum, der overstiger 4 måneder, når sigtelsen angår en lovovertrædelse, som efter loven ikke kan medføre fængsel i 6 år, eller 8 måneder, når sigtelsen angår en lovovertrædelse, som efter loven kan medføre fængsel i 6 år eller derover.

I de straffesager, hvor der ikke sker varetægtsfængsling eller anbringelse i varetægtssurrogat, gælder der ikke særlige frister for retsvæsenets sagsbehandling. I visse sagstyper er der dog fastsat særlige sagsbehandlingsfrister for anklagemyndighedens og domstolens behandling af straffesagen. Disse frister gælder uafhængigt af gerningsmandens alder, når denne kan straffes.

Sagsbehandlingsfrister i visse sagstyper

Målsætningerne om en hurtig behandling af *voldssager* er opstillet i voldspakkerne fra 1994 og 1997. De indebærer for politiet, at det samlede tidsforbrug, fra voldsanmeldelsen modtages (gerningsmanden er identificeret), til sagen indbringes for retten, ikke bør overstige 30 dage. Målsætningen for sagsbehandlingstiden ved domstolene er angivet til 37 dage. Heraf udgør berømmelsestiden, dvs. tiden fra sagen modtages i retten, til hovedforhandlingen kan indledes, 30 dage, mens der er afsat 7 dage til hovedforhandling og domsafsigelse. For strafafsoningen af voldsdomme er målsætningen fastsat således, at afsoningen for dømte, som ikke er varetægtsfængslede, skal iværksættes senest 30 dage efter, at der foreligger fuldbyrdelsesordre. Det er samtidig forudsat, at politiet giver fuldbyrdelsesordre umiddelbart efter, at der er afgivet ankeafkald, efter ankefristens udløb eller efter, at ankeendom er afsagt.

For så vidt angår målsætningerne for sagsbehandlingstiden i *voldtægtssager* har disse baggrund i folketingsbeslutning B 82 om forbedring af voldtægtsofres retsstilling, som Folketinget vedtog den 4. juni 2004. Ifølge folketingsbeslutningen skal sagsbehandlingstiden for voldtægtssager være omfattet af en konkret målsætning. De efterfølgende fastsatte målsætninger indebærer for politiet og anklagemyndigheden, at det samlede tidsforbrug fra sigtelsen til sagens indbringelse for retten ikke bør overstige 60 dage, dog således at det for sager, hvor der gennemføres mentalundersøgelse af sigtede og eventuelt tillige sker forelæggelse for Retslægerådet, gælder, at dette tidsforbrug ikke bør overstige 4 måneder. Målsætningen for sagsbehandlingstiden ved domstolene er angivet til 37 dage. For strafafsoningen af voldtægtsdomme er målsætningen fastsat således, at afsoningen for dømte (der ikke i forvejen er varetægtsfængslede) skal iværksættes senest 30 dage efter datoen for fuldbyrdelsesordre.

Med henblik på at sikre en særlig hurtig sagsbehandling i *sager om våbenlovsovertrædelser* fremgår det af forarbejderne til lov nr. 500 af 17. juni 2008 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, våbenloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Styrkelse af indsatsen mod ulovlige skydevåben og knive på offentligt tilgængelige steder),⁴⁴ at Justitsministeriet efter drøftelse med Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Domstolsstyrelsen og Direktoratet for Kriminalforsorgen vil tage skridt til at udvide de nuværende målsætninger for sagsbehandlingstiderne i voldssager ved politiet, anklagemyndigheden, domstolene og Kriminalforsorgen til også at omfatte sager om ulovlig besiddelse af skydevåben og knive på offentligt tilgængelige steder. Målsætningerne bør efter Justitsministeriets opfattelse for politiet og anklagemyndigheden omfatte sager, hvor der forventes idømt ubetinget fængsel, og for domstolene sager, der afgøres med ubetinget fængsel. Svarende til, hvad der gælder for målsætningerne i voldssager, bør målsætningerne ikke gælde for sager, der omfatter andre lovovertrædelser af væsentlig betydning for strafudmålingen. Dette indebærer for politiet og anklagemyndigheden, at det samlede tidsforbrug fra sagens start (gerningsmanden er identificeret), og indtil sagen indbringes for retten, ikke bør overstige 30 dage. Målsætningen for behandlingstiden ved domstolene bør være 37 dage. Heraf udgør berømmelsestiden, dvs. tiden fra sagen modtages i retten, til hovedforhandlingen kan indledes, 30 dage, mens der er afsat 7 dage til hovedforhandling og domsafsigelse. For strafafsoningen bør målsætningen være, at afsoningen for dømte, som ikke er varetægtsfængslede, iværksættes senest 30 dage efter, at der foreligger fuldbyrdelsesordre.

Med henblik på at sikre, at straffesager vedrørende unge lovovertrædere behandles så hurtigt som muligt, uden at gå på kompromis med retssikkerheden eller kvaliteten af sagsbehandlingen i øvrigt, har kommissionen overvejet muligheden for at indføre *målsætninger for sagsbehandlingstiden i straffesager vedrørende unge lovovertrædere*.

⁴⁴ Jf. afsnit 1.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 171 fremsat den 28. marts 2008.

Udvalg om sagsbehandlingstider i sager vedrørende unge lovovertrædere

Det fremgår af regeringsgrundlaget "Nye mål" fra februar 2005, at regeringen ønsker, at anklagemyndighed, domstole og Kriminalforsorgen skal prioritere, at kriminelle unge under 18 år får dom for deres kriminalitet og påbegynder afsoning eller opfyldelse af vilkår i forbindelse med tiltalefrafald eller betingede domme hurtigere, end det sker i dag. Det anføres således, at mindre komplicerede sager om kriminalitet begået af unge under 18 år bør indbringes for retten inden for en måned efter, at gerningsmanden er identificeret, og at afsoning eller opfyldelse af vilkår bør påbegyndes senest en måned efter sagens endelige afgørelse.

På denne baggrund nedsatte Rigsadvokaten i juni 2005 efter anmodning fra Justitsministeriet et udvalg, der skulle komme med forslag til den konkrete udmøntning af målsætningen i regeringsgrundlaget. Udvalget var sammensat af repræsentanter fra Rigsadvokaten, Foreningen af Statsadvokater, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Kriminalforsorgen og Socialministeriet. Udvalget fremlagde i juni 2006 en rapport med anbefalinger til målsætninger for sagsbehandlingstiden i sager mod unge lovovertrædere.

Af rapporten fremgår det, at udvalgets anbefalinger om målsætninger for sagsbehandlingstiden i sager mod unge lovovertrædere er opdelt i to perioder. For det første har udvalget drøftet målsætninger for sagsbehandlingstiden fra der er rejst sigtelse, og indtil sagen er fremsendt til retten, eller anklagemyndigheden har truffet anden afgørelse i sagen (a). Dernæst har udvalget drøftet målsætninger for sagsbehandlingstiden fra afgørelsen af sagen, og til fuldbyrdelsen kan iværksættes (b).

I relation til *punkt a* har udvalget fundet, at det er ikke muligt at foretage en klar opdeling af sagerne i mindre komplicerede sager og andre sager. Udvalget anbefaler derfor, at der fastsættes en generel målsætning for sagsbehandlingstiden, der således gælder for alle sager mod unge lovovertrædere. Udvalget vurderer i den forbindelse, at en generel målsætning om en sagsbehandlingstid på 30 dage ikke vil kunne opfyldes i en lang række sager. Udvalget peger således bl.a. på, at nogle af disse sager kræver en omfattende efterforskning, og at det i sager vedrørende unge lovovertrædere er nødvendigt at involvere andre myndigheder og/eller forældremyndighedsindehavere, hvilket kan medvirke til at forlænge sagsbehandlingstiden. Hvis målsætningen for sagsbehandlingstiden desuagtet fastsættes til 30 dage, peger udvalget på en række afgørende forudsætninger, der skal opfyldes, hvis denne målsætning skal være realistisk i et rimeligt antal af sagerne. Det er dog udvalgets vurdering, at selv om de nævnte forudsætninger opfyldes, vil der fortsat være et betydeligt antal sager vedrørende unge lovovertrædere, hvor en målsætning for sagsbehandlingstiden på 30 dage ikke vil være realistisk.

På baggrund bl.a. af udvalgets drøftelser om sagsgangen i sager mod unge lovovertrædere, finder udvalget, at en generel målsætning for sagsbehandlingstiden på 60 dage vil kunne indfri ønskerne om hurtig sagsbehandling i sager om unge lovovertrædere og ligeledes sikre tilstrækkelig tid til grundig behandling af sagerne, herunder overvejelserne omkring, hvilken sanktion der vil være den mest egnede i forhold til den enkelte unge.

Samlet er det derfor udvalgets anbefaling, at der fastsættes en generel målsætning for sagsbehandlingstiden på 60 dage fra der er rejst sigtelse, og indtil sagen er fremsendt til retten, eller anklagemyndigheden har truffet anden afgørelse i sager mod unge lovovertrædere.

Udvalget anbefaler desuden, at de målsætninger, der allerede gælder i voldssager og færdselssager med bødeforelæg på henholdsvis 30 og 20 dage, fortsat skal gælde uanset den generelle målsætning.

Under henvisning til, at sager mod unge lovovertrædere typisk forelægges enten for de sociale myndigheder eller Kriminalforsorgen med henblik på at indhente personlige oplysninger om den sigtede, har udvalget understreget, at hvis anklagemyndigheden skal kunne nå fremsende en sag til retten inden for 30 eller 60 dage, er det efter udvalgets opfattelse bl.a. en afgørende forudsætning, at der fastsættes frister for sagsbehandlingstiden hos de sociale myndigheder og Kriminalforsorgen.

Udvalget anbefaler i den forbindelse, at sagsbehandlingstiden i almindelighed bør deles mellem politiet/anklagemyndigheden og den anden myndighed. Hvis der fastsættes en generel målsætning for sagsbehandlingstiden på 60 dage, bør Kriminalforsorgen eller de sociale myndigheders frist for at udarbejde en personundersøgelse henholdsvis afgive en udtalelse være 30 dage.

Med henblik på yderligere at forbedre samarbejdet mellem anklagemyndigheden, politiet, de sociale myndigheder og Kriminalforsorgen foreslår udvalget, at der etableres ungesamråd bestående af repræsentanter for disse myndigheder, som skal have til opgave at drøfte sager, der afgøres med tiltalefrafald med vilkår, og sager, der forventes afgjort med en ubetinget frihedsstraf eller en betinget dom med vilkår om tilsyn eller samfundstjeneste.

Endelig foreslår udvalget, at sager mod unge lovovertrædere af anklagemyndigheden i de sager, hvor Kriminalforsorgen skal udarbejde personundersøgelser, alene forelægges for Kriminalforsorgen og ikke tillige for de sociale myndigheder, og at politiet i forbindelse med afhøringer, hvor forældrene er til stede, får deres samtykke til gennemførelse af personundersøgelser.

Udvalget har i forbindelse med udarbejdelse af rapporten gennemgået sagsbehandlingstiden i 2005, og udvalget finder på denne baggrund, at en målsætning om en sagsbehandlingstid på 60 dage må antages at lægge op til en mærkbar nedbringelse af sagsbehandlingstiden i forhold til det hidtidige niveau.

I relation til *punkt b* anbefaler udvalget, at der fastsættes en målsætning for sagsbehandlingstiden på 30 dage for sager, der afgøres med tiltalefrafald med vilkår om hjælpeforanstaltninger, tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt, ungdomssanktion og betinget dom med vilkår om tilsyn eller samfundstjeneste.

For sager, hvor der er idømt ubetinget fængselsstraf, bortset fra sager, hvor der er ansøgt om afsoning i hjemmet, foreslår udvalget, at der fastsættes en målsætning for sagsbehandlingstiden på 60 dage. Forskellen i målsætninger skyldes, at der skal foretages en lang række sagsbehandlingsskridt, før fuldbyrdelse af en ubetinget fængselsstraf kan iværksættes.

Udvalget foreslår desuden, at sager, der afgøres med advarsel, bøde, tiltalefrafald uden vilkår eller betinget dom uden vilkår med henvisning til sanktionernes karakter ikke omfattes af en målsætning for sagsbehandlingstiden i forbindelse med fuldbyrdelse.

Endvidere foreslår udvalget, at fastsættelse af målsætninger for sagsbehandlingstiden følges op af en regelmæssig måling af, om fristerne overholdes. Udvalget foreslår i den forbindelse, at det – uanset om der fastsættes en målsætning for sagsbehandlingstiden fra sigtelse til afgørelsen på 60 dage – vil være hensigtsmæssigt tillige at foretage måling af, hvor mange og hvilke sager, der behandles inden for 30 dage.

Kommissionen har i sine drøftelser om eventuelle frister for sagsbehandlingstiden i sager vedrørende unge lovovertrædere taget udgangspunkt i udvalgets anbefalinger og skal i den

forbindelse bemærke, at det efter kommissionens opfattelse har særligt stor betydning for sanktionernes effekt i forhold til unge lovovertrædere, at sagsbehandlingstiden er så kort som mulig. Hensynet til den unge selv vil også i mange tilfælde tale for at gennemføre sagerne hurtigst muligt, og en hurtig sagsbehandling må desuden formodes at kunne frigøre ressourcer hos f.eks. de sikrede afdelinger i døgninstitutioner for børn og unge, der i dag i vidt omfang benyttes til anbringelse af unge i varetægtssurrogat.

Det er på den baggrund kommissionens vurdering, at en gennemførelse af anbefalingerne fra Udvalget om sagsbehandlingstider i sager vedrørende unge lovovertrædere vil kunne bidrage til, at straffesager mod unge lovovertrædere generelt opprioriteres og dermed til en hurtigere sagsbehandling i disse sager. Kommissionen foreslår derfor, at udvalgets anbefalinger gennemføres.

Med henblik på at styrke informationen til de sociale myndigheder om, at en ung bosat i kommunen er mistænkt for at have begået kriminalitet, er det – bl.a. i lyset af erfaringerne med en sådan ordning i København – blevet foreslået at indføre en såkaldt ”dommervagtordning”, hvor kommunen automatisk har en medarbejder repræsenteret ved alle fremstillinger i dommervagten. Det er imidlertid kommissionens opfattelse, at en sådan ordning vil være for tung og omkostningskrævende at gennemføre i retskredse, der omfatter flere kommuner og derfor næppe er praktisk anvendelig uden for hovedstadsområdet.

Dommervagtprojekt i Københavns Kommune

I 2005 iværksatte man i Københavns Kommune det såkaldte ”Dommervagtprojekt” med det formål at styrke den sociale indsats over for unge borgere i Københavns Kommune under 18 år, som fremstilles i grundlovsforhør i dommervagten. Den styrkede sociale indsats skal modvirke, at de pågældende begår ny kriminalitet.

Som led i Dommervagtprojektet gennemføres følgende:

- Besøg hos den unge og forældrene indenfor tre dage efter varetægtsfængslingen for at give den unge og forældrene orientering om forløbet samt for at indsamle oplysninger til brug for handleplaner, der skal udformes i forbindelse med varetægtsfængslingen.
- Udvidet skriftlig og mundtlig information fra Den Sociale Døgnvagt i kommunen til socialcentre med fokus på den unges og familiens sociale forhold.
- Udarbejdelse af foreløbig handleplan inden for syv dage efter varetægtsfængslingen.
- Forummøder for sagsbehandlere med bydækkende institutioner 14 til 21 dage efter varetægtsfængslingen.
- Udarbejdelse af handleplan inden for fire uger efter varetægtsfængslingen.
- Indsendelse af status på hver enkelt sag til Den Sociale Døgnvagt henholdsvis tre og seks måneder efter varetægtsfængslingen.
- Udpegede tovholdere i kommunens børnefamilieteam inviteres til udviklingsmøder cirka hver 3. måned.

Den Sociale Døgnvagt i kommunen tilbyder desuden assistance til sagsbehandlere på kommunens socialcentre i forbindelse med løsningen af opgaver, der knytter sig til projektet, herunder besøg hos den unge og forældrene, kontakt til samarbejdspartnere og udarbejdelse af handleplaner og statusrapporter.

Som udgangspunkt forsøger de sociale myndigheder at gennemføre en samtale med den unge allerede i forbindelse med fremstillingen i dommervagten, bl.a. med henblik på at indhente oplysninger til brug for udarbejdelsen af den foreløbige handleplan, jf. ovenfor.

Fremstilles en ung fra en anden kommune i dommervagten i København, foretager Københavns Kommune en indberetning til den pågældendes hjemkommune.

I *Kriminalforsorgens regi* har man etableret en forsøgsordning med henblik på at styrke retsstillingen for unge, der er dømt for en lovovertrædelse, og som er varetægtsfængslet, mens de venter på at blive indsat til afsoning.

Fuldbyrdelse af en strafferetlig dom kan ske i det øjeblik, at den dømte enten har meddelt afkald på anke, eller når fristen for anke er udløbet, jf. retsplejelovens § 999, og der foreligger en fuldbyrdelsesordre fra anklagemyndigheden. Herefter iværksættes fuldbyrdelsen, når Kriminalforsorgen giver den dømte besked herom, jf. straffuldbyrdelsesloven § 8, stk. 3. På dette tidspunkt overgår den dømte fra at være varetægtsarrestant omfattet af retsplejelovens regler til at være afsoner og omfattet af straffuldbyrdelsesloven.

Fuldbyrdelsen af en ubetinget fængselsstraf skal iværksættes hurtigst muligt efter, at dommen er blevet endelig, jf. straffuldbyrdelseslovens § 8, stk. 1, således at vedkommende omfattes af de krav og rettigheder, der gør sig gældende efter straffuldbyrdelseslovens regler. Dømte, der er blevet varetægtsfængslet i forbindelse med domfældelsen, har ligeledes, jf. retsplejelovens § 999, stk. 2, krav på, at straffuldbyrdelsen påbegyndes umiddelbart efter, at iværksættelse er mulig.

En afsoners og en varetægtsarrestants rettigheder og pligter adskiller sig fra hinanden, og rettighederne for en varetægtsarrestant omfattet af retsplejeloven er generelt mere begrænsede end rettighederne for en afsoner. Blandt andet adskiller reglerne vedrørende udgangstilladelse sig fra hinanden. En varetægtsarrestant kan kun få tilladelse til udgang, hvis politiet samtykker heri. Derudover kan udgang kun ske for et kortere tidsrum, ligesom det altid skal ske med ledsagelse. Indsatte, der udstår fængselsstraf, kan derimod tillades regelmæssig udgang af institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil, dvs. uden at politiet skal involveres i sagen. I enkelte situationer skal Direktoratet for Kriminalforsorgen dog tillade udgangen, og såfremt betingelserne i straffuldbyrdelseslovens § 15 er opfyldt, skal politiet også høres. Som overvejende hovedregel er det imidlertid institutionen selv, der meddeler tilladelse, og den indsatte har i modsætning til varetægtsarrestanter mulighed for uledsaget udgang samt for at opspare og sammenlægge udgange, således at der opnås et længerevarende ophold uden for institutionen. Endvidere kan ophold ske på en selvvalgt udgangsadresse, og eventuel overnatning behøver således ikke at ske i et arresthus.

Et andet væsentligt punkt er, at når fuldbyrdelsen iværksættes, og den dømte dermed bliver omfattet af straffuldbyrdelseslovens regler, skal der, jf. straffuldbyrdelseslovens § 14, foretages en beregning af straffetiden. Det indebærer, at det skal fastlægges, hvornår straffen er udstået, samt hvornår der kan blive mulighed for eventuel prøveløsladelse. Denne straffetidsberegning skal forelægges den dømte snarest muligt efter, at straffuldbyrdelsen er iværksat, jf. straffuldbyrdelseslovens § 15.

For så vidt angår straffesager vedrørende lovovertrædere i alderen 15-17 år gælder det, at de pågældende, hvis betingelserne for varetægtsfængsling under straffesagen og/eller efter domfældelse er opfyldt, som udgangspunkt anbringes i varetægtssurrogat i en sikret døgninstitution for børn og unge, jf. retsplejelovens § 765, stk. 2.⁴⁵ For denne gruppe af unge, der sidder i varetægtssurrogat på en sikret institution efter dom, er der imidlertid en række problemstillinger forbundet med at skulle iværksætte fuldbyrdelsen hurtigt som foreskrevet i retsplejeloven og straffuldbyrdelsesloven.

Når der er afgivet fuldbyrdelsesordre fra anklagemyndigheden, og fuldbyrdelsen således skal iværksættes, sender politiet sagen til Direktoratet for Kriminalforsorgen, som herefter kan anmelde den dømte til afsoning. Herefter vil vedkommende, såfremt han er over 17 år, almindeligvis blive overført fra arresthuset til det fængsel, hvor det er bestemt, at han skal afsone. I forhold til de dømte 15-17-årige skal afsoningen dog ske i en institution, medmindre der er afgørende hensyn, som taler imod en sådan anbringelse uden for et fængsel eller arresthus, jf. straffuldbyrdelseslovens § 78, stk. 2. Det betyder, at Kriminalforsorgen som udgangspunkt ikke kan anmelde den dømte til afsoning i et fængsel eller et arresthus, men at der i stedet må iværksættes sagsbehandling omkring en eventuel anbringelse af den unge. Sagsbehandlingen indebærer, at den relevante afdeling under Kriminalforsorgen i Frihed (KiF) udfærdiger en indstilling til Direktoratet for Kriminalforsorgen om anbringelse i en af Kriminalforsorgens pensioner eller alternativt i en institution uden for Kriminalforsorgen. I forbindelse med indstillingen skal der ligeledes foreligge betalingstilsagn fra den kommune, som den dømte unge hører under. Herefter skal Direktoratet for Kriminalforsorgen tage stilling til, hvor den pågældende skal anbringes. Mens denne sagsbehandling pågår, vil den unge fortsat være anbragt i varetægtssurrogat og dermed omfattet af reglerne i retsplejeloven. Iværksættelsen af straffuldbyrdelsen bliver derved forsinket med den konsekvens, at den unge ikke bliver omfattet af de mere lempelige regler vedrørende eksempelvis udgangstilladelse i straffuldbyrdelsesloven. Endvidere foretages der som nævnt ikke straffetidsberegning, hvilket kan betyde, at de unge bliver frihedsberøvet ud over det tidspunkt, hvor de reelt burde være løsladt eller prøveløsladt.

⁴⁵ Unge under 18 år har også ifølge artikel 37 i FN's Børnekonvention ret til ikke at være fængslet sammen med voksne.

”Bakkegårdsmodellen”

I Kriminalforsorgens regi blev der i august 2002 i samarbejde mellem Statsfængslet i Jyderup og den sikrede institution Bakkegården indført en forsøgsordning netop med henblik på at imødekomme den ovennævnte problemstilling vedrørende surrogatanbragte unge. Forsøgsordningen indebærer, at de 15-17-årige, der efter dom (fortsat) skal være anbragt i varetægtsurrogat på Bakkegården, bliver midlertidigt anbragt på stedet efter straffuldbyrdslovens § 78, stk. 2, mens sagsbehandlingen vedrørende en endelig anbringelse pågår. Statsfængslet i Jyderup vil i alle tilfælde være ”moderanstalt” for disse unge, hvilket betyder, at fængslet ’indruller’ den dømte, samt at fængslets personale ved fremmøde på Bakkegården iværksætter fuldbyrdelsen. Ved denne iværksættelse overgår den unge til at være afsoner, og bliver dermed omfattet af straffuldbyrdsloven. I forhold til straffetidsberegningen betyder det, at fængslet nu har beføjelse og pligt til at udarbejde denne for de unge, hvorved sagsbehandling vedrørende en eventuel prøveløsladelse kan iværksættes, hvis betingelserne herfor er opfyldt. I forhold til udgang betyder det, at fængslet efter iværksættelse af straffuldbyrdsloven (i de fleste tilfælde) kan give tilladelse til udgang.

Sagsgangen i forsøgsordningen er mere konkret tilrettelagt således, at den mødende anklager umiddelbart efter, at der er afsagt dom i straffesagen, indsender et indberetningsskema til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Såfremt dommen ikke er blevet anket, udarbejder direktoratet som udgangspunkt allerede den følgende dag en midlertidig resolution om anbringelse af den unge efter straffuldbyrdslovens § 78, stk. 2, med Bakkegården som midlertidigt anbringelsessted og Statsfængslet i Jyderup som moderanstalt. Den midlertidige anbringelse træder i kraft fra datoen for fuldbyrdelsesordre. Herefter fortsætter sagsbehandlingen vedrørende endelig anbringelse på sædvanlig vis.

Forsøgsordningen er i øjeblikket ved at blive evalueret med henblik på at vurdere, om den skal permanentgøres og udbredes til at omfatte unge på alle landets sikrede institutioner. Evalueringen forventes at foreligge i efteråret 2009. Det bemærkes, at anbringelse på en sikret institution efter § 15 i bekendtgørelse nr. 893 af 9. juli 2007 om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt udenfor hjemmet kun kan finde sted, når det er absolut påkrævet for at sikre, at den unge ikke skader sig selv eller andre, for indledningsvist at observere den unge og derigennem skabe et grundlag for videre socialpædagogisk behandling, eller hvis det efter det indledende iagttagelsesforløb bliver erklæret absolut nødvendigt, at den unge skal deltage i et behandlingsforløb på den sikrede institution. Disse betingelser vil normalt ikke være opfyldt, når den unge anbringes midlertidigt på Bakkegården efter § 78, stk. 2. Denne problemstilling vil der blive taget højde for i forbindelse med en stillingtagen til den fremtidige praksis på området.

Det er kommissionens vurdering, at det vil være et væsentligt led i indsatsen for at nedbringe sagsbehandlingstiden og øge retssikkerheden i sager vedrørende unge lovovertrædere, hvis det er muligt at skabe en mere smidig overgang til fuldbyrdelse. Kommissionen ser derfor med stor interesse på det iværksatte projekt i Kriminalforsorgens regi (Bakkegårdsmodellen) og foreslår, at projektet udbredes til som forsøg at omfatte mindst ét yderligere fængsel. Resultaterne af projektet bør evalueres samlet efter to år.

Kommissionen foreslår på den baggrund,

- at anbefalingerne vedrørende målsætninger for sagsbehandlingstiderne i straffesager fra Udvalget om sagsbehandlingstider i sager vedrørende unge lovovertrædere gennemføres,

- herunder målsætningen på 60 dage for sagsbehandlingstiden fra der er rejst sigtelse, og indtil sagen er fremsendt til retten, eller anklagemyndigheden har truffet anden afgørelse i sagen, og
- at det igangværende projekt i Kriminalforsorgens regi vedrørende iværksættelse af straffuldbyrdelse (Bakkegårdsmodellen) udvides til som forsøg at omfatte mindst ét yderligere fængsel, og at resultaterne af projektet evalueres samlet efter to år.

2.3. Overvejelser og forslag vedrørende reaktionen på ungdomskriminalitet

2.3.1. Bedre anvendelse af straffeattest i forhold til unge under 18 år

Udlevering af oplysninger fra Kriminalregistret, herunder via udstedelse af straffeattester, er reguleret i bekendtgørelse nr. 218 af 27. marts 2001 om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister (Kriminalregistret) med senere ændringer (herefter kriminalregisterbekendtgørelsen). I medfør af bekendtgørelsen kan der udstedes straffeattester til flere formål, herunder til såkaldt privat brug på begæring af den pågældende person, hvilket i praksis jævnligt benyttes f.eks. i tilknytning til ansættelse hos en arbejdsgiver. Reglerne om udstedelse af straffeattester og indholdet af disse er nærmere beskrevet i afsnit 2.3.1.1 nedenfor.

Kommissionen skal i denne forbindelse pege på, at straffeattesten, der oprindeligt var tænkt som et oplysningsværktøj, der skulle anvendes til, at andre kunne indrette sig efter, at den pågældende havde begået et strafbart forhold, i mange tilfælde reelt fungerer og opleves som en ”ekstrastraf” for den straffede unge. En plettet straffeattest kan således f.eks. begrænse den unges muligheder for at få arbejde eller for at udøve en bestemt funktion i det frivillige foreningsliv. Erfaringsmæssigt er tilknytning til arbejdsmarkedet og deltagelse i frivilligt foreningsarbejde nogle af de faktorer, der kan være positivt medvirkende til at holde børn og unge ude af en kriminel løbebane, og set ud fra en kriminalpræventiv synsvinkel kan man derfor frygte, at straffeattesten i nogle tilfælde – utilsigtet – medvirker til at fastholde børn og unge i en kriminel løbebane.

Spørger man de unge selv, er der imidlertid noget, der tyder på, at netop frygten for effekten af en ”plettet” straffeattest er en af de faktorer, der – ifølge de unges eget udsagn – er medvirkende til at afholde i hvert fald nogle unge fra at begå kriminelle handlinger⁴⁶. Det kan i den forbindelse nævnes, at selvrapporteringsundersøgelser som anført i afsnit 2.1.1 i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3, viser, at en stor – og stigende – andel af de unge i Danmark tilhører gruppen af ”lovlydige”, dvs. unge, der aldrig begår kriminelle handlinger, idet det dog skal understreges, at det er uvist, hvor stor indflydelse frygten for en ”plettet” straffeattest har på dette forhold.

⁴⁶ Balvig, Flemming (2000): *RisikoUngdom*, Det Kriminalpræventive Råd, København.

Kommissionen har overvejet, om den eventuelle kriminalpræventive effekt af straffeattesten kan udnyttes bedre, end det sker i dag. Efter kommissionens vurdering bør man samtidig overveje mulighederne for at begrænse de negative effekter af straffeattesten for unge, herunder ikke mindst den gruppe af unge, der har begået en kriminell handling, men som endnu ikke er stærkt belastede kriminelle, og som har gavn af at opleve, at der findes attraktive alternativer til kriminalitet, herunder f.eks. erhvervsarbejde.

Kommissionen skal på den baggrund anbefale, at der tages skridt til at sikre en bedre anvendelse af straffeattesten over for unge under 18 år. Kommissionen sigter hermed til en anvendelse, der på den ene side udnytter den eventuelle kriminalpræventive effekt, som straffeattesten måtte have, samtidig med, at de skadelige effekter af straffeattesten i form af den ”ekstrastraf”, som den i visse tilfælde reelt pålægger unge, begrænses.

2.3.1.1. ”Betinget” notering af første strafferetlige afgørelse på unges straffeattest

Med henblik på at udmønte kommissionens generelle anbefaling om bedre anvendelse af straffeattesten i forhold til unge under 18 år har kommissionen taget udgangspunkt i de gældende regler om straffeattester.

Ifølge kriminalregisterbekendtgørelsens § 11 udstedes straffeattester på begæring af den pågældende person, idet straffeattester til unge under 18 år dog kun udstedes med forældremyndighedsindehaverens eller værgens accept. I sådanne straffeattester medtages kun oplysninger om strafferetlige afgørelser vedrørende overtrædelse af straffeloven eller lov om euforiserende stoffer samt udenlandske afgørelser. Det fremgår desuden af bestemmelsen, at tiltalefrafald ikke medtages, hvis der er forløbet 2 år fra datoen for tiltalefrafaldets godkendelse i retten, at bødestraffe ikke medtages, hvis der er forløbet 2 år fra datoen for den endelige afgørelse, og at andre afgørelser ikke medtages, hvis der er forløbet 3 år fra datoen for den endelige afgørelse. I sidstnævnte tilfælde gælder dog, at hvis den, som afgørelsen vedrører, har været indsat til afsoning, medtages afgørelsen, hvis der ikke er forløbet 5 år fra den endelige løsladelse. Endvidere medtages retsfølger efter straffelovens §§ 68-70 ikke, hvis der er forløbet 5 år fra retsfølgens endelige ophævelse.

Særligt for overtrædelser begået af unge mellem 15 og 18 år, gælder endvidere, at tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt ikke medtages, hvis det er første gang, den pågældende modtager en afgørelse, der omfatter overtrædelse af straffeloven eller lovgivningen om euforiserende stoffer, og der er forløbet 1 år fra datoen for tiltalefrafaldets godkendelse i retten, samt at bødestraffe ikke medtages, hvis det er første gang, den pågældende modtager en afgørelse, der omfatter overtrædelse af straffeloven, og der er forløbet 1 år fra datoen for den endelige afgørelse.

Oplysninger omfattet af kriminalregisterbekendtgørelsens § 11 kan med den pågældendes samtykke videregives af politiet til private personer eller virksomheder mv., jf. bekendtgørelsens § 16. Herudover kan politiet kun videregive enkeltstående oplysninger fra Kriminalregisteret til private personer eller virksomheder på begæring, hvis videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningerne angår, eller videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en persons eller virksomheds opgaver for det offentlige, jf. bekendtgørelsens § 17.

Efter kriminalregisterbekendtgørelsens § 20 må oplysninger omfattet af bekendtgørelsens § 11 ligeledes videregives til andre offentlige myndigheder på samme vilkår som i forhold til private personer og virksomheder.

Rigspolitichefen kan desuden efter begæring udstede straffeattester til offentlig brug, som indeholder oplysninger om afgørelser optaget i Kriminalregisterets afgørelsesdel, jf. kriminalregisterbekendtgørelsens § 22, jf. bilag 1. I Kriminalregisterets afgørelsesdel optages bl.a. domme og bødevedtagelser, herunder vedtagne udenretlige bødeforelæg, som omfatter overtrædelser af straffeloven, domme for overtrædelse af anden lovgivning, hvis der, betinget eller ubetinget, idømmes frihedsstraf, eller straffastsættelsen udsættes, eller hvis der frakendes rettigheder eller meddeles pålæg vedrørende den dømte person eller fastsættes retsfølger i medfør af straffelovens §§ 68-70, samt tiltalefrafald medmindre disse er meddelt uden vilkår. Oplysninger i afgørelsesdelen slettes efter kriminalregisterbekendtgørelsens bilag 3 først, når der er forløbet 10 år fra det seneste af følgende tidspunkter:

1. Endelig løsladelse fra afsoning af frihedsstraf.
2. Udløb af prøvetid efter prøveløsladelse.
3. Endelig ophævelse af retsfølge efter straffelovens §§ 68-70.
4. Ophør af frakendelse af rettigheder eller pålæg.
5. Endelig afgørelse, der ikke omfattes af de under nr. 1-4 nævnte tilfælde.

Oplysninger om personer, der er fyldt 80 år, slettes i afgørelsesdelen. For personer, der er fyldt 70 men ikke 80 år, nedsættes fristen til 5 år.

Straffeattester efter kriminalregisterbekendtgørelsens § 22 kan videregives til en lang række offentlige myndigheder, herunder kommuner og regioner, bl.a. til brug for en række nærmere specificerede formål, herunder ansættelse ved dagtilbud, døgntilbud og rådgivningstilbud for børn og unge, ansættelse ved dagtilbud og botilbud for voksne, ansættelse ved regionernes rådgivning og konsulentstøtte samt revalideringsindsats, ansættelse ved psykiatriske institutioner, ansættelse i folkeskolen med direkte kontakt til elever, ansættelse som fiskeribetjente, ansættelse ved forsvaret eller udnævnelse til befalingsmænd, ansættelse i det statslige redningsberedskab eller optagelse på

skoler under samme, ansættelse som embedslæge, ansættelse ved museer og samlinger, ansættelse ved Den Kongelige Mønt samt beskæftigelse med udstedelse af pas og kørekort.

Efter kriminalregisterbekendtgørelsens § 21 udsteder Rigspolitechefen desuden efter begæring fuldstændige udskrifter af Kriminalregisteret og straffeattester som nævnt i § 22 til bl.a. politiet, anklagemyndigheden, Justitsministeriet, herunder Direktoratet for Kriminalforsorgen, Forsvarets Auditørkorps, Domstolsstyrelsen, Udlændingestyrelsen, anstalter under Direktoratet for Kriminalforsorgen (for personer, som søger ansættelse ved anstalten), dommerembederne (for personer, som søger ansættelse ved embedet) og Folketingets Ombudsmand.

Til brug i strafferetsplejen udsteder Rigspolitechefen efter begæring en særlig straffeattest, som indeholder oplysninger fra Kriminalregisterets afgørelsesdel samt afgørelser fra efterforskningsdelen vedrørende overtrædelse af de i færdselslovens § 125, stk. 2, nr. 1-5, nævnte bestemmelser og bødef afgørelser fra efterforskningsdelen vedrørende overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, jf. kriminalregisterbekendtgørelsens § 22 a.

Endvidere kan Rigspolitechefen efter begæring til brug for ansættelse eller beskæftigelse af personer, der som led i ansættelsen eller beskæftigelsen har direkte kontakt med børn under 15 år, videregive oplysninger fra efterforskningsdelen om afgørelser, som er eller har været optaget i afgørelsesdelen, og som omfatter overtrædelse af straffelovens § 222, § 222, jf. §§ 224 og 225, og § 235 samt om overtrædelse af §§ 210 og 232, hvis forholdet er begået mod et barn under 15 år (en såkaldt ”børneattest”), jf. kriminalregisterbekendtgørelsens § 36. Videregivelse af oplysninger kan i disse tilfælde kun ske efter samtykke fra den, oplysningerne angår.

Kommissionen er som anført i afsnit 2.3.1 ovenfor opmærksom på, at undersøgelser viser, at risikoen for at få en ”plettet” straffeattest – i hvert fald hvis man spørger de unge selv – har en kriminalpræventiv effekt.⁴⁷ Samtidig skal kommissionen dog henvise til risikoen for, at unge kan blive fastholdt i en kriminel løbebane, fordi en ”plettet” straffeattest i praksis afskærer den dømte unge fra mange stillinger og dermed fra et af de væsentlige alternativer til en kriminel løbebane.

Kommissionen har på den baggrund overvejet flere modeller for en ændret benyttelse af straffeattesten, der på den ene side tager hensyn til, at unge ikke stemples som kriminelle i videre omfang end nødvendigt, og på den anden side udnytter den eventuelle kriminalpræventive effekt af truslen om en ”plettet” straffeattest mere aktivt end den nuværende model. Det skal i den forbindelse understreges, at kommissionen ikke har fundet anledning til at foreslå en ændring af reglerne om ”børneattester”, jf. kriminalregisterbekendtgørelsens § 36.

⁴⁷ Balvig, Flemming (2000): *RisikoUngdom*, Det Kriminalpræventive Råd, København.

Kommissionen har bl.a. overvejet en model, hvorefter *den almindelige straffeattest helt afskaffes* for børn og unge under 18 år, således at det ikke vil være muligt for offentligheden at få adgang til oplysninger om domfældelser mv., hvis forholdet er begået af en gerningsmand, der var under 18 år på gerningstidspunktet. Formålet med en sådan model skulle være at give den unge gerningsmand bedre muligheder for at komme ud af den kriminelle løbebane gennem f.eks. et almindeligt job. Dette forslag har kommissionen forkastet, dels under henvisning til, at nogle forbrydelser er så grove, at det vil forekomme krænkende for retsbevidstheden, hvis det ikke er muligt for f.eks. en arbejdsgiver at få adgang til disse oplysninger ved at kræve, at den unge fremskaffer en straffeattest. Efter kommissionens opfattelse er der desuden en nærliggende fare for, at arbejdsgivere mv. vil søge at skaffe sig oplysninger om de unges eventuelle kriminelle fortid ad anden vej, herunder f.eks. ved at afkræve de unge tro-og-love-erklæringer eller lignende som vilkår for ansættelse. En anden nærliggende fare er, at arbejdsgivere helt vil undlade at ansætte unge generelt eller i hvert fald unge, der tilhører grupper, som de opfatter som særligt kriminelle, herunder f.eks. unge fra et bestemt boligområde eller af bestemt etnisk herkomst.

Kommissionen har desuden overvejet en model, hvorefter det *overlades til dommeren i den konkrete straffesag* at vurdere, om straffen skal påføres den unges straffeattest eller ej ud fra en vurdering af, om det i den konkrete sag skønnes at være påkrævet. Kommissionen har imidlertid også forkastet denne model, herunder fordi et meget frit skøn for domstolene på dette område efter kommissionens opfattelse vil kunne føre til uensartede resultater. Efter kommissionens opfattelse må det i øvrigt forventes, at domstolene vil tilstræbe en ensartet praksis for, hvornår et kriminelt forhold noteres på straffeattesten, og dermed vil grundlaget for en ordning med et frit skøn for domstolene reelt være fjernet.

Det er kommissionens opfattelse, at en ændret model for anvendelse straffeattester i forhold til unge må baseres på faste kriterier med henblik på at opnå en ensartet og gennemsigtig brug af reglerne.

Efter et *flertal* i kommissionens (Johan Reimann, Flemming Balvig, Jens Bay, Ina Eliassen, Gunnar Homann, Michael Højer, Anne Jastrup, Geert Jørgensen, Linda Lauritsen, Birgitte Holmberg Pedersen, Eva Rønne og Eva Smith) opfattelse vil straffeattesten kunne udnyttes mere hensigtsmæssigt, hvis reglerne om notering af strafferetlige afgørelser på straffeattesten ændres, så den første strafferetlige afgørelse, som en ung modtager for forhold begået, mens den pågældende var under 18 år, ikke påføres straffeattesten, medmindre afgørelsen lyder på ubetinget frihedsstraf, eller medmindre den pågældende inden for en periode på tre år fra tidspunktet for afgørelsen begår et nyt kriminelt forhold, der har gentagelsesvirkning i forhold til det nu begåede kriminelle forhold efter de almindelige regler herom, jf. straffelovens § 84. Modtager den unge en ny afgørelse, der har gentagelsesvirkning i forhold til den første afgørelse, vil det i givet fald betyde, at både den nye og den tidligere strafferetlige afgørelse noteres på straffeattesten. Der er med andre ord tale om en

ordning, hvorefter den første strafferetlige afgørelse modtaget af en ung for forhold begået, mens den pågældende var under 18 år, ”betinget” noteres på den pågældendes straffeattest.

Det bemærkes, at flertallet ikke foreslår ændringer i de tidsmæssige begrænsninger for, hvor længe en strafferetlig afgørelse optræder på straffeattesten, jf. beskrivelsen af de gældende regler herom ovenfor. I nogle tilfælde vil disse regler føre til, at den første strafferetlige afgørelse ikke kommer til at optræde på straffeattesten, selvom den unge inden for en periode på tre år begår et nyt kriminelt forhold, der har gentagelsesvirkning i forhold til det nu begåede kriminelle forhold efter de almindelige regler herom, jf. straffelovens § 84. I sådanne tilfælde vil den nye strafferetlige afgørelse komme til at optræde alene på straffeattesten.

Flertallet skal pege på, at fordelene ved den foreslåede ordning er, at den unge som udgangspunkt ikke ”stemples” som kriminel allerede fra modtagelsen af den første strafferetlige afgørelse, hvilket må antages at medføre, at den unge har bedre chancer for f.eks. at finde et job og dermed holde sig fri af den kriminelle løbebane. Samtidig understreger ordningen den kriminalpræventive effekt af straffeattesten, idet den unge efter at have modtaget den første strafferetlige afgørelse får yderligere incitament til at holde sig ude af kriminalitet.

Hertil kommer efter flertallets opfattelse, at straffeattestens værdi som oplysningsværktøj i forhold til arbejdsgivere mv. styrkes, fordi de pågældende kan regne med, at et forhold, der er optaget på straffeattesten enten er et forholdsvis groft forhold, eller at der er tale om et gentagelsestilfælde. Med andre ord vil en ”plettest” straffeattest efter denne ordning være et klart signal om, at den unge har et kriminalitetsproblem – der er ikke blot tale om et enkeltstående mindre fejltrin.

Det skal understreges, at flertallets forslag kun omfatter strafferetlige afgørelser, der efter gældende ret ville fremgå af den unges straffeattest. Såfremt de gældende regler ville føre til, at forholdet ikke ville blive medtaget på straffeattesten, bliver den af flertallet foreslåede ordning ikke relevant.

Det bemærkes, at der allerede i kraft af de nugældende regler findes en særligt lempelig mulighed for unge for at få slettet kriminelle forhold af straffeattesten, nemlig i kraft af muligheden for at afgøre en straffesag med *tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt*, jf. retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 2 og 3, jf. § 723, stk. 1, og § 52 i den sociale servicelov. Tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt anvendes i tilfælde, hvor sagen ikke kan afgøres med bøde eller tiltalefrafald uden vilkår. Ungdomskontrakten er en aftale, hvorved den unge med samtykke fra indehaveren af forældremyndigheden forpligter sig til at deltage i nærmere opregnede aktiviteter mv., mod at anklagemyndigheden afstår fra yderligere retsforfølgning. Den unge kan herved opnå, at lovovertrædelsen kun anføres på straffeattesten i 1 år, hvis det er første gang den unge modtager en afgørelse for overtrædelse af straffeloven eller lov om euforiserende stoffer, jf. kriminalregisterbekendtgørelsens § 11, stk. 3, nr. 1, ligesom den unge normalt ikke vil blive pålagt

vilkår om bøde. Som anført ovenfor slettes tiltalefrafald normalt først fra straffeattesten efter 2 år, jf. kriminalregisterbekendtgørelsens § 11, stk. 2, nr. 1.

Ungdomskontrakten kan især tilbydes 15-17-årige, der ikke er kommet ind i et mere fast kriminalitetsmønster. Det er unge, som før ordningen med ungdomskontrakter skulle have tiltalefrafald med vilkår om tilsyn af de sociale myndigheder mv. eller eventuelt den første betingede dom. Der vil således typisk være tale om unge, der har begået berigelseskriminalitet, herunder f.eks. indbrudstyveri eller andet tyveri og visse grovere hærværksforhold. Det er udelukket at anvende ungdomskontrakt ved vold eller såfremt vold indgår i kriminaliteten. Det er ligeledes udelukket at anvende ungdomskontrakt ved røveri, groft hærværk og narkotikakriminalitet, der ikke isoleret set kan afgøres med advarsel eller bøde. Ungdomskontrakt kan heller ikke anvendes ved brugstyveri af bil eller motorcykel.

Ifølge retsplejelovens § 723, stk. 2, kan vilkår i tiltalefrafald kun fastsættes, såfremt den sigtede i retten har afgivet en uforbeholden tilståelse, hvis rigtighed bestyrkes ved de i øvrigt foreliggende omstændigheder. Foreligger der en sådan tilståelse fra den unge, vurderer politiet, om sagen egner sig til at blive afgjort med et tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt. Politiet underretter i givet fald snarest muligt de sociale myndigheder i den unges opholdskommune. Kommunen iværksætter en undersøgelse af den unges forhold og af mulighederne for at anvende en ungdomskontrakt eller eventuelt hjælpeforanstaltninger uden ungdomskontrakt. Såfremt de sociale myndigheder skønner, at en ungdomskontrakt kan anvendes, udarbejdes der i fællesskab med den unge og dennes forældre et udkast til de sociale vilkår i en ungdomskontrakt.

Et tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt skal i alle tilfælde indeholde

- vilkår om sociale foranstaltninger,
- tilsyn med overholdelse af disse foranstaltninger,
- vilkår om straffri vandel i en prøvetid, og
- oplysning om virkningen af, at kontrakten ikke overholdes.

Der kan fastsættes yderligere vilkår, jf. nedenfor. Kontrakten skal udarbejdes således, at den afspejler den unges situation og den begåede kriminalitet. Kontrakten skal indeholde en målrettet plan, der specifikt fastlægger de initiativer, som inden for et bestemt tidsrum skal udgøre en samlet indsats over for den unge og udgøre en konkret forpligtelse for den unge. Der skal også fastsættes bestemmelser om tilsynet med overholdelsen af disse vilkår, f.eks. ved jævnlige samtaler med en sagsbehandler. Vilkårene i ungdomskontrakten skal være konkrete og specifikke, og den sproglige formulering skal være klar, således at der ikke kan opstå misforståelser eller tvivl om, hvorvidt vilkårene er overtrådt. Kontrakten kan f.eks. indeholde en forpligtelse for den unge til at søge skole eller andet uddannelsessted, en ungdomsklub eller andre foreningsaktiviteter, f.eks.

sportsforeninger. Herudover kan kontrakten indeholde en forpligtelse til at passe et fritidsjob. Kontrakten kan desuden indeholde vilkår om, hvor den unge skal bo, herunder hos familie eller på et sted, der er anvist af de sociale myndigheder, eventuelt i forbindelse med anbringelse uden for hjemmet. Der kan også i særlige tilfælde fastsættes vilkår om behandling mod alkohol- eller narkotikamisbrug. Endvidere kan kontrakten indeholde vilkår om sociale foranstaltninger efter § 52, stk. 3, i den sociale servicelov. Ved vilkårsfastsættelsen bør der især fokuseres på de områder, hvor der er behov for at få den unge til at arbejde med at ændre holdning og adfærd, og hvor der er behov for at støtte den unge i udvikling af et positivt forløb. Den sociale indsats bør derfor være fremadrettet og behøver ikke at relatere sig til den begåede kriminalitet. Ungdomskontraktens vilkår om hjælpeforanstaltninger bør normalt ikke løbe i mere end et år og ikke i kortere tid end tre måneder. Det obligatoriske vilkår om straffri vandel fastsættes i reglen med en prøvetid på 1 år. Ungdomskontrakten og dermed de fastsatte hjælpeforanstaltninger kan normalt ikke forlænges ud over det fyldte 18. år.

Når politiet har godkendt det udkast, der er udarbejdet af de sociale myndigheder sammen med den unge og dennes forældre, og tilføjet vilkår om straffri vandel mv., underskrives kontrakten af de sociale myndigheder, den unge, indehaveren af forældremyndigheden og af politidirektøren eller en repræsentant for denne. Underskrivelsen tilstræbes at ske på et møde med deltagelse af de nævnte personer og myndigheder, hvor indholdet af kontrakten og betydningen af dens overholdelse gennemgås.

Vilkåret om ungdomskontrakt og dermed selve indholdet af kontrakten skal godkendes af retten, jf. retsplejelovens § 723, stk. 3. Det samme gælder andre vilkår.

Straks efter rettens godkendelse underretter politiet de sociale myndigheder, således at de initiativer, som er fastsat i kontrakten, kan iværksættes snarest muligt. De sociale myndigheder fører tilsyn med, at de aktiviteter, der er fastsat i kontrakten, overholdes og underretter politiet om enhver tilsidesættelse af vilkår i kontrakten samt om eventuelle behov for ændringer i kontrakten. Politiet afgør, om sagen i tilfælde af en vilkårsovertrædelse skal indbringes for retten. Det er endvidere politiet, der påser overholdelsen af vilkåret om straffri vandel.

Flertallets forslag om ”betinget” notering af det første strafferetlige forhold på straffeattesten, vil – for de kriminelle forhold, der er omfattet af forslaget – indebære, at de pågældende forhold slet ikke noteres på straffeattesten, medmindre den unge inden for en periode på tre år fra tidspunktet for den første afgørelse begår et nyt kriminelt forhold, der har gentagelsesvirkning i forhold til det nu begåede kriminelle forhold efter de almindelige regler herom, jf. straffelovens § 84. Idet flertallets forslag omfatter den første strafferetlige afgørelse i alle tilfælde, medmindre afgørelsen lyder på ubetinget frihedsstraf, vil forslaget omfatte i det mindste en meget betydelig del af de kriminelle handlinger, der efter de nugældende regler vil blive afgjort med tiltalefrafald med vilkår om

ungdomskontrakt. Da flertallets forslag således i disse sager vil indebære en mere fordelagtig situation for den dømte, må det forventes, at forslaget – hvis reglerne om ungdomskontrakter bevares i uændret form – vil føre til, at det praktiske anvendelsesområde for tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt vil blive betydeligt beskåret, idet incitamentet for unge til at acceptere et tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt vil mangle, hvis den unge i stedet kan opnå, at forholdet som udgangspunkt slet ikke kommer til at optræde på straffeattesten.

Efter kommissionens vurdering er ungdomskontrakten et velegnet redskab til at understøtte incitamentet hos unge, der endnu ikke er kommet ind i et fast kriminalitetsmønster, til at holde sig ude af en egentlig kriminel løbebane. Flertallet har derfor overvejet, om og i givet fald hvordan betingelserne for at anvende tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt kan ændres, således at der også efter en ændring af reglerne for straffeattester for unge lovovertrædere som foreslået af flertallet vil være et incitament til at anvende et tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt i sager vedrørende mindre alvorlige lovovertrædelser.

Kommissionen er af den opfattelse, at anvendelsesområdet for tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt er passende afgrænset efter de nugældende regler, jf. beskrivelsen af anvendelsesområdet ovenfor i dette afsnit. Som nævnt ovenfor indebærer de nugældende regler, at lovovertrædelser kun anføres på straffeattesten i 1 år, hvis det er første gang den unge modtager en afgørelse for overtrædelse af straffeloven eller lov om euforiserende stoffer, ligesom den unge normalt ikke vil blive pålagt vilkår om bøde. Betingelsen er, at den unge overholder vilkårene for ungdomskontrakten.

Efter flertallets opfattelse er der i de mindre alvorlige sager vedrørende unge lovovertrædere, der endnu ikke er kommet ind i et fast kriminalitetsmønster, hvor tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt kan komme på tale, ikke afgørende hensyn, der taler for, at forholdet overhovedet skal optræde på den unges straffeattest, hvis den unge overholder vilkårene for ungdomskontrakten.

Tværtimod er det flertallets opfattelse, at kriminalpræventive hensyn i disse tilfælde taler for at forsøge at undgå de skadevirkninger, som en ”plettest” straffeattest kan have for den unge. Det er derfor flertallets opfattelse, at reglerne om ungdomskontrakter bør ændres, således at tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt, ”ubetinget” ikke optages på den unges straffeattest, hvis den unge overholder vilkårene for ungdomskontrakten. Det indebærer, at et tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt heller ikke kommer til at optræde på straffeattesten, selv om den unge inden for en periode på tre år fra tidspunktet for afgørelsen begår et nyt kriminelt forhold, der har gentagelsesvirkning i forhold til det nu begåede kriminelle forhold efter de almindelige regler herom, jf. straffelovens § 84. Incitamentet for den unge til at gennemføre en ungdomskontrakt vil således ligge i, at ”tavlen kan vaskes ren” i forhold til det pågældende forhold på blot 1 år, hvis den unge overholder vilkårene for ungdomskontrakten.

Eksempler

I det følgende gennemgås en række eksempler på lovovertrædelser begået af unge med angivelse af, hvorledes oplysningerne vil blive behandlet i forhold til den unges straffeattest dels efter de nugældende regler, dels efter de af kommissionen foreslåede regler.

Eksempel 1

Den 16-årige dreng A kommer under en gymnasiefest i slagsmål med en jævnaldrende dreng B efter et sammenstød på dansegulvet. A giver i den forbindelse B et knytnæveslag i ansigtet. B anmelder forholdet, og A dømmes for vold, jf. straffelovens § 244. Under hensyn til de konkrete omstændigheder ved forholdet, A's gode personlige forhold, herunder A's rene straffeattest, samt A's unge alder beslutter retten at idømme A en betinget frihedsstraf. Efter de nugældende regler vil den strafferetlige afgørelse komme til at fremgå af den unges almindelige straffeattest. Efter de af flertallet foreslåede regler vil forholdet derimod ikke komme til at fremgå af den unges straffeattest, medmindre A inden for en periode på tre år fra tidspunktet for afgørelsen begår et nyt kriminelt forhold, der har gentagelsesvirkning i forhold til det nu begåede kriminelle forhold efter de almindelige regler herom, jf. straffelovens § 84.

Eksempel 2

Samme situation som i eksempel 1, med den tilføjelse, at A ved samme dom også dømmes for overtrædelse af straffelovens § 276 for ved en anden lejlighed at have stjålet 200 kr. fra en klassekammerat. Efter de nugældende regler vil den strafferetlige afgørelse komme til at fremgå af den unges almindelige straffeattest, således at både overtrædelsen af straffelovens § 244 og af § 276 vil fremgå. Efter de af flertallet foreslåede regler vil forholdene derimod ikke komme til at fremgå af den unges straffeattest, medmindre A inden for en periode på tre år fra tidspunktet for afgørelsen begår et nyt kriminelt forhold, der har gentagelsesvirkning i forhold til de nu begåede kriminelle forhold efter de almindelige regler herom, jf. straffelovens § 84.

Eksempel 3

Samme situation som i eksempel 2, men efterforskningen af tyveriforholdet er endnu ikke afsluttet, da voldsforholdet skal hovedforhandles ved byretten, og anklagemyndigheden beslutter derfor at udskille dette forhold til en særskilt sag, der gennemføres efter afgørelsen af sagen vedrørende voldsforholdet. Efter de nugældende regler vil begge de strafferetlige afgørelser komme til at fremgå af den unges almindelige straffeattest, således at både overtrædelsen af straffelovens § 244 og af § 276 vil fremgå. Efter de af flertallet foreslåede regler vil den første afgørelse, dvs. afgørelsen vedrørende overtrædelse af straffelovens § 244, ikke komme til at fremgå af den unges straffeattest, medmindre A inden for en periode på tre år fra tidspunktet for afgørelsen begår et nyt kriminelt forhold, der har gentagelsesvirkning i forhold til de nu begåede kriminelle forhold efter de almindelige regler herom, jf. straffelovens § 84. Derimod noteres den anden strafferetlige afgørelse, dvs. afgørelsen vedrørende overtrædelse af straffelovens § 276, på A's straffeattest.

Eksempel 4

Den 15-årige pige C begår sammen med nogle veninder et indbrudstyveri i en kiosk og stjæler cigaretter og øl. Anklagemyndigheden vurderer i samråd med de sociale myndigheder, at sagen kan afgøres med et tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt. C overholder bestemmelserne i ungdomskontrakten. Efter de nugældende regler vil den strafferetlige afgørelse komme til at fremgå af den unges almindelige straffeattest, men som følge af at C overholder bestemmelserne i ungdomskontrakten, opnår C, at lovovertrædelsen kun anføres på straffeattesten i ét år. Efter de af flertallet foreslåede regler vil forholdet derimod slet ikke komme til at fremgå af den unges straffeattest, uanset om C inden for en periode på tre år fra tidspunktet for afgørelsen måtte begå et nyt kriminelt forhold, der har

gentagelsesvirkning i forhold til de nu begåede kriminelle forhold efter de almindelige regler herom, jf. straffelovens § 84.

Eksempel 5

Samme situation som i eksempel 4, men halvandet år efter den første afgørelse modtager C en dom for overtrædelse af straffelovens § 276 for en serie af indbrudstyverier i villaer, alle begået efter udløbet af ungdomskontrakten. Som nævnt i eksempel 4 vil den første strafferetlige afgørelse, dvs. afgørelsen vedrørende kioskindbruddet, efter de nugældende regler komme til at fremgå af den unges almindelige straffeattest i ét år. Den strafferetlige afgørelse angående indbruddene i villaerne vil tillige komme til at fremgå af C's straffeattest. Efter de af flertallet foreslåede regler vil forholdet om indbruddet i kiosken ikke komme til at fremgå af den unges straffeattest, selv om C inden for en periode på tre år fra tidspunktet for afgørelsen faktisk begår et nyt kriminelt forhold, der har gentagelsesvirkning i forhold til de nu begåede kriminelle forhold efter de almindelige regler herom, jf. straffelovens § 84. Derimod vil den strafferetlige afgørelse vedrørende villaindbruddene komme til at fremgå af C's straffeattest, idet der er tale om C's anden strafferetlige afgørelse.

Eksempel 6

Samme situation som i eksempel 5, men C overtræder vilkåret om straffri vandel i prøvetiden. Efter de nugældende regler vil både kioskindbruddet og villaindbruddene komme til at fremgå af C's straffeattest. Efter de af flertallet foreslåede regler mister C muligheden for at få det strafbare forhold "ubetinget" slettet af sin straffeattest, men da forholdet er C's første strafferetlige afgørelse kommer det ikke umiddelbart til at optræde på C's straffeattest. Dette indtræder først, når C dømmes for villaindbruddene, hvorved begge strafferetlige afgørelser kommer til at optræde på C's straffeattest.

Som ovenfor nævnt er et af de centrale formål med flertallets forslag at begrænse den skadelige effekt af straffeattesten ved at sikre, at unge, der er dømt for kriminalitet, kan få adgang til f.eks. erhvervsarbejde på trods af deres fortid. Flertallets forslag retter sig derfor primært mod de oplysninger, der er anført i kriminalregisterbekendtgørelsens § 11, og som videregives til enten private personer eller virksomheder eller offentlige myndigheder ved, at den unge selv indhenter en straffeattest, jf. bekendtgørelsens § 11, stk. 1, eller ved, at oplysningerne med den unges samtykke videregives til private personer eller virksomheder, jf. bekendtgørelsens § 16, eller til offentlige myndigheder, jf. bekendtgørelsens § 20.

I lyset af det ovennævnte formål med forslaget mener flertallet dog også, at forslaget bør omfatte de straffeattester, der udstedes af Rigspolicehøveden til offentlig brug i medfør af kriminalregisterbekendtgørelsens § 22.

På grund af de særlige hensyn, der knytter sig til videregivelse af oplysninger fra Kriminalregisteret efter de øvrige bestemmelser i kriminalregisterbekendtgørelsen, finder flertallet derimod ikke grundlag for at lade forslaget omfatte videregivelse til offentlige myndigheder i øvrigt eller videregivelse af særlige oplysninger efter bekendtgørelsens § 36 om "børneattester".

På den baggrund foreslår et *flertal* i kommissionen (Johan Reimann, Flemming Balvig, Jens Bay, Ina Eliassen, Gunnar Homann, Michael Højer, Anne Jastrup, Geert Jørgensen, Linda Lauritsen, Birgitte Holmberg Pedersen, Eva Rønne og Eva Smith),

- at oplysninger om den første strafferetlige afgørelse, som en ung modtager for et eller flere kriminelle forhold begået i alderen 15-17 år, ikke noteres på den pågældendes straffeattest, jf. § 11 i kriminalregisterbekendtgørelsen, videregives til private personer eller virksomheder, jf. bekendtgørelsens 16, eller til offentlige myndigheder, jf. bekendtgørelsens § 20, eller videregives til offentlige myndigheder i forbindelse med udstedelse af en straffeattest til offentlig brug, jf. bekendtgørelsens § 22, medmindre afgørelsen lyder på ubetinget frihedsstraf, eller medmindre den pågældende inden for en periode på tre år fra tidspunktet for afgørelsen begår et nyt kriminelt forhold, der har gentagelsesvirkning i forhold til det nu begåede kriminelle forhold efter de almindelige regler herom, jf. straffelovens § 84, og
- at reglerne for ungdomskontrakter samtidig ændres, således at tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt, ”ubetinget” ikke optages på den unges straffeattest, hvis den unge overholder vilkårene for ungdomskontrakten, dvs. at et tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt heller ikke kommer til at optræde på straffeattesten, selv om den unge inden for en periode på tre år fra tidspunktet for afgørelsen måtte begå et nyt kriminelt forhold, der har gentagelsesvirkning i forhold til det nu begåede kriminelle forhold efter de almindelige regler herom, jf. straffelovens § 84.

Et *mindretal* i kommissionen (Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs, Henrik Thomassen) kan ikke umiddelbart tilslutte sig disse forslag. Vurderingen af, om de bør gennemføres, må i høj grad bero på en politisk vurdering af, om hensynet til at sende et potentielt afskrækkende ”signal” til de unge om, at det kan have betydning for deres fremtidsudsigter, hvis de begiver sig ind på en kriminel løbebane, bør veje tungere end hensynet til at give de unge, der har begået enkeltstående mindre alvorlig kriminalitet, en ekstra motivation til ikke at gentage kriminaliteten. I givet fald kan der desuden være anledning til at søge erhvervsvirksomhedernes behov på dette område nærmere belyst.

Et *andet mindretal* i kommissionen (Ane Kristine Christensen) ønsker ikke at forholde sig til de forslag, der vedrører strafudmåling/reaktion i forhold til kriminelle unge, og som ikke påvirker kommunernes opgaver, herunder brugen af straffeattest.

2.3.2. Styrkede reaktionsmuligheder og indsats i forhold til børn under 15 år, der begår kriminalitet

I dette afsnit og afsnit 2.3.2.1 gengives de væsentligste af kommissionens overvejelser og forslag vedrørende styrkelse af reaktionsmulighederne og indsatsen i forhold til børn under 15 år, der begår kriminalitet. For en nærmere beskrivelse af reaktionsmulighederne i disse sager i Danmark og i

udlandet, kriminalitetsudviklingen hos denne målgruppe i Danmark og i udlandet, forskningsresultater samt Danmarks internationale forpligtelser og internationale forhold i øvrigt henvises til bilag 5.

I forhold til børn under 15 år, der mistænkes for at have begået kriminalitet, finder almindelige strafferetlige og straffeprocessuelle regler ikke anvendelse, jf. straffelovens § 15. Den kriminelle lavalder på 15 år har gjaldt uændret siden vedtagelsen af straffeloven i 1930 og svarer i øvrigt til niveauet for den kriminelle lavalder i de øvrige nordiske lande.

Politiet har dog mulighed for at efterforske sager vedrørende børn under 15 år og kan i den forbindelse foretage visse straffeprocessuelle indgreb over for de pågældende. I forbindelse med politiets efterforskning vil de sociale myndigheder ofte modtage en underretning, og oplysningerne kan dermed indgå i de sociale myndigheders overvejelser vedrørende eventuel iværksættelse af sociale hjælpeforanstaltninger efter den sociale servicelov.

Som nævnt i bilag 5 er det kommissionens generelle opfattelse, at det afgørende i forhold til et kriminalpræventivt sigte er, at man har relevante og tilstrækkelige reaktionsmuligheder over for børn og unge, der begår kriminalitet, og ikke at disse reaktionsmuligheder formelt har karakter af straf.

I bilaget gennemgås en række modeller for tiltag af både strafferetlig og ikke-strafferetlig karakter, som kommissionen har vurderet i forhold til at styrke reaktionsmulighederne og indsatsen over for børn under 15 år, der begår kriminalitet. I det følgende opsummeres de væsentligste punkter fra denne gennemgang.

2.3.2.1. Styrkelse af ikke-strafferetlige reaktionsmuligheder

Over for kommissionen er flere og til dels modsatrettede synspunkter blevet gjort gældende vedrørende reaktionsmulighederne i forhold til børn under 15 år, der begår kriminelle handlinger. På baggrund af disse synspunkter, Danmarks internationale forpligtelser og internationale forhold i øvrigt, erfaringerne fra udlandet og resultaterne af forskningen på området har kommissionen drøftet og vurderet en række modeller for tiltag over for børn under 15 år, der begår kriminalitet. Blandt modellerne er der både tiltag, der er baseret på en strafferetlig reaktion (model 2 og til dels model 1) og tiltag, der er baseret på ikke-strafferetlige reaktionsmuligheder (model 3). Alle de beskrevne modeller rummer fordele og ulemper, jf. bemærkningerne til de enkelte modeller ovenfor.

Som ovenfor nævnt er det kommissionens generelle opfattelse, at det afgørende i forhold til et kriminalpræventivt sigte er, at man har relevante og tilstrækkelige reaktionsmuligheder over for

børn og unge, der begår kriminalitet, og ikke at disse reaktionsmuligheder formelt har karakter af straf.

For så vidt angår tiltag, der indebærer en strafferetlig reaktion på kriminelle handlinger begået af børn under 15 år i form af en sænkelse af den kriminelle lavalder (model 2 og til dels model 1) har kommissionen noteret sig, at der i lande, der har en lavere kriminel lavalder end Danmark, anvendes andre sanktioner end traditionel straf over for denne aldersgruppe. Der er tale om sanktioner, der i vidt omfang svarer til de reaktionsmuligheder, der allerede forefindes i det sociale system i Danmark, hvorfor spørgsmålet i virkeligheden er, om disse tiltag bør administreres af de sociale myndigheder eller af domstolene. Vælger man at nedsætte den kriminelle lavalder vil der således primært være tale om en tidligere ”retliggørelse” af barnets problemer, hvilket i henhold til undersøgelser i sig selv kan medføre en negativ kriminalpræventiv effekt, uden at der herved ses at kunne opnås tilsvarende fordele i forhold til et system baseret på ikke-strafferetlige reaktionsmuligheder. Man risikerer således herved, at barnet tidligere ”stemles” som kriminelt, og at der er en betydelig risiko for, at barnet til skade for behandlingsmulighederne ikke ønsker at medvirke til opklaringen af det kriminelle forhold. Dertil kommer, at de sociale myndigheder har langt større muligheder for at inddrage alle aktører (herunder barnets forældre) i en vurdering af, hvilke tiltag, der vil være mest effektive i det konkrete tilfælde, mens denne rolle er fremmed for domstolene.

Det nye, som en sænkelse af den kriminelle lavalder især bibringer, er, at det i modsætning til i dag bliver muligt at knytte straffende sanktioner direkte til en kriminel handling begået af et barn under 15 år. Herudover vil muligheden for tvangsgennemførelse af foranstaltninger øges.

Af de ovennævnte grunde, herunder særligt det forhold, at en sænkelse af den kriminelle lavalder kan forventes at have en negativ kriminalpræventiv effekt i forhold til målgruppen, skal et *flertal* i kommissionen generelt anbefale, at indsatsen i forhold til børn under den kriminelle lavalder, der begår kriminalitet, gøres mere effektiv og virkningsfuld gennem en styrkelse af de ikke-strafferetlige reaktionsmuligheder frem for ved sænkelse af den kriminelle lavalder. Det bemærkes dog, at *ét medlem* af kommissionen (Ane Kristine Christensen) ikke har ønsket at tage stilling til spørgsmålet om nedsættelse af den kriminelle lavalder, så længe alle muligheder i den eksisterende lovgivning ikke er udtømt. For så vidt angår *ministerierepræsentanternes* (Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs og Henrik Thomassen) votum, henvises til udtalelsen i afsnit 2.1 ovenfor.

Kommissionen skal i øvrigt pege på, at de ovennævnte forslag til initiativer skal ses i sammenhæng med en række af kommissionens øvrige forslag, der også vil have betydning for børn under 15 år, som mistænkes for at have begået kriminelle handlinger. Kommissionen kan således pege på forslaget om at skærpe straffen for medvirken til kriminelle handlinger begået af børn under den kriminelle lavalder, jf. betænkningens afsnit 2.3.2.2. Efter kommissionens opfattelse vil dette

forslag gavne indsatsen mod kriminalitet begået af børn under den kriminelle lavalder, fordi incitamentet for personer over den kriminelle lavalder til at udnytte denne målgruppe til at begå kriminalitet bliver mindre.

Herudover tager en lang række af kommissionens anbefalinger og forslag sigte på at styrke den tidlige forebyggende indsats, der i vidt omfang retter sig mod netop denne målgruppe. Der kan bl.a. peges på kommissionens forslag vedrørende obligatorisk underretning af de sociale myndigheder ved kriminalitet begået af unge, jf. betænkningens afsnit 2.2.1.7, obligatorisk underretning af de sociale myndigheder ved vold i hjemmet, jf. betænkningens afsnit 2.2.1.8, og kommissionens anbefaling vedrørende styrkelse af det økonomiske incitament til at yde en tidlig forebyggende indsats, jf. betænkningens afsnit 2.2.1.16.1.

Der kan endvidere peges på kommissionens forslag om at indhente og evaluere erfaringerne med det netop etablerede zoneforbud og ungepålægget med henblik på at vurdere, om der er behov og grundlag for at udbygge de eksisterende muligheder for at udstede påbud eller forbud til konkrete børn og unge, herunder særligt om de af kommissionen påpegede håndhævelsesmæssige udfordringer, der umiddelbart taler imod en udvidelse af adgangen til at udstede sådanne påbud og forbud, kan løses i praksis, jf. betænkningens afsnit 2.2.5.2.

Som det fremgår af bilag 5 foreslår kommissionen i tilknytning til model 3,

- at der i alle sager vedrørende børn og unge, der mistænkes for ikke-bagatelagtig kriminalitet gennemføres en obligatorisk § 50-undersøgelse,
- at der udarbejdes en vejledning om de gældende regler for magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, herunder i åbne døgninstitutioner eller socialpædagogiske opholdssteder og om nødvendigt skabelse af retlig mulighed for kortvarig fast- og tilbageholdelse af børn og unge i åbne døgninstitutioner og – medmindre der er retlige hindringer herfor – socialpædagogiske opholdssteder, når et sådant indgreb efter en konkret vurdering skønnes at være proportionalt og sagligt begrundet i hensynet til den unge selv eller andre, jf. betænkningens afsnit 2.2.5.1, og
- at der gennemføres en nærmere kortlægning af området vedrørende anbringelse af børn under 15 år i sikret regi, herunder med henblik på at søge at afklare, om de gældende muligheder for anbringelse i sikret regi er tilstrækkelige, og om der kan være behov for at vejlede og informere bedre om mulighederne.

Herudover foreslår et *flertal* i kommissionen (Johan Reimann, Ane Kristine Christensen, Ina Eliassen, Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs, Michael Højer, Eva Rønne, Eva Smith og Henrik Thomassen), at der skabes retlig mulighed for, at åbne døgninstitutioner og – medmindre der er retlige hindringer herfor – socialpædagogiske opholdssteder efter en beslutning truffet af

kommunalbestyrelsen i den anbringende kommune kan tilbageholde et barn eller en ung i op til 14 dage efter den pågældendes anbringelse på døgninstitutionen eller evt. opholdsstedet.

Et *mindretal* af kommissionen (Flemming Balvig, Jens Bay, Gunnar Homann, Anne Jastrup, Geert Jørgensen, Linda Lauritsen og Birgitte Holmberg Pedersen) kan ikke støtte dette forslag, jf. disse medlemmers udtalelse herom i bilag 5.

Endvidere foreslår *otte medlemmer* af kommissionen (Johan Reimann, Ane Kristine Christensen, Ina Eliassen, Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs, Michael Højer, Eva Rønne og Henrik Thomassen),

- at der skabes retlig mulighed for anbringelse af et barn under 15 år på en sikret afdeling i op til tre måneder, med mulighed for at dispensere for en periode på yderligere tre måneder. Anbringelsen skal endvidere kunne forlænges med yderligere tre måneder, hvis anbringelsesgrundlaget ændres, og
- at det overvejes at lempekriteriet for anbringelse i sikret døgninstitution for børn og unge fra ”absolut påkrævet” til ”påkrævet”, hvis den ovennævnte foreslåede kortlægning af området måtte vise, at der er behov for og ønske om at udvide mulighederne for anbringelse i sikret regi.

Otte medlemmer af kommissionen (Flemming Balvig, Jens Bay, Gunnar Homann, Anne Jastrup, Geert Jørgensen, Linda Lauritsen, Birgitte Holmberg Pedersen og Eva Smith) kan ikke støtte disse forslag, jf. disse medlemmers udtalelser vedrørende forslagene i bilag 5.

Kommissionens medlemmer er enige om, at de initiativer, der indgår i model 3, hver for sig eller tilsammen vil kunne udgøre et alternativ til en nedsættelse af den kriminelle lavalder, hvis de initiativer, som det enkelte medlem kan tiltræde, gennemføres. Det bemærkes dog, at ét medlem af kommissionen (Ane Kristine Christensen) som nævnt ovenfor ikke har ønsket at tage stilling til spørgsmålet om nedsættelse af den kriminelle lavalder, så længe alle muligheder i den eksisterende lovgivning ikke er udtømt. For så vidt angår *ministerierepræsentanternes* (Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs og Henrik Thomassen) votum, henvises til udtalelsen i afsnit 2.1 ovenfor.

2.3.2.2. Skærpet straf ved medvirken til kriminalitet begået af børn under den kriminelle lavalder

I forbindelse med kommissionens drøftelser er der blevet peget på risikoen for, at personer over den kriminelle lavalder søger selv at undgå strafansvar for kriminelle handlinger ved at overtale børn under den kriminelle lavalder til at udføre dem. Problemstillingen – der i princippet er uafhængig af niveauet af den kriminelle lavalder – knytter sig særligt til banderelateret kriminalitet.

Den nævnte problemstilling imødegås i hvert fald i et vist omfang af de gældende regler om medvirken, jf. straffelovens § 23 og § 24:

”§ 23. Den for en lovovertrædelse givne straffebestemmelse omfatter alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til gerningen. Straffen kan nedsættes for den, der kun har villet yde en mindre væsentlig bistand eller styrke et allerede fattet forsæt, samt når forbrydelsen ikke er fuldbyrdet eller en tilsigtet medvirken er mislykkedes.

Stk. 2. Straffen kan ligeledes nedsættes for den, der medvirker til krænkelse af et særligt pligtforhold, men selv står uden for dette.

Stk. 3. For så vidt ikke andet er bestemt, kan straf for medvirken ved lovovertrædelser, der ikke straffes med højere straf end fængsel i 4 måneder, bortfalde, når den medvirkende kun har villet yde en mindre væsentlig bistand eller styrke et allerede fattet forsæt, samt når hans medvirken skyldes uagtsomhed.

§ 24. Den medvirkende straffes ikke, hvis han under de i § 22 angivne betingelser hindrer fuldbyrdelsen eller foretager handlinger, som ville have hindret fuldbyrdelsen, hvis denne ikke, ham uafvidende, var mislykkedes eller ad anden vej var afværget.”

Som det fremgår af ovennævnte bestemmelser, kan en person dømmes for medvirken ved råd, dåd eller tilskyndelse til kriminelle handlinger. Udgangspunktet for medvirkensansvaret er, at alle, der samvirker om en forbrydelse, pådrager sig strafansvar. I forhold til spørgsmålet om pålæggelse af strafansvar skelnes der således efter dansk ret ikke mellem centralt placerede gerningsmænd eller hovedmænd og mere yderligt placerede medvirkende og bipersoner. Den eneste grænse, der efter gældende ret har betydning i forhold til strafansvaret, er grænsen mellem den strafbare og den straffri medvirken.

Som anført omfatter strafansvaret alle, der medvirker til den kriminelle handling ved ”råd, dåd eller tilskyndelse”. Herunder hører både bistand, som skal forøge muligheden for at gennemføre lovovertrædelsen (”fysisk meddelagtighed”), og bistand, som skal øge viljen dertil (”psykisk meddelagtighed”, herunder ”anstiftelse”). Det er uden betydning for strafansvaret, om en eller flere af de øvrige medgerningsmænd er omfattet af en subjektiv straffrihedsgrund, f.eks. at den eller de pågældende er under den kriminelle lavalder.

Det er på den baggrund kommissionens vurdering, at personer over den kriminelle lavalder, der som ovenfor anført tilskynder til kriminelle handlinger, som begås af mindreårige, med henblik på at undgå selv at udsætte sig for et strafansvar, vil være omfattet af medvirkensansvaret, jf. straffelovens § 23.

Et væsentligt led i forebyggelsen og bekæmpelsen af kriminalitet blandt børn og unge er at søge at forebygge den kriminalitet, der begås af børn under den kriminelle lavalder. Efter kommissionens opfattelse er det i den forbindelse vigtigt at forsøge at fjerne incitamentet for personer over den kriminelle lavalder til at ”spekulere i”, at lade børn under den kriminelle lavalder udføre kriminelle

handlinger med henblik på selv at undgå at pådrage sig et strafansvar. Kommissionen har på den baggrund overvejet muligheden for at skærpe strafansvaret for personer over den kriminelle lavalder i disse tilfælde.

Kommissionen er i den forbindelse opmærksom på, at det efter gældende ret i almindelighed skal indgå som en skærpende omstændighed ved strafudmålingen for en strafbar gerning, at gerningsmanden har fået en anden til at medvirke til gerningen ved tvang, svig eller udnyttelse af dennes unge alder eller betydelige økonomiske eller personlige vanskeligheder, manglende indsigt, letsind eller et bestående afhængighedsforhold, jf. straffelovens § 81, nr. 9. I denne sammenhæng er det særligt spørgsmålet om at få en anden person til at medvirke til gerningen ved udnyttelse af den pågældendes unge alder, der er relevant. Ifølge forarbejderne til bestemmelsen, der blev indsat ved lov nr. 218 af 31. marts 2004 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Ændring af strafferammer og bestemmelser om straffastsættelse mv.), sigtes med ”ung alder” til personer, som ikke var fyldt 18 år, da gerningen blev udført. Det anføres desuden, at der i kravet om ”udnyttelse” ligger, at der skal være årsagssammenhæng mellem den unge alder hos den anden person og dennes medvirken til at begå den strafbare handling. Kravet om udnyttelse skal i øvrigt ses i lyset af bestemmelsens formål om gennem strafudmålingen at markere den øgede strafværdighed, som følger af, at gerningen er udvirket ved gerningsmandens misbrug af andres underlegenhed.

Efter kommissionens vurdering vil betingelserne for at skærpe straffen i medfør af straffelovens § 81, nr. 9, ikke være opfyldt i en del af de tilfælde, hvor en person over den kriminelle lavalder tilskynder til en kriminel handling, der begås af et barn under den kriminelle lavalder. Som eksempel kan nævnes et tilfælde, hvor en 14-årig og en 16-årig sammen planlægger en kriminel handling, der i praksis skal udføres af den 14-årige, som på grund af sin alder ikke kan straffes, hvis det måtte lykkes at opspore gerningsmanden. I en sådan situation vil der sjældent være tale om, at den ældre medgerningsmand udnytter den yngres alder, jf. straffelovens § 81, nr. 9, og der vil derfor ikke være grundlag for at skærpe straffen for den ældre medgerningsmand.

Hertil kommer dog, at det efter straffelovens § 81, nr. 2, også i almindelighed skal indgå som en skærpende omstændighed ved straffens fastsættelse, at gerningen er udført af flere i forening. Bestemmelsen gælder uanset medgerningsmandens eller –mændenes alder, og man vil derfor allerede under henvisning til denne bestemmelse kunne skærpe straffen, hvis flere – herunder en eller flere personer under den kriminelle lavalder – samvirker om en kriminel handling.

Efter kommissionens opfattelse er der herudover – med henblik på at forebygge, at børn under den kriminelle lavalder reelt bliver presset ud i kriminalitet – grund til at sende et klart signal om, at det er uacceptabelt, at personer over den kriminelle lavalder ”spekulerer i” at lade børn under den kriminelle lavalder udføre kriminelle handlinger med henblik på selv at undgå at pådrage sig et strafansvar. Dette vil efter kommissionens opfattelse kunne ske ved at supplere de eksisterende

strafskærpsesgrunde med en bestemmelse, hvorefter det ved straffens fastsættelse i almindelighed skal indgå som en skærpene omstændighed, at gerningsmanden har medvirket til en kriminel handling begået af et barn under den kriminelle lavalder. Som eksempler på de tilfælde, der bør være omfattet af en strafskærpelse, er situationer, hvor gerningsmanden ved trusler, løfter om belønning, opfordring, rådgivning eller ved at stille redskaber til rådighed har medvirket til en kriminel handling foretaget af et barn under den kriminelle lavalder.

På den baggrund foreslår et *flertal* i kommissionen (Johan Reimann, Flemming Balvig, Jens Bay, Ina Eliassen, Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs, Gunnar Homann, Michael Højer, Anne Jastrup, Geert Jørgensen, Linda Lauritsen, Birgitte Holmberg Pedersen, Eva Rønne, Eva Smith og Henrik Thomassen), at det ved udmålingen af straffen for en kriminel handling i almindelighed skal indgå som en skærpene omstændighed, at gerningsmanden har medvirket til en kriminel handling begået af et barn under den kriminelle lavalder.

Et *mindretal* i kommissionen (Ane Kristine Christensen) ønsker ikke at forholde sig til de forslag, der vedrører strafudmåling/reaktion i forhold til kriminelle unge, og som ikke påvirker kommunernes opgaver, herunder skærpet straf.

2.3.3. Hensyntagen til ung alder ved strafudmålingen

Allerede i forbindelse med vedtagelsen af den nugældende straffelov af 1930 var det den almindelige opfattelse, at det var særligt betænkeligt at anvende langvarige frihedsstraffe over for unge under 18 år pga. hensynet til disses fremtidige udvikling. Dette princip er bl.a. udmøntet i straffelovens § 33, stk. 3, som kommissionen forventes at inddrage i sine overvejelser, og hvorefter straffen ikke kan overstige 8 års fængsel for en gerningsmand, der ikke var fyldt 18 år, da gerningen blev udført. For en nærmere beskrivelse af baggrunden for og indholdet af straffelovens § 33, stk. 3, henvises til afsnit 2.3.3.1 nedenfor. Princippet er desuden udmøntet i straffelovens § 82, nr. 1, hvorefter det i almindelighed skal indgå som en formildende omstændighed ved straffastsættelsen for en kriminel handling, at gerningsmanden ikke var fyldt 18 år, da gerningen blev udført. Fra retspraksis er det imidlertid også et kendt fænomen, at domstolene i visse sager udmåler en lavere straf til unge *over* 18 år pga. manglende modenhed hos de pågældende.

Kommissionen skal i den forbindelse pege på, at langvarige frihedsstraffe i mange tilfælde vil være mere "følelige" for unge end for voksne, fordi de fleste unge pga. deres hastige personlighedsmæssige udvikling vil opleve en frihedsstraf i ungdomsårene som meget indgribende. Det er den almindelige opfattelse, at en væsentlig del af en persons karakterdannelse finder sted i ungdomsårene og derfor må samspillet med familie og venner og adgangen til sunde fritidsinteresser antages at være særligt vigtigt netop i denne periode.

Hertil kommer, at en langvarig frihedsstraf i ungdomsårene f.eks. ofte vil gøre det betydeligt vanskeligere for unge at tage en uddannelse. Uddannelse er en væsentlig – og i mange tilfælde afgørende – forudsætning for at få et erhvervsarbejde, der normalt antages at være en af de vægtige faktorer, som kan medvirke til at fastholde unge i en positiv, kriminalitetsfri udvikling.

Det taler desuden for hensyntagen til ung alder ved strafudmålingen, at unge under 18 år efter kommissionens vurdering har vanskeligere ved at overskue konsekvenserne af deres handlinger end voksne.

Endvidere kan der peges på, at unge generelt er mere påvirkelige end voksne, og at de derfor må antages at være mere modtagelige for de skadelige effekter af frihedsstraf, herunder negativ påvirkning fra ældre, mere hærdede afsonere. De negative effekter af anbringelse af unge på institutioner og i fængsler er dokumenteret i såvel danske som udenlandske undersøgelser, jf. afsnit 10.5 i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3. Undersøgelserne viser således, at risikoen for recidiv er betydeligt forhøjet for unge, der har været anbragt i institutioner med andre kriminelle unge eller i fængsler.

Samlet set er der efter kommissionens opfattelse vægtige argumenter for at reservere brugen af langvarige frihedsstraffe til de heldigvis forholdsvis få tilfælde, hvor mindre indgribende sanktioner må anses for utilstrækkelige.

En opgørelse af den faktiske anvendelse af sanktioner for straffelovs- og særlovsovertrædelser for 15-17-årige i de nordiske lande viser, at ubetingede sanktioner (inkl. ungdomssanktioner) anvendes ca. 10 gange så ofte i Danmark sammenlignet med Sverige, Island og Finland og ca. 4 gange så ofte i Danmark sammenlignet med Norge, jf. afsnit 8.3 i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3.

Også målt på anbringelser efter den sociale lovgivning ligger Danmark højere end de øvrige nordiske lande. I en undersøgelse fra 2009 af andelen af anbragte børn og unge efter den sociale lovgivning i de nordiske lande konkluderes det således bl.a., at Danmark og Finland målt på den samlede population af anbragte børn og unge har en noget større andel anbragte end både Norge og Sverige.⁴⁸ Dette mønster er endnu tydeligere, når man ser særskilt på andelen af anbragte 13-17-årige. Af de fire lande har Danmark den højeste anbringelsesfrekvens, både i forhold til ungegruppen og i forhold til den samlede population af børn og unge, som er placeret uden for hjemmet, mens Sverige har de laveste anbringelsesrater på begge parametre. I alle fire lande er andelen af anbragte unge højere end andelen af samtlige anbragte (0-17 år), og anbringelse af de 13-17-årige udgør mere end halvdelen af alle anbragte. For så vidt angår spørgsmålet om, hvor børn og

⁴⁸ Bengtsson, Tea Torbenfeldt og Turf Böcker Jakobsen (2009): *Institutionsanbringelse af unge i Norden. En komparativ analyse af lovgrundlag, institutionsformer og udviklingstendenser*, SFI, København. Rapporten er tilgængelig på <http://www.sfi.dk/Default.aspx?ID=4681&Action=1&NewsId=2192>.

unge anbringes, konkluderes det i undersøgelsen, at mens Danmark og Finland placerer mere end 60 pct. af de unge på en form for institution, gælder dette kun for 31 pct. i Norge og 26 pct. i Sverige.

Med baggrund i denne sammenligning af brugen af ubetingede sanktioner og anbringelser uden for hjemmet efter den sociale lovgivning i forhold til de lande, vi normalt sammenligner os med, synes der derfor som udgangspunkt heller ikke at være behov for at anvende ubetingede frihedsstraffe i større omfang, end det allerede sker i dag.

Heroverfor skal kommissionen bemærke, at det har været anført, at hensynet til retsbevidstheden hos ofrene for ungdomskriminalitet og i samfundet generelt tilsiger, at der i hvert fald i sager om særligt grov kriminalitet begået af unge under 18 år bør være mulighed for at idømme strenge sanktioner, herunder langvarige frihedsstraffe.

Kommissionen bemærker, at det som anført i afsnit 2.1.1 ovenfor fremgår af artikel 37, litra b, i FN's Børnekonvention, som Danmark har ratificeret, at intet barn under 18 år ulovligt eller vilkårligt må berøves sin frihed, og at anholdelse, tilbageholdelse eller fængsling af et barn skal følge lovens forskrifter og kun må anvendes som en sidste udvej og for det kortest mulige passende tidsrum. Af konventionens artikel 37, litra a, fremgår desuden bl.a., at børn under 18 år ikke skal kunne idømmes livstidsstraf uden mulighed for prøveløsladelse for forbrydelser, de har begået.

FN's børnekomité har supplerende i sin generelle udtalelse nr. 10 af 25. april 2007 om børns rettigheder i retssystemet anbefalet, at de deltagende lande helt undlader at benytte livstidsstraf over for børn og unge under 18 år under henvisning til, at livstidsstraf uanset muligheden for prøveløsladelse strider mod det rehabiliterende sigte, der bør være i fokus ved fastsættelsen af sanktioner i forhold til den målgruppe.

Et *flertal* i kommissionen (Johan Reimann, Flemming Balvig, Jens Bay, Ina Eliassen, Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs, Gunnar Homann, Michael Højer, Anne Jastrup, Geert Jørgensen, Linda Lauritsen, Birgitte Holmberg Pedersen, Eva Rønne, Eva Smith og Henrik Thomassen) skal på den baggrund anbefale, at man fastholder det generelle udgangspunkt, hvorefter det ved strafudmålingen taler for en lavere straf, at gerningsmanden ikke var fyldt 18 år, da gerningen blev udført.

Et *mindretal* i kommissionen (Ane Kristine Christensen) ønsker ikke at forholde sig til anbefalinger, der vedrører strafudmåling/reaktion i forhold til kriminelle unge, og som ikke påvirker kommunernes opgaver, herunder anbefalinger vedrørende hensyntagen til ung alder ved strafudmålingen.

2.3.3.1. Mulighed for fravigelse af strafmaksimum under særdeles skærpende omstændigheder

Som anført i afsnit 2.3.3 ovenfor må straffen for en kriminel handling ikke overstige 8 år for en gerningsmand, der ikke var fyldt 18 år, da den kriminelle handling blev udført, jf. straffelovens § 33, stk. 3.

Bestemmelsen stammer fra straffeloven af 1866, hvorefter det fremgår, at der for en forbrydelse begået af personer mellem 15 og 18 år i intet tilfælde må idømmes en højere straf end strafarbejde i 8 år. I forarbejderne til straffeloven af 1930 henvises til, at den absolutte grænse for straffens varighed på 8 år er opstillet, ”da det af hensyn til den pågældendes fremtidige udvikling vil være særlig betænkeligt at anvende meget langvarige fængselsstraffe over for så unge personer”.

Bestemmelsen indebærer, at der gælder en absolut grænse på 8 års fængsel for lovovertrædelser begået af unge under 18 år. Der kan således f.eks. ikke idømmes en strengere straf under henvisning til straffelovens § 88, stk. 1, 2. pkt., om strafforhøjelse med indtil det halve i tilfælde, hvor en person under særdeles skærpende omstændigheder har begået flere lovovertrædelser ved en eller flere handlinger. Bestemmelsen er dog ifølge retspraksis ikke til hinder for, at der fastsættes en samlet fængselsstraf, som overstiger 8 år, når den pågældende straffesag tillige omfatter lovovertrædelser, begået efter at gerningsmanden er fyldt 18 år.

Bestemmelsen er anvendt flere gange i retspraksis, herunder i sager vedrørende manddrab begået af unge under 18 år.

Eksempler fra retspraksis vedrørende straffelovens § 33, stk. 3

U 1981.405 H

Under indbrud i en villa dræbte den da 17-årige T ved kvælning villaens ejer, en 38-årig kvinde, satte ild på villaen med en brandskade på ca. 65.000 kr. til følge, stjal fra villaen værdier på ca. 3.500 kr. og gjorde sig skyldig i usømmelig omgang med lig ved at indføre en patron og en engangslighter i kønsdelen på den afdøde kvinde, skære hende i det ene bryst og kaste med kniv imod hendes legeme. Efter den ualmindelig grove og rå karakter af forbrydelserne fandt Højesteret det påkrævet at anvende strafmaksimum i straffelovens (nu) § 33, stk. 3, og stadfæstede dermed landsrettens dom i sagen.

U 2005.1766 H

T1 og T2 blev dømt for bl.a. tyveri, røveriforsøg, grov vold med anvendelse af kniv samt manddrab ved knivstik begået over for en ung turist, som de ikke kendte. Forholdene var for T2's vedkommende begået under rømning fra en ungdomssanktion, og han blev tillige fundet skyldig i fire tilfælde af rømning. Alle disse forhold var begået, mens T1 var 17 år og T2 16 år. T1 blev tillige dømt for grov vold, røveri og forsøg på afpresning begået under varetægtsfængsling i forening med en medarrestant under et overfald på en tredje indsat, mens T1 var 19 år. Begge de tiltalte var tidligere straffet for bl.a. vold. Landsretten idømte T1 10 års fængsel til dels under henvisning til

straffelovens § 33, stk. 3, og henviste i den forbindelse til, at nogle af forholdene som nævnt var begået af T1, efter at denne var fyldt 18 år. Landsretten idømte ved samme dom T2 8 års fængsel under henvisning til straffelovens § 33, stk. 3. Højesteret stadfæstede landsrettens strafudmåling.

Det bemærkes desuden, at det efter straffelovens § 82, nr. 1, i almindelighed skal indgå som en formildende omstændighed ved straffastsættelsen for en kriminel handling, at gerningsmanden ikke var fyldt 18 år, da gerningen blev udført.

Det bemærkes, at bestemmelsen i straffelovens § 33, stk. 3, på grund af det relativt høje strafmaksimum på 8 års fængsel og på grund af bestemmelsen i straffelovens § 82, nr. 1, kun vil have betydning i sager om meget alvorlig kriminalitet, herunder manddrab, jf. straffelovens § 237. I praksis har bestemmelsen derfor kun betydning for strafudmålingen i ganske få sager.

Kommissionen har overvejet, om der i forbindelse med disse relativt få sager kan være behov for at fravige strafmaksimum i særlige tilfælde. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at der som nævnt er tale om sager vedrørende meget alvorlig kriminalitet, og at der derfor kan være særlig grund til at inddrage hensynet til retsbevidstheden hos ofre for de pågældende kriminelle handlinger og hos befolkningen generelt i overvejelserne.

Efter kommissionens opfattelse vejer hensynet til retsbevidstheden selv ikke i sager vedrørende meget alvorlig kriminalitet så tungt, at det – stillet over for hensynet til, at unge af hensyn til deres fremtidige udvikling ikke bør idømmes meget langvarige fængselsstraffe – bør føre til en generel forhøjelse af strafmaksimum i straffelovens § 33, stk. 3.

Kommissionen har dog overvejet, om der i tilfælde af særligt grov kriminalitet undtagelsesvis skal være mulighed for at forhøje strafmaksimum. En sådan model kendes f.eks. fra straffelovens § 88, stk. 1, 2. pkt., hvorefter straffen for flere lovovertrædelser begået ved en eller flere handlinger under særdeles skærpene omstændigheder kan overstige den højeste for nogen af lovovertrædelserne foreskrevne straf.

Kommissionen skal i den forbindelse henvise til anbefalingen fra FN's Børnekomité om aldrig at anvende livstidsstraf over for unge under 18 år, uanset muligheden for prøveløsladelse, jf. afsnit 2.3.3 ovenfor.

Et *flertal* i kommissionen (Flemming Balvig, Jens Bay, Gunnar Homann, Anne Jastrup, Geert Jørgensen, Linda Lauritsen, Birgitte Holmberg Pedersen og Eva Smith) finder, at det gældende strafmaksimum på 8 års fængsel er tilstrækkeligt til at tilgodese hensynet til retsbevidstheden, også i sager vedrørende alvorlig kriminalitet.

Udgangspunktet for dette flertal er, at de 15-17-årige for de samme handlinger generelt må tillægges et klart mere begrænset personligt ansvar for deres handlinger end voksne, og at specialpræventive hensyn bør vægtes relativt betydeligt højere ved såvel de mulige som de faktiske sanktionsvalg end for voksne. Heraf følger, at det er rimeligt og rigtigt, at den mulige maksimumstraf er betydeligt mindre for de 15-17-årige end for voksne. Flertallet påpeger, at mindretallets nedenstående forslag indebærer, at der kan idømmes fængsel indtil livstid, hvilket vil være i strid med den ovennævnte anbefaling fra FN's Børnekomité.

Flertallet finder ikke, der vil være *generalpræventive* fordele forbundet med øgning af strafmaksimum. Det vurderes som lidet sandsynligt, at unge potentielle seriemordere eller lignende i højere grad skulle lade sig afskrække af, om de maksimalt kan få 8 års fængsel eller mere.

Specialpræventivt vurderer flertallet, at det ville være direkte skadeligt at give mulighed for længere fængselsstraffe. Det vides med rimelig sikkerhed, at tilbagefaldsrisikoen for unge alt andet lige ikke mindskes med fængselsstraffens længde, snarere tværtimod. Der er samtidig grund til at antage, at de unge, hvor en forlængelse ud over 8 år kunne komme på tale, i særlig grad vil være afvigende unge med voldsomme personlighedsmæssige problemer, som fængslets rammer kun i meget begrænset omfang rummer mulighed for at gøre noget ved, og hvor den daglige nærhed og tæthed til andre unge kriminelle er særligt risikabel. Det er flertallets forventning, at i hvert fald en del af disse unge, hvis det af kommissionen foreslåede initiativ til identifikation og udredning gennemføres, skal tilbydes relevant behandling i forbindelse med afsoningen (eventuelt uden for fængslets regi). Dette vurderes i modsætning til en øgning af strafmaksimum at ville have en positiv effekt på tilbagefaldsrisikoen.

En eventuel udvidelse af maksimumgrænsen må altså i givet fald alene begrundes *repressivt*. På den ene side kan man sige, at forbrydelser som seriemord eller masse mord næppe i befolkningens øjne vil kunne straffes hårdt nok. Også 10 eller 12 år vil umiddelbart opleves som (alt) for lidt. Man er altså – af de indledningsvist nævnte grunde – henvist til at beslutte sig for en forholdsvis arbitrær grænse, dvs. et maksimum der er betydeligt mindre end livstid. Man kan efter flertallets opfattelse sige, at en fængselsstraf på 8 år for en ung på 15, 16 eller 17 år (hvor man ikke engang eller kun lige har afsluttet sin folkeskoleuddannelse) betyder, at man fratages hele sin ungdom i samfundet (frem til man er 23, 24 eller 25 år), og at det, med den tidshorisont unge har, sikkert vil blive opfattet og oplevet som en livstidsstraf – en helt uoverskuelig del af ens liv, der forsvinder.

Uanset forbrydelsens grovhed og karakter finder flertallet således, at det må kunne række med muligheden for at sætte unge uden for samfundet i hele deres ungdom – eller de mest betydende år af deres ungdom, om man vil – dvs. en fastholdelse af en maksimumstraf på 8 års fængsel.

Et *mindretal* i kommissionen (Johan Reimann, Ina Eliassen, Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs, Michael Højer, Eva Rønne og Henrik Thomassen) finder, at retshåndhævelsessyn ved de allervorreste forbrydelser bør veje tungere end det hensyn, der begrunder den nuværende regel (nemlig at en fængselsstraf på mere end 8 år indebærer en form for "dobbelstraf" i forhold til helt unge lovovertrædere, som "mister" deres ungdom og muligheder på arbejdsmarkedet osv.). Mindretallet foreslår således, at reglen i straffeloven § 33, stk. 3, ikke skal gælde ved de allervorreste forbrydelser, men det bør i disse tilfælde være op til retten at fastsætte straffen i den enkelte sag under inddragelse af bl.a. straffelovens generelle regel om, at ung alder i almindelighed skal tale for en lavere straf.

Et *andet mindretal* i kommissionen (Ane Kristine Christensen) ønsker ikke at forholde sig til de forslag, der vedrører strafudmåling/reaktion i forhold til kriminelle unge, og som ikke påvirker kommunernes opgaver, herunder mulighed for fravigelse af strafmaksimum.

2.3.4. Tilstrækkelig kapacitet af institutioner for børn og unge samt plejefamilier

Kommissionen ønsker at påpege vigtigheden af, at der løbende sikres en tilstrækkelig kapacitet i forhold til anbringelsestilbud for kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge, herunder ikke mindst sikrede afdelinger i døgninstitutioner for børn og unge, som i vidt omfang anvendes til varetægtsfængsling af unge under 18 år samt til afsoning af idømt ungdomssanktion eller ubetinget fængselsstraf. Det er dog også væsentligt at sikre den fornødne kapacitet i forhold til antallet af åbne døgninstitutioner, socialpædagogiske opholdssteder og plejefamilier, hvor børn og unge kan anbringes.

Det er kommissionens generelle opfattelse, at der ud fra en kriminalpræventiv synsvinkel er al mulig grund til at søge at sikre, at kriminelle eller kriminalitetstruede børn og unge i de tilfælde, hvor anbringelse uden for hjemmet kommer på tale, i videst muligt omfang kan anbringes i institutioner, socialpædagogiske opholdssteder eller hos plejefamilier, der kan håndtere netop denne målgruppes særlige problemstillinger. I den forbindelse skal kommissionen desuden pege på behovet for at sikre, at der er den fornødne kapacitet af anbringelsessteder, der kan håndtere børn og unge med anden etnisk baggrund end dansk.

Det er kommissionens opfattelse, at det vil have en betydelig kriminalpræventiv effekt, hvis børn og unge hurtigt kan tilbydes det rette anbringelsestilbud frem for at tilbringe lang ventetid i andre institutioner – for unges vedkommende i nogle tilfælde i fængsler, pensioner eller arresthuse.

Kommissionen skal derfor generelt anbefale, at det sikres, at der er tilstrækkelig kapacitet af sikrede og åbne institutioner for børn og unge, socialpædagogiske opholdssteder og plejefamilier med en passende geografisk placering med henblik på i videst muligt omfang at undgå, at kriminelle og

kriminalitetstruede børn og unge kort- eller langvarigt må anbringes i andre tilbud eller i f.eks. fængsler, pensioner og arresthuse alene pga. pladsmangel.

I det følgende redegøres for flere initiativer, som kommissionen har overvejet med henblik på udmøntning af denne generelle anbefaling.

2.3.4.1. Undersøgelse og visitering af unge under varetægtsfængsling og anbringelse i varetægtssurrogat

I forbindelse med spørgsmålet om pladskapaciteten på døgninstitutioner for børn og unge er det over for kommissionen blevet påpeget, at perioden, hvor unge sidder anbragt i varetægtssurrogat i disse institutioner, ikke udnyttes tilstrækkeligt effektivt med henblik på f.eks. at undersøge den unges forhold. Det er i den forbindelse blevet anført, at denne periode kan og bør anvendes mere systematisk og konstruktivt til f.eks. en udredning af den unge både hvad angår kognitive og personlighedsmæssige forhold, afklaring af skolestandpunkt, netværk (familie og venner) mv. med fokus på den unges hjælpebehov og ressourcer.

Efter § 50 i den sociale servicelov skal de sociale myndigheder undersøge et barns eller en ungs forhold, hvis det må antages, at barnet eller den unge trænger til særlig støtte. Undersøgelsen skal anlægge en helhedsbetragtning, der skal omfatte barnets eller den unges udvikling og adfærd, familieforhold, skoleforhold, sundhedsforhold, fritidsforhold og venskaber samt andre relevante forhold. Undersøgelsen skal afsluttes senest 4 måneder efter, at de sociale myndigheder bliver opmærksomme på, at barnet eller den unge kan have behov for særlig støtte.

Herudover er de sociale myndigheder forpligtet til at udarbejde en handleplan, inden der træffes afgørelse om foranstaltninger efter den sociale servicelovs § 52, § 58 eller § 76, jf. lovens § 140, stk. 1. Særligt i forhold til unge under 18 år, der har begået voldskriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet, skal de sociale myndigheder udarbejde en handleplan for en indsats, der kan modvirke yderligere kriminalitet og yde den nødvendige støtte til den unge, jf. lovens § 140, stk. 3. I disse sidstnævnte tilfælde skal de sociale myndigheder endvidere udarbejde en foreløbig handleplan senest 7 dage efter, at kommunen har modtaget dokumentation fra politiet om den begåede kriminalitet. Handleplanen skal bygge på de undersøgelser, der er gennemført i medfør af lovens § 50 og opstille mål og delmål i forhold til barnets eller den unges udvikling og adfærd, familieforhold, skoleforhold, sundhedsforhold, fritid og venskaber samt andre relevante forhold, jf. lovens § 140, stk. 5.

Det er som anført i afsnit 2.2.7 ovenfor kommissionens generelle opfattelse, at det i forbindelse med sager vedrørende unge lovovertrædere er særligt vigtigt at tilstræbe en hurtig og effektiv sagsbehandling, herunder ved at udnytte tiden, hvor unge under 18 år er varetægtsfængslet eller

anbragt i varetægtssurrogat, bedst muligt. En betydelig sidegevinst ved en effektiv udnyttelse af denne periode vil efter kommissionens vurdering være at kunne forkorte varetægtsperioden, idet alle relevante aktører vil have det fornødne kendskab til den unge og derfor vil kunne forberede f.eks. en eventuel anbringelse af den unge. Det er kommissionens vurdering, at dette vil kunne medvirke til at frigive kapacitet på særligt de sikrede institutioner for børn og unge, der i dag i vidt omfang anvendes til anbringelse af unge i varetægtssurrogat både før og efter domfældelse.

På den baggrund finder kommissionen, at det er vigtigt at sikre, at f.eks. de ovennævnte undersøgelser, der skal udføres af de sociale myndigheder, iværksættes så hurtigt som muligt, men også at andre relevante myndigheder som f.eks. Kriminalforsorgen får tidligt kendskab til den unge.

Det er kommissionens generelle forventning, at en landsdækkende etablering og anvendelse af ungesamråd i alle relevante sager vedrørende unge lovovertrædere som foreslået i afsnit 2.2.7.1 ovenfor vil medvirke til at sikre, at alle relevante myndigheder tidligt får kendskab til den unge og dermed skabe bedre forudsætninger for en hurtig og effektiv sagsbehandling, herunder gennem en effektiv udnyttelse af den periode, hvor den unge er varetægtsfængslet eller anbragt i varetægtssurrogat.

Særligt for så vidt angår skolegang og uddannelse er det kommissionens opfattelse, at det hurtigst muligt – dvs. så vidt muligt allerede under varetægtsfængslingen eller anbringelsen i varetægtssurrogat – bør vurderes, om det vil være relevant at tilbyde den unge skolegang eller anden uddannelse. I givet fald vil det også være relevant at overveje, om et sådant tilbud kan iværksættes allerede i varetægtsperioden. For så vidt angår kommunernes forpligtelse til at tilbyde undervisning til unge henvises til afsnit 2.2.1.3 ovenfor.

Som anført i afsnit 2.2.1.14 ovenfor foreslår kommissionen desuden, at erfaringerne fra de igangværende projekter vedrørende psykiatrisk screening af børn og unge, der er anbragt i de sikrede institutioner eller i fængslerne, indhentes, vurderes og evalueres, og at en eventuel udbredelse og permanentgørelse af psykiatrisk screening overvejes i lyset heraf. Formålet med screeningen er at muliggøre en tidligere målrettet og relevant behandling og forebygge, at de unge på et senere tidspunkt bliver retspsykiatriske patienter. Det er kommissionens vurdering, at en sådan screening i givet fald kan og bør gennemføres allerede, mens den unge er varetægtsfængslet eller anbragt i varetægtssurrogat.

Det er generelt kommissionens opfattelse, at tiden, mens den unge er varetægtsfængslet eller anbragt i varetægtssurrogat, bør anvendes konstruktivt til at motivere den unge til at medvirke til relevant behandling bl.a. med henblik på at modvirke tilbagefald til kriminalitet. Det bør naturligvis respekteres, at den unge endnu ikke er fundet skyldig i lovovertrædelsen, men efter kommissionens

vurdering vil et behandlingsbehov i mange tilfælde være til stede uafhængigt af, om den unge har begået den kriminelle handling, som den pågældende er sigtet for.

Forbehandling af misbrugere i arresthusene

Det første danske forsøg med forbehandling og motivationsarbejde i arresthusene blev gennemført i Esbjerg med deltagelse af Esbjerg Arrest, politiet, Kriminalforsorgen, Esbjerg Kommune og Ribe Amts Misbrugscenter. Efterfølgende er forsøg med forbehandling i arresthusene efter samme model igangsat i alle landets arresthuse. Dette projekt blev akkrediteret af Kriminalforsorgens akkrediteringspanel i 2008, og et lignende, dog med en bredere målgruppe, i Københavns Fængsler er blevet fuldt akkrediteret i 2009.

Det overordnede mål med arresthusprojekterne er at nå de aktive misbrugere og afhængige indsatte, og skabe eller styrke en eksisterende motivation for behandling hos de indsatte under deres ophold som varetægtsfængslet i arresthuset. Behandlingen kan efterfølgende gennemføres under afsoning eller i frihed efter endt ophold. Med konceptet kan der endelig skabes kontakt til en gruppe indsatte misbrugere, der ellers ikke ville henvende sig i behandlingssystemet.

Mere specifikt er målsætningen med forbehandlingen

- at deltagerne får mulighed for at afklare deres motivation for behandling og derigennem et liv uden misbrug,
- at de lærer mulighederne for behandling at kende og har realistiske forestillinger om disse,
- at der etableres en kontakt til behandlingssystemer, der kan hjælpe med til at lette adgangen til det rigtige tilbud til den enkelte under og efter eventuel afsoning, samt
- at sikre, at der foreligger et konkret tilbud om videre behandling umiddelbart efter opholdet i arresthuset.

Forbehandlingen i arresthuset gennemføres som en række individuelle samtaler mellem den indsatte og behandleren/projektmedarbejderen. Da der ofte er tale om relativt korte anbringelsesperioder med ukendt sluttidspunkt, og da det samtidig kan være fremmede for behandlingens intensitet og virkning, er der typisk tale om korte intervaller mellem de motiverende samtaler, og den samlede varighed af forbehandlingen vil normalt ikke overstige 6-8 uger.

Erfaringerne fra forsøgene med forbehandling i arresthusene viser, at samarbejdet mellem de forskellige offentlige systemer, der skal deltage, er både en central forudsætning og et potentielt problemområde. Politi, arresthuse og behandlingsinstitutioner har forskellig praksis, forståelse og tilgang til de samme "klienter". En klar ansvarsfordeling og en tæt dialog om hvert enkelt forløb har vist sig afgørende for at få projektet til at fungere.

Kommissionen har på baggrund af erfaringerne med forbehandling i Kriminalforsorgens regi drøftet muligheden for at udbrede denne model til unge, der er anbragt i varetægtssurrogat, f.eks. i sikrede døgninstitutioner for børn og unge. Det er i denne forbindelse kommissionens generelle opfattelse, at tiden i varetægt eller varetægtssurrogat bør anvendes så fornuftigt som muligt, og de ovenfor nævnte projekter, der er gennemført i Kriminalforsorgens institutioner, vidner om, at dette faktisk er muligt i praksis. Det er på den baggrund kommissionens opfattelse, at forbehandlingsprogrammerne bør udbredes som tilbud til alle unge misbrugere, der varetægtsfængsles eller anbringes i varetægtssurrogat.

Særligt i forhold til *ungdomssanktionen* bemærkes, at formålet med ungdomssanktionens fase 1 (anbringelse på en sikret afdeling) bl.a. er at tilvejebringe grundlaget for den videre socialpædagogiske behandling inden for rammerne af ungdomssanktionen. Dette grundlag vil efter kommissionens vurdering i mange tilfælde kunne tilvejebringes i perioden, hvor den unge evt. er varetægtsfængslet eller anbragt i varetægtssurrogat. Hvis denne mulighed udnyttes, vil det kunne medvirke til at reducere den samlede varighed af anbringelsen i lukket regi, hvilket i sig selv må anses for positivt, men derudover vil der blive frigivet kapacitet i de sikrede afdelinger. Det fremgår således af forarbejderne til straffelovens § 74 a, at hvis den unge under sagen har været anbragt i varetægtssurrogat i sikret afdeling, og er der her gennemført en socialpædagogisk observation, der viser, at den pågældende ikke har behov for at være i en sikret afdeling, er der ikke noget til hinder for, at de sociale myndigheder i deres indstilling til retten vedrørende sanktionsspørgsmålet indstiller, at ungdomssanktionen indledes på en almindelig døgninstitution/opholdssted.⁴⁹

Kommissionen foreslår derfor,

- at det sikres, at undersøgelser og udredning af den unge, herunder i tilknytning til ungdomssanktionen, i videst muligt omfang gennemføres allerede, mens den unge er varetægtsfængslet eller anbragt i varetægtssurrogat, og at alle relevante myndigheder aktivt søger at opnå det fornødne kendskab til den unge i denne periode,
- at det i samme periode vurderes, hvorvidt den pågældende har behov for et tilbud om skolegang eller anden uddannelse, og at det i givet fald overvejes, om det er muligt at give dette tilbud allerede i varetægtsperioden, og
- at unge misbrugere, der er varetægtsfængslet eller anbragt i varetægtssurrogat, modtager tilbud om et forbehandlingsprogram med udgangspunkt i den model, der anvendes i Københavns Fængsler.

2.3.4.2. Andre overvejelser og initiativer vedrørende tilstrækkelig kapacitet af institutioner for børn og unge samt plejefamilier

2.3.4.2.1. Efter § 4, stk. 1, i den sociale servicelov påhviler det kommunerne at sikre, at der er det fornødne antal *sikrede pladser i døgninstitutioner for børn og unge*. Kommunerne har mulighed for selv at drive døgninstitutioner eller lade regionerne stå for driften. Regionerne er forpligtede til at koordinere kapaciteten på landsplan, og etableringen af nye pladser sker i forbindelse med rammeaftaler mellem regioner og kommuner.

Der har i de senere år været en stigende efterspørgsel på sikrede pladser til børn og unge. Denne stigning skyldes primært følgende tre faktorer:

⁴⁹ Jf. afsnit 4.2.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 210 fremsat den 28. marts 2001.

- *En stigende anvendelse af ungdomssanktioner.* Ved indførelsen af ungdomssanktionen i 2000 forudsatte Socialministeriet og Amdsrådsforeningen i deres forhandlinger, at der årligt ville blive anbragt ca. 35 unge i ungdomssanktion, svarende til 6 årspladser. I realiteten er der i de seneste tre år (2006-2008) sket gennemsnitligt 91 anbringelser årligt i ungdomssanktionens fase 1.⁵⁰
- *Stigende opholdslængde i varetægtssurrogat og antal af unge i varetægtssurrogat.* Der har gennem en årrække kunnet konstateres en stigning i den gennemsnitlige opholdslængde på de sikrede institutioner for unge i varetægtssurrogat fra 38 dage i 2002 til 49 dage i 2008. Det skyldes, at politiets sagsbehandlings-/efterforskningstid er forøget. Endvidere er antallet af unge, der sendes i varetægtssurrogat på de sikrede institutioner vokset. Alene fra 2006-2008 er antallet vokset fra 638 til 660 unge årligt.⁵¹
- *Lang ventetid efter dom.* Der er i 2007 og 2008 konstateret en relativt lang ventetid for unge på de sikrede institutioner efter domsafsigelse, dvs. ventetid på at kunne fuldbyrde straf i kommunale eller andre sociale tilbud, som de unge er dømt til at opholde sig i. I 2008 svarede ventetiden efter dom (inkl. de 14 dage, hvor den unge kunne anke), til omkring 7 årspladser i alt.⁵²

Med henblik på at imødekomme efterspørgslen har man derfor i de senere år etableret et antal nye pladser. Således blev fem nye sikrede pladser etableret i 2007, og regeringen afsatte som led i finanslovsaftalen for 2008 midler til etablering af yderligere 10 pladser, der forventes taget i brug i 2009. De 10 nye pladser udmøntes i rammeaftalerne mellem regioner og kommuner. I den sammenhæng er der opnået enighed om, at der ud over de 10 pladser etableres yderligere fem pladser, dvs. i alt 15 nye pladser.

Fra praktikerside er der peget på, at manglen på sikrede pladser har ført til afvisning af anbringelse og dermed typisk fængsling i arresthus i en række sager, hvor unge har skullet anbringes i en sikret afdeling som led i en anbringelse i varetægtssurrogat eller afsoning af en ungdomssanktion eller ubetinget fængselsstraf. De seneste tal for antallet af afvisninger viser, at efterspørgslen på sikrede pladser fortsat er større end udbuddet, idet antallet af afvisninger er steget betydeligt i de seneste år, jf. tabel 2.3 nedenfor.

Tabel 2.3. Afvisninger af unge, der søges anbragt i sikrede pladser

	2005	2006	2007	2008
Antal afviste unge	101	179	182	283
Heraf anbragt i fængsel eller	-	161 (90 pct.)	164 (90 pct.)	201 (74 pct.)

⁵⁰ Danske Regioner (2008): *Den fremtidige kapacitet på de sikrede institutioner for børn og unge.*

⁵¹ Danske Regioners statistik.

⁵² Undersøgelse foretaget af forstanderne ved de sikrede døgninstitutioner for børn og unge.

arresthus på venteliste til plads (pct. af samtlige afviste unge)				
Belægningsprocent på sikrede afdelinger	-	98 pct.	97 pct.	102 pct.

Kilde: Danske Regioner

Stigningen i antallet af afvisninger fra 2007 til 2008 udgør 55 pct. Langt størstedelen af afvisningerne skyldes pladsmangel på de sikrede institutioner, og som det fremgår af tabellen, har hovedparten af afvisningerne resulteret i anbringelse i arrest eller fængsel på venteliste til en plads på en sikret institution. Antallet af afvisninger skal ses i lyset af de anførte høje belægningsprocenter på de sikrede afdelinger. Der er erfaring for, at det er mest hensigtsmæssigt at have en belægningsprocent på omkring 80-85 pct. i tilknytning til pladser, der skal kunne fungere akut. De sikrede pladser anvendes overvejende til akut anbringelse af unge i varetægtssurrogat før eller efter dom.

Der er flere forhold, der i større eller mindre grad påvirker efterspørgslen efter sikrede pladser, herunder retspolitiske tiltag (f.eks. nul-tolerancetiltag, voldspakken mv.), politiets efterforskningspraksis, domstolspraksis, kommunernes sagsbehandling, særlige tilspidsede situationer (f.eks. rydningen af Ungdomshuset i 2007), den demografiske udvikling mv. Disse forhold – og ændringer heraf – skal også tages med i betragtning i forbindelse med spørgsmålet om sikring af tilstrækkelig kapacitet.

Hertil kommer, at brugen af sikrede pladser i forbindelse med ungdomssanktionens fase 1, jf. afsnit 2.3.6.1 nedenfor, også spiller en rolle. Kommissionen skal i den forbindelse pege på den i afsnittet nævnte mulighed for, at de sociale myndigheder ud fra en konkret vurdering kan indstille, at den unge anbringes direkte i åbent regi, f.eks. i de tilfælde, hvor den unge allerede har tilbragt en periode i sikret regi i forbindelse med anbringelse i varetægtssurrogat og formålet med anbringelse i sikret regi må anses for opfyldt derved. En udvidet anvendelse af denne mulighed vil kunne frigive kapacitet i de sikrede afdelinger.

For så vidt angår *Kriminalforsorgens institutioner* har antallet af indsættelser af unge også været stigende i perioden fra 2004 til 2008, jf. tabel 2.4 nedenfor.

Tabel 2.4. Indsættelser af 15-17-årige i fængsler, arresthuse og pensioner

	2004	2005	2006	2007	2008
--	------	------	------	------	------

Kvinder	35	33	54	82	57
Mænd	518	568	596	555	663
I alt (pct. af samtlige indsættelser)	553 (3,9 pct.)	601 (3,7 pct.)	650 (3,9 pct.)	637 (4,1 pct.)	720 (4,8 pct.)

Kilde: Kriminalforsorgen.

Note: "Indsættelser" omfatter anholdte, varetægtsarrestanter og dømte.

For så vidt angår det gennemsnitlige daglige belæg af unge i Kriminalforsorgens institutioner har det, som det fremgår af tabel 2.5 nedenfor, svinget noget fra år til år i perioden fra 1998 til 2008, men det bemærkes dog, at belægget i 2008 er det højeste siden 2005.

Tabel 2.5. Gennemsnitligt belæg af unge i alderen 15 - 17 år i fængsler og arresthuse

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Kvinder	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,7	0,4	0,3	0,4	0,7
Mænd	14,1	12,6	14,3	11,8	14,6	20,0	16,9	20,0	17,4	14,3	19,7
I alt	14,2	12,7	14,4	12,0	14,7	20,1	17,6	20,4	17,7	14,7	20,4

Kilde: Kriminalforsorgen.

Note: Unge 15-17-årige anbragt i asylafdelingerne i Sandholmlejren og Åbenrå Arrest er ikke medregnet.

Kommissionen ønsker at pege på, at de ovennævnte statistiske oplysninger vedrørende antallet af afvisninger af unge, der burde have været anbragt i sikrede pladser på døgninstitutioner for børn og unge, og de angivne belægningsprocenter for disse pladser giver anledning til bekymring, herunder ikke mindst fordi de i praksis betyder, at et stort antal unge hvert år må anbringes i fængsler og arresthuse eller løslades i strid med de sociale myndigheders anbefaling, fordi behovet overstiger det nuværende antal pladser. Kommissionen finder, at denne situation – også set ud fra en kriminalpræventiv synsvinkel – er uholdbar.

Hertil kommer, at en ny kapacitetsanalyse fra Danske Regioner viser, at den ovenfor nævnte kapacitetsudvidelse med 15 pladser i 2009 langt fra er nok, hvis afvisninger af unge på de sikrede institutioner skal undgås i fremtiden. Analysen viser således, at der frem til år 2012 er brug for yderligere 15-20 pladser for at sikre pladser til de unge, der idømmes ophold på en sikret institution. Dette er dog endnu ikke indarbejdet i rammeaftaler med kommunerne.

Som nævnt i afsnit 2.2.1.16.1 ovenfor er et udvalg om sikrede afdelinger med deltagelse af Indenrigs- og Socialministeriet, Justitsministeriet, Finansministeriet, KL og Danske Regioner blevet nedsat med henblik på at se på brugen og finansieringen af sikrede pladser. Udvalget drøfter i denne

sammenhæng blandt andet mulige ændringer af den objektive finansieringsform med henblik på at skabe en finansieringsstruktur, hvor kommunerne i højere grad betaler på baggrund af det faktiske forbrug af pladser på de sikrede afdelinger med det formål at skabe et øget økonomisk incitament for den enkelte kommune til at forebygge kriminalitet og til at udsluse de unge hurtigere fra de sikrede afdelinger, hvorved kapacitet frigøres.

Udvalgsarbejdet afventer afklaring fra det nedenfor nævnte udvalgsarbejde vedrørende omlægning af finansieringsreglerne for anbringelse, afsoning mv. for kriminelle unge.

Som ligeledes nævnt i afsnit 2.2.1.16.1 ovenfor er det som led i finanslovsaftalen for 2009 aftalt, at partierne bag finanslovsaftalen skal drøfte konkrete forslag til omlægning af finansieringsreglerne vedrørende anbringelse, afsoning mv. for kriminelle unge med henblik på at understøtte kommunernes indsats. Med henblik på at forberede grundlaget for denne drøftelse er der blevet nedsat et udvalg med deltagelse af Indenrigs- og Socialministeriet, Justitsministeriet, Finansministeriet, KL og Danske Regioner. Udvalget har følgende opgaver:

- Kortlægge placeringen af unge kriminelle i forbindelse med varetægtsfængsling eller anbringelse i varetægtssurrogat både før og efter domsafsigelse samt i forbindelse med afsoning af straf. Kortlægningen skal tage udgangspunkt i den samlede placering/fordeling af unge på landsplan, men skal også belyse markante kommunale/regionale forskelle.
- Beskrive nuværende finansieringsregler og ressourceforbrug på området for anbringelse af unge kriminelle.
- Beskrive fordele og ulemper ved de nuværende finansieringsregler og vurdere behovet for ændringer af finansieringsreglerne.

Udgangspunktet for udvalgets arbejde er, at eventuelle ændringer af de nuværende finansieringsregler skal understøtte bedre forebyggelse af ungdomskriminalitet, herunder ved at sikre en hensigtsmæssig incitamentsstruktur og effektiv udnyttelse af ressourcerne.

Udvalget skal på baggrund af ovenstående, og hvor det er relevant, udarbejde konkrete anbefalinger til ændringer af de gældende finansieringsregler.

Udvalget forventes at afslutte sit arbejde sideløbende med kommissionen.

Som det fremgår ovenfor, er de sikrede pladser i døgninstitutioner for børn og unge genstand for drøftelse i to embedsmandsudvalg med deltagelse af de centrale aktører på området, herunder med henblik på at styrke incitamentet til at udnytte pladserne mest hensigtsmæssigt. Det er imidlertid et *flertal* i kommissionens (Johan Reimann, Jens Bay, Ina Eliassen, Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs, Gunnar Homann, Michael Højer, Anne Jastrup, Linda Lauritsen, Birgitte Holmberg Pedersen, Eva

Rønne og Henrik Thomassen) vurdering, at selv om en bedre udnyttelse af den eksisterende kapacitet på dette område vil medvirke til at imødekomme en del af efterspørgslen, vil dette ikke sig selv være tilstrækkeligt til at eliminere problemet med pladsmangel. Flertallet skal derfor anbefale, at der inden for rammeaftalesystemet oprettes yderligere sikrede pladser på døgninstitutioner for børn og unge. Flertallet er bekendt med, at en udvidelse af antallet af sikrede pladser med 15 i 2009 allerede er iværksat, og finder, at det nøjagtige antal yderligere pladser må fastlægges i lyset heraf samt af Danske Regioners kapacitetsanalyse og resultaterne af de igangværende udvalgsarbejder.

Et *mindretal* i kommissionen (Flemming Balvig, Geert Jørgensen og Eva Smith) går ikke ind for forslaget om at udvide antallet af pladser på sikrede institutioner. Generelt set er de dokumenterede effekter af ophold på sikrede institutioner med hensyn til at hjælpe de unge ud af kriminalitet nedslående. Indsatsen må derfor fokuseres på at finde alternativer til anbringelse på en sikret institution, hvilket på sin side er ensbetydende med at finde alternativer til de ubetingede fængselsstraffe.

Mindretallet bemærker, at den relativt store og tilsyneladende stigende efterspørgsel på pladser på sikrede institutioner primært baserer sig på, at man i Danmark i exceptionelt stort – og over tid stigende – omfang idømmer 15-17-årige ubetinget fængsel. Det er bl.a. andet langt mere ualmindeligt i vore nabolande, jf. afsnit 2.3.3 ovenfor, og de kriminalpræventive resultater i vore nabolande er i hvert fald ikke dårligere end i Danmark.

Specielt og konkret kan peges på de mulige gunstige virkninger af i stigende grad at anvende samfundstjeneste som alternativ til ubetinget fængsel for de 15-17-årige unge og forslaget om konfliktråd som alternativ til straffesagsbehandling og straf (herunder som alternativ til de relativt kortvarige ubetingedes fængselsstraffe for de 15-årige), jf. afsnit 2.3.5.1 nedenfor.

Mindretallet hæfter sig også ved, at sikrede pladser er overordentlig dyre, såvel i oprettelse som i drift, og i hvert fald betydeligt dyrere end alternativer som eksempelvis samfundstjeneste og konfliktråd. Hvis man ønsker at bruge yderligere midler på området, er det mindretallets vurdering, at pengene ville blive bedre brugt på målet at mindske sagsbehandlingstiden ved politi og domstole, hvorved der ville blive frigivet pladser på de sikrede afdelinger. Groft skønnet er 80 pct. af de unge på sikrede pladser anbragt i varetægtssurrogat. Hvis sagsbehandlingstiden kunne nedsættes med eksempelvis blot 10 pct. i gennemsnit, ville det frigive omkring 10 pladser på de sikrede institutioner.

Et *andet mindretal* i kommissionen (Ane Kristine Christensen) støtter ikke dette forslag, da det er i det eksisterende rammeaftalesystem mellem kommunerne og regionerne, behovet for institutionspladser vurderes og beslutes. Endelig er det igangværende udvalgsarbejde som følge af

finansloven om finansieringsreglerne vedrørende kriminelle unge endnu ikke afsluttet, hvorfor den fremtidige finansieringsform vil kunne have betydning for brugen af de sikrede pladser.

2.3.4.2.2. Kommissionen ønsker generelt at understrege vigtigheden af at have et tilstrækkeligt antal plejefamilier med henblik på også at have denne anbringelsesmulighed til rådighed for børn og unge, der har behov for at blive anbragt uden for hjemmet, herunder i tilknytning til kriminalitetsproblemer. Der synes at være et særligt behov for flere plejefamilier, der er kvalificerede til at håndtere anbragte børn og unge med anden etnisk baggrund end dansk. Statistikken for 2006 viser således, at 50 pct. af de anbragte 0-9-årige børn med anden etnisk baggrund end dansk anbringes i en plejefamilie, mens den tilsvarende andel for anbragte børn med dansk baggrund er 72 pct.

Kommissionen har dog i denne forbindelse noteret sig, at regeringen sammen med satspuljepartierne har afsat 4,4 mio. kr. over en treårig periode til et projekt om hvervning af og støtte til plejefamilier, der tager imod børn og unge med anden etnisk baggrund end dansk. Projektet har netop til formål at sikre, at der er et tilstrækkeligt antal plejefamilier, som er kvalificerede til at håndtere børn og unge med anden etnisk baggrund end dansk. Projektet skal i den forbindelse bl.a. sikre, at de plejefamilier med anden etnisk baggrund end dansk, som hverves, er integrerede i det danske samfund og taler dansk. Tilsvarende skal de danske plejefamilier, som tager imod børn og unge med anden etnisk baggrund end dansk, have tilstrækkelig viden om disse børns baggrund. Begge grupper af plejefamilier kan have behov for ekstra uddannelse, supervision og støtte, så de kan udføre opgaven tilfredsstillende for barnet og dets forældre, og således at anbringelserne giver gode resultater. Projektet omfatter blandt andet et inspirations- og informationsmateriale til kommunerne om hvervning af plejefamilier samt en kampagne for at få flere plejefamilier til børn med anden etnisk baggrund end dansk.

Kommissionen finder på den baggrund ikke, at der på nuværende tidspunkt er behov for yderligere initiativer på dette område.

2.3.5. Øget fokus på restorative justice som princip for reaktioner over for børn og unge, der begår kriminalitet

I den traditionelle strafferet betragtes forbrydelsen som en forbrydelse mod samfundet, dvs. fællesskabet og dets normer. Gerningsmanden har herved pådraget sig en skyld, og samfundet må derfor reagere ved at påføre den pågældende en straf, dvs. en tilsigtet lidelse eller smerte. Ved valget af straf indgår også individual- og generalpræventive hensyn med det formål samlet set at øge trykningen i samfundet gennem mindre kriminalitet.

I flere lande anvender man, eller overvejer man at anvende såkaldte restorative justice-principper⁵³ som alternativ eller supplement til det ovennævnte traditionelle syn på strafferetten. Restorative justice er langt fra noget entydigt begreb, men grundlæggende betragtes forbrydelsen ifølge denne tankegang som en forbrydelse begået mod konkrete mennesker eller afgrænsede fællesskaber. Forbrydelsen har på forskellig måde og i forskelligt omfang påført disse mennesker skader. Formålet med reaktionen er at gøre den skete skade god igen, og den der primært skal forpligtes hertil er ligeledes en konkret person, nemlig gerningsmanden.

Skadeudbedringen kan have forskellige niveauer:

- at gøre den konkret forvoldte skade i forhold til forurettede god igen,
- at gøre den forvoldte skade god igen i videre forstand, dvs. både i forhold til forurettede og gerningsmanden, eller
- at gøre alle konstaterede skader hos forurettede, gerningsmanden og andre gode igen.

Det primære fokus inden for restorative justice hviler altså på den skete skade, men det udelukker ikke, at reaktionen over for gerningsmanden kan indeholde repressive eller pønale elementer ligesom den traditionelle strafferet. Disse elementer er blot ikke formålet i sig selv i restorative justice, men derimod blot et middel til at opnå målet om genoprettelse af skaden. På samme måde er eventuelle kriminalpræventive effekter af restorative justice-baserede reaktioner ikke i sig selv målet, men derimod en positiv sideeffekt af genoprettelsen af skaden.

I afsnit 13.11.4 i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3, er der gennemgået en række eksempler på tiltag vedrørende restorative justice.

De generelle argumenter, der kan anføres for at anvende restorative justice-principper i straffesystemet er følgende:

- Restorative justice bygger på nogle af de væsentligste principper for, hvordan man i et humanistisk og demokratisk velfærdssamfund skal omgås hinanden og i særdeles forsøge at løse de konflikter, der opstår: Fokus på at mindske skade, involvering af alle berørte og forpligtelse til at deltage og påtage sig et mellemmenneskeligt ansvar. Udenlandske erfaringer viser, at restorative justice opfattes som betydeligt mere meningsfyldt af såvel forurettede som gerningsmanden, end straffesystemer baseret på de traditionelle strafferetlige principper.⁵⁴
- Reaktionen baseret på restorative justice giver forurettede større mulighed for at blive hørt, deltage, få indflydelse på reaktionen og få udbedret de psykologiske, sociale og materielle

⁵³ Der findes ikke på nuværende tidspunkt en autoritativ, almindeligt anvendt oversættelse af begrebet restorative justice til dansk. Begrebet kan dog nærmest oversættes til "genoprettende ret". Med henblik på at undgå forvirring omkring betydningen af begrebet, anvender kommissionen det engelske udtryk restorative justice.

⁵⁴ Se f.eks. Morris & Young: *Reforming Criminal Justice: the potential of criminal justice*, i Strang & Braithwaite (2000): *Restorative Justice: Philosophy in Practice*..

skader, der kan være sket. De ovennævnte udenlandske erfaringer viser, at forurettede i tilfælde, hvor man har baseret reaktionen på restorative justice-principper, efterfølgende er betydeligt mere tilfreds med forløbet end i systemer med traditionelle sanktioner, og at forurettede oftere reelt har fået udbedret skete skader.

- Reaktionen baseret på restorative justice-principper giver gerningsmanden større mulighed for at gøre det skete godt igen, herunder på det moralske og psykologiske plan. De ovennævnte udenlandske erfaringer viser, at gerningsmanden ikke, som tilfældet ofte ellers vil være, får befæstet sin uretfærdighedsoplevelse og retfærdiggørelse for kriminalitet, men tværtimod i højere grad ser reaktionen som rimelig og fortjent. Erfaringer viser desuden, at reaktioner baseret på restorative justice-principper synes at mindske risikoen for, at gerningsmanden fortsætter med at begå kriminalitet betydeligt., jf. afsnit 13.11.4 i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3.
- Den almindelige retsbevidsthed taler for, at straf skal have et meningsfuldt indhold.⁵⁵

Samlet set anføres det, at reaktioner baseret på restorative justice-principper giver mere mening for forurettede og gerningsmand, bedre offerrestitution og mindre kriminalitet.

Fælles for alle konkrete reaktioner, der har baggrund i restorative justice-principper, er, at man med reaktionerne forsøger at besvare følgende spørgsmål:

- Hvem er direkte eller indirekte blevet skadet og på hvilken måde?
- Hvem har direkte eller indirekte forvoldt skaderne?
- Hvordan kan forurettede og gerningsmanden involveres med henblik på i fællesskab at kortlægge skaderne og deres baggrund?
- Hvordan skal især gerningsmanden forpligtes til at genoprette de konstaterede skader ud over hvad processen i sig selv kan bidrage til?

Når der i disse spørgsmål refereres til såvel ”direkte” som ”indirekte” implicerede skyldes det, at idealet i restorative justice er at involvere alle, herunder familie, venner, kollegaer, myndigheds personer, lærere osv., der på en eller anden måde – det være sig som skadelidt eller skadevolder – er impliceret i eller berørt af det skete.

Med henblik på at anskueliggøre betydningen af restorative justice-principperne beskrives i det følgende et eksempel på en model for reaktioner, der er baseret på restorative justice-tankegangen.

Det mest grundlæggende, den bedst kendte og den mest udbredte form for restorative justice-reaktion er *samfundsmødet (konfliktrådet)*, hvor forurettet og gerningsmand mødes under tilstedeværelsen af en neutral mægler.

⁵⁵ Balvig, Flemming (2006): *Danskernes syn på straf*, Advokatrådet, København.

Projektet ”Konfliktmægling for 12-15-årige”

Som et særligt eksempel på konfliktråd kan nævnes, at Det Kriminalpræventive Råd i perioden 2003-2006 i samarbejde med Socialministeriet gennemførte et projekt om konfliktmægling for 12-15-årige.

I projektføreløbet uddannede otte kommuner 52 mæglere, hvoraf de fleste i det daglige er lærere, pædagoger, socialrådgivere, gadearbejdere og politibetjente. Kommunerne organiserede projektet på hver deres meget forskellige måde, men alle mæglere fik i forbindelse med projektet en syv dages uddannelse i konfliktmægling. De 52 mæglere gennemførte flere end 300 meget forskellige mæglinger.

Projektet var rettet mod unge, der var mere eller mindre kendt i lokalmiljøet i forbindelse med uhensigtsmæssig adfærd eller involvering i episoder med vold, stridigheder og kriminelle aktiviteter. Generelt drejer det sig om unge, der er involveret i aktiviteter, som er uhensigtsmæssige for deres udvikling og for deres omgivelser, aktiviteter, som de har haft svært ved at komme ud af eller få bearbejdet.

Det særlige ved mægling er, at den er en konfliktløsningsmetode, der er frivillig og fortrolig. Den går ud på, at en tredjeperson hjælper parterne til selv at finde en løsning, som begge parter er tilfredse med. Parterne forpligter sig ikke på forhånd til nogen bestemt aftale, og de kan afbryde mæglingen, når de vil. Mægleren har tavshedspligt, og målet er, at parterne selv tager ejerskab til deres konflikt, danner en fælles mening om konflikten, genopretter værdighed eller relationer og indgår holdbare aftaler.

De fleste af de sager, der kom til mægling i projektperioden, drejede sig om stridigheder, trusler om vold, vold, chikane og mobning. Ofte var konflikterne af alvorlig karakter til ubehag og skade for de involverede parter, især hvis de forblev uløste eller eskalerede yderligere op ad konfliktrappen. Konflikterne afspejlede de unges hverdagsliv i skolen, på gaden og i hjemmet. Nogle af sagerne var anmeldt til politiet. De fleste mæglinger var mellem to parter, men nogle var mægling mellem og i grupper.

Resultatet af projektet var, at de unge, der gennemførte en mægling, ikke kom i samme konflikt igen, samtidig med at det gennem mæglingen lykkedes at afholde de unge fra destruktiv adfærd og styrke deres følelse af at kunne handle i forhold til deres eget liv. Mægling ser således ud til at have kriminalpræventivt potentiale ud over, at processen genopretter forholdet mellem parterne.⁵⁶

I sager, hvor samfundsmøde ikke er relevant, jf. de ovenfor nævnte kriterier for restorative justice-reaktioner, og hvor samfundsadvarsel, jf. nedenfor, under henvisning til sagens alvor ikke kan anses for en tilstrækkelig reaktion, kan der reageres i form af en *samfundskontrakt*.

I forhold til unge kan samfundskontrakten tænkes at have følgende former:

1. En *økonomisk ydelse* i form af en samfundsbøde. Den økonomiske ydelse kan enten tilgå forurettede, hvis denne er indforstået med det, eller en godgørende lokal institution. Samfundsbøden bør have form af en dagbøde, hvor ydelsens størrelse fastlægges i forhold til

⁵⁶ Yderligere information om projektet er tilgængelig på <http://hvahardugangi.dkr.dk>.

den unges økonomiske forhold og antallet af ydelser i forhold til forbrydelsens alvorlighed. Betalingen kan foregå over flere gange og direkte til forurettede eller den lokale institution.

2. En *tidsmæssig ydelse* i form af et stykke arbejde eller en tjeneste. Arbejdet eller tjenesten kan enten ydes til forurettede, hvis denne er indforstået med det, eller en godgørende lokal institution. Dette svarer på visse måder til den nuværende samfundstjeneste, men er af bredere indholdsmæssig karakter. Som eksempel på denne type reaktion kan nævnes den norske samfundsstraf.
3. En *personlig ydelse*, der svarer til indholdet i den nuværende ungdomskontrakt. Den unge forpligter sig eksempelvis til at følge en bestemt uddannelse, indgå i en bestemt behandling, have kontakt til en mentor, holde sig fra bestemte områder (tilhold), kortere tids husarrest (elektronisk fodlænke) eller lignende.

Samfundskontrakten kan være en blanding af 1), 2) og/eller 3).

En samfundskontrakt er som udgangspunkt flersidig, dvs. at ikke blot den unge, men også andre (typisk myndigheder eller skole) tilpligtes at yde noget i medfør af kontrakten.

Med henblik på at foretage personundersøgelser af unge, der er omfattet af målgruppen for samfundskontrakten, kan der oprettes særlige ungdomsnævn. Henvisning af sagen til ungdomsnævnet bør som udgangspunkt ske på anklagemyndighedens foranledning men kan dog også tænkes at ske efter rettens beslutning. På baggrund af personundersøgelsen afgiver ungdomsnævnet en vejledende indstilling om, hvorvidt en samfundskontrakt er relevant og i givet fald hvilket indhold, den bør have. I en samfundskontrakt bør altid indgå et generelt vilkår om, at gerningsmanden forpligter sig til at holde sig kriminalitetsfri i en nærmere bestemt periode.

I mindre sager om f.eks. små tyverier, mindre hærværk eller lignende, hvor samfundsmøde enten vil være uproportionalt i forhold til kriminalitetens karakter eller ikke relevant, jf. de ovenfor nævnte kriterier, kan reaktionen have form af en *samfundsadvarsel*. Advarslen skal i sit indhold være personligt rettet, og det skal være underskriveren, der overbringer advarslen til gerningsmanden og dennes familie. I forbindelse med en samfundsadvarsel gennemføres der en samtale med den unge med deltagelse af en repræsentant for de sociale myndigheder og også gerne andre relevante personer omkring den unge. Ved samtalen bør der fokuseres på, hvordan den unge har det, og skole- eller arbejdsforhold bør altid drøftes. Viser der sig problemer i forbindelse med skole- eller arbejdsforhold, bør det så vidt muligt følges op af en ny samtale, hvor gerningsmandens lærer eller arbejdsgiver indgår. I forbindelse med unge lovovertrædere bør der i tilknytning til en samfundsadvarsel som hovedregel tilbydes den unge en mentor, dvs. en voksen støtteperson, ligesom samfundsadvarslen som hovedregel bør indebære en opfølgende kontakt 1-3 måneder efter, at advarslen er meddelt den unge.

Det gælder for alle tre ovennævnte restorative justice-baserede reaktioner, at det er en forudsætning for at benytte dem, at gerningsmanden accepterer reaktionerne. Kan en mildere reaktion ikke accepteres af gerningsmanden, men derimod en strengere, kan denne reaktion anvendes i stedet, f.eks. hvis den unge gerningsmand tilbydes at kunne afslutte sagen ved betaling af en samfundsbøde men ønsker at sagen afgøres ved, at den pågældende udfører samfundstjeneste i en periode. Overholder gerningsmanden ikke vilkårene for den valgte reaktion, kan reaktionen enten ændres eller erstattes af en anden reaktion baseret på restorative justice-principper.

I følgende tilfælde kan det blive nødvendigt at anvende sanktioner baseret på traditionelle strafferetlige principper i stedet for restorative justice-baserede reaktioner:

- når den kriminelle handling efter den pågældende praksis konkret vurderes at ville medføre en frihedsstraf af en vis længde, f.eks. ikke under 6 måneders ubetinget fængsel,
- når gerningsmanden ikke accepterer restorative justice-baserede reaktioner, og
- når vilkårene for restorative justice-baserede reaktioner ikke overholdes, evt. efter at ændringer eller andre reaktioner er forsøgt.

Restorative justice-baserede reaktioner kommer herved til at minde om en betinget dom uden straffastsættelse for forhold, der efter en konkret vurdering i henhold til gældende praksis ikke vurderes at ville medføre en ubetinget fængselsstraf af f.eks. 6 måneders varighed eller mere.

I *Norge* er man i flere henseender langt fremme med udviklingen og anvendelsen af tiltag baseret på restorative justice-principper. Som nævnt i del III i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3, har konfliktråd været anvendt i Norge siden 1980'erne, og i 1991 fik landet som det første i verden en lovfæstet konfliktrådsordning, der i 1994 var indført i alle landets kommuner. Konfliktrådsordningen kan i straffesager anvendes som alternativ eller supplement til straf. Ordningen blev evalueret i 1996 og blev i den forbindelse betegnet som meget vellykket.

Desuden benytter man sig i Norge af en såkaldt "samfundsstraf", der kan idømmes under visse betingelser, herunder at den pågældende ikke ville være blevet idømt en højere straf end 1 års ubetinget fængsel. Samfundsstraffen, der som udgangspunkt skal opfattes som et alternativ til ubetinget frihedsstraf, indebærer, at den dømte skal udføre samfundsnyttig tjeneste, og at den dømte desuden skal deltage i et konkret fastlagt program med henblik på at motivere den pågældende til et liv uden kriminalitet. Den dømte kan f.eks. pålægges at deltage i Anger Replacement Training (ART). Den dømte er på fri fod, mens samfundsstraffen afsones.

Et udvalg mod alvorlig ungdomskriminalitet nedsat af den norske regering har desuden i sin betænkning fra efteråret 2008⁵⁷ anbefalet, at man særligt i forhold til unge lovovertrædere, der har

⁵⁷ Norges offentlige utredninger (2008): *Barn og straff*.

begået grov eller gentagen kriminalitet anvender ”ungdomsstormøde” som alternativ i de tilfælde, hvor en frihedsberøvende foranstaltning ikke må anses for strengt nødvendig, men hvor en samfundsstraf samtidig ikke må anses for tilstrækkeligt streng. Ligesom samfundsstraffen pålægges ungdomsstormøde som et vilkår til en betinget dom. Ungdomsstormødet gennemføres under ledelse af en ungdomsordinator, der er tilknyttet konfliktrådet, og deltagerne i stormødet er de parter, der er berørt af sagen. Stormødet skal munde ud i en ungdomsplan, der kan indeholde elementer vedrørende kompensation til forurettede samt forskellige kriminalitetsforebyggende tiltag og/eller straffende elementer. Ungdomsplanen skal godkendes af retten. Fuldblydelsen af ungdomsplanen følges af et ungdomsteam, der udvælges blandt deltagerne i ungdomsstormødet eller andre, der har en rolle i forhold til opfølgningen af planen. Ud over indførelsen af ungdomsstormøde foreslår udvalget, at der inden for de gældende lovgivningsmæssige rammer gøres bedre brug af samfundsstraf i forhold til unge lovovertrædere.

I *Sverige* har man i en årrække anvendt konfliktmægling i straffesager (”Medling ved brott”). En undersøgelse, der omfatter næsten 1200 børn og unge i alderen 8-18 år, hvoraf ca. halvdelen har deltaget i konfliktmægling i perioden 1996-2003, viser generelt, at deltagelse i konfliktmægling halverer recidivrisikoen. Effekten er størst i forhold til personfarlige forbrydelser, hvilket tolkes som et udslag af, at der i disse sager er et klart offer, der er blevet krænket ved forbrydelsen. Mægling har dog også en positiv effekt i forhold til flere typer af formueforbrydelser.⁵⁸

På baggrund af de ovennævnte positive erfaringer fra ind- og udland med tiltag baseret på restorative justice-principper er det kommissionens generelle anbefaling, at der bør skabes øget fokus på disse principper, og at der som led i dette øgede fokus er grund til at overveje, om principperne allerede nu kan tages i anvendelse i relation til konkrete initiativer på området, herunder i forbindelse med etablering af f.eks. en forsøgsordning vedrørende konfliktråd som alternativ til straf for unge lovovertrædere.

Set i lyset af, at principperne om restorative justice fortsat er relativt nye og uprøvede i Danmark er det i øvrigt kommissionens opfattelse, at en mere generel anvendelse af principperne bør overvejes i anden sammenhæng, herunder om principperne kun bør finde anvendelse i relation til bestemte målgrupper, som f.eks. unge, og hvilke områder af strafferetten, der i givet fald skal omtænkes efter principperne om restorative justice.

I det følgende beskrives kommissionens konkrete forslag til realisering af kommissionens anbefaling om øget fokus på restorative justice som princip for reaktioner over for børn og unge, der begår kriminalitet.

⁵⁸ BRÅ (2009), *Medling kan halvera återfallsrisk*, Apropå nr. 2, s. 4, med reference til licentiatafhandling Sehlin, Staffan: *Förebygger medling återfall i brott bland unga gärningsmän? En återfallsstudie av medlingsverksamheterna i Hudiksvall och Örnsköldsvik*, Umeå universitet.

2.3.5.1. Forsøg med anvendelse af konfliktråd som alternativ til straffesagsbehandling og straf for unge lovovertrædere

Konfliktråd i anledning af strafbare handlinger er som nævnt i afsnit 2.3.5 ovenfor et af de traditionelle tiltag, der er udtryk for en restorative justice-tilgang i straffesystemet..

For så vidt angår en definition på konfliktråd henvises til betænkning nr. 1501/2008 om konfliktråd, hvor der i afsnit 2.2 bl.a. henvises til følgende definition af konfliktmægling efter den reflektive model: En frivillig og fortrolig konfliktløsningsmetode, hvor en eller flere upartiske tredjepersoner hjælper parterne med selv at finde og forhandle sig frem til en for dem tilfredsstillende løsning gennem en struktureret proces. Mægleren fastlægger rammerne for og leder mæglingen, men træffer ingen afgørelse i sagen.⁵⁹ Ud over denne specifikke definition henvises i betænkningens afsnit 2.2 til, at det generelt er kendetegnende for den form for konfliktløsning, som de forskellige definitioner vedrørende mægling og mediation beskriver, at mægling kun kan anvendes, hvis parterne er enige herom. En part kan til enhver tid tilbagekalde sit samtykke til mægling med den virkning, at mæglingen standses. De fleste former for mægling eller mediation bygger på, at en eller flere neutrale mæglere hjælper parterne med at forhandle sig frem til en for dem tilfredsstillende løsning. Mæglingens kerne er mæglingsmødet.

Siden 1994 har der i Danmark været gennemført forsøgsordninger med konfliktråd. Senest er ordningen med konfliktråd i Københavns Vestegns samt Midt- og Vestsjællands politikredse forlænget som led i flerårsaftalen for politi og anklagemyndighed for 2007-2010.

I den danske konfliktrådsmodel får den forurettede og gerningsmanden til en strafbar handling som et supplement til almindelig strafforfølgning mulighed for at møde hinanden under en neutral mæglers tilstedeværelse for at tale om den strafbare handling. Mæglerens opgave er at fungere som mødeleder og stå for mødets struktur og rammer samt sørge for, at ”spillereglerne” for konfliktråd bliver overholdt, herunder navnlig at parterne lytter og taler til hinanden på en ordentlig måde. Mægleren skal ikke træffe nogen form for afgørelse i sagen.

Ved lov nr. 467 af 12. juni 2009 om konfliktråd i anledning af en strafbar handling afløses den ovennævnte forsøgsordning med konfliktråd i to politikredse af en landsdækkende ordning med konfliktråd i straffesager. Loven, der træder i kraft den 1. januar 2010, fastlægger de nærmere rammer for konfliktrådsordningen.

⁵⁹ Vindeløv, Vibeke (2008): *Konfliktmægling. En reflektiv Model.*”

Efter lovens § 4 træder mægling i konfliktråd ikke i stedet for straf eller andre retsfølger af den strafbare handling. Det fremgår dog af lovforslagets bemærkninger, at det med lovforslaget forudsættes, at den retspraksis, der har udviklet sig i tilknytning til forsøgsordningen, videreføres, således at gerningsmandens deltagelse i konfliktråd efter rettens konkrete vurdering indgår som en formildende omstændighed i forbindelse med straffastsættelsen.

Børn og unge under 18 år, der begår strafbare handlinger, er også omfattet af konfliktrådsordningen på lige fod med andre gerningsmænd, idet de dog kun kan deltage i konfliktråd med forældremyndighedsindehaverens samtykke, jf. lovens § 2, stk. 2.

Betænkning 1501/2008 om konfliktråd

Lov om konfliktråd bygger på betænkning nr. 1501/2008 om konfliktråd, der er afgivet af Justitsministeriets udvalg om konfliktråd. I betænkningens afsnit 6.7.2 redegøres for udvalgets overvejelser vedrørende konfliktråd som alternativ til straf. Det fremgår af betænkningens afsnit 6.7.2.1, at et flertal af udvalgets medlemmer ikke kan støtte, at konfliktråd tilbydes som alternativ til straf bl.a. under henvisning til, at det ville give forurettede indflydelse på, om gerningsmanden kan idømmes sædvanlig straf, eller om han eller hun skal deltage i konfliktråd, at der kunne være en risiko for, at den forurettede ville blive udsat for repressalier eller pression fra gerningsmandens side i det omfang, den forurettede nægter at medvirke til konfliktråd med den virkning, at sagen i stedet skal afgøres ved domstolene, at der kunne være en risiko for, at gerningsmanden ville indvilge i at deltage i konfliktråd "på skrømt" alene med det formål at undgå straf, samt at mæglerens vurdering af, om gerningsmanden reelt ønsker at deltage og medvirke i mæglingen, eller om mæglingen skal afbrydes, principielt vil være afgørende for, om sagen skal behandles i konfliktråd eller om gerningsmanden skal idømmes en sædvanlig straf.

Det fremgår desuden af konfliktrådsbetænkningens afsnit 6.7.2.2, at *udvalgets flertal* særligt med hensyn til spørgsmålet om konfliktråd som alternativ til straf, når det gælder unge lovovertrædere, bemærker følgende:

"Det Kriminalpræventive Råd har tidligere anbefalet, at konfliktråd tilbydes til unge på 15 år som et alternativ til straf. Rådet har herved lagt vægt på, at gerningsmænd i denne aldersgruppe kun sjældent vil blive idømt en ubetinget frihedsstraf, og at deltagelse i konfliktråd ikke vil blive opfattet som en mildere sanktion af de unge gerningsmænd. Det Kriminalpræventive Råd peger på, at formålet med at behandle sager med 15-årige gerningsmænd i konfliktråd endvidere er af kriminalpræventiv karakter, idet unge lovovertrædere, der har deltaget i konfliktråd, i langt mindre grad end andre unge lovovertrædere begår ny kriminalitet. Herudover fremhæves det, at en plettet straffeattest kan give de unge problemer i forhold til job og uddannelse og dermed være med til at holde dem væk fra en normal udvikling.

Flertallet bemærker, at det i forhold til unge gerningsmænd i almindelighed vil have betydning for straffastsættelsen som en formildende omstændighed, at gerningsmanden ikke var fyldt 18 år på gerningstidspunktet, jf. straffelovens § 82, nr. 1.

Der findes herudover i forbindelse med sanktionsfastsættelsen over for unge lovovertrædere en række muligheder for at anvende særlige sanktioner, der er tilpasset de særlige forhold, som kan gøre sig gældende for unge lovovertrædere.

Når unge lovovertrædere meddeles tiltalefrafald efter retsplejelovens § 722 eller idømmes en betinget dom i medfør af straffelovens § 56, kan der fastsættes særlige vilkår i tilknytning til tiltalefrafaldet eller den betingede dom. Sådanne vilkår, der skal afspejle den begåede kriminalitet og den unges situation, kan f.eks. indebære, at den unge vedtager en bøde, skal overholde særlige bestemmelser om opholdsted, arbejde og uddannelse eller undergives tilsyn af de sociale myndigheder.

Endvidere kan en ungdomskontrakt knyttes som et vilkår til et tiltalefrafald for de 15-17-årige, der endnu ikke er kommet ind i et fast kriminalitetsmønster, men som har begået mindre alvorlige lovovertrædelser. Ungdomskontrakten er en aftale, der indgås mellem den unge lovovertræder, politiet og de sociale myndigheder. Kontrakterne kan have forskelligt indhold, men indeholder altid et vilkår om, at den unge ikke må begå ny kriminalitet. Herudover kan kontrakten f.eks. indeholde et vilkår om, at den unge skal passe sin skolegang eller deltage i fritidsaktiviteter. En ungdomskontrakt indebærer, at lovovertrædelsen alene anføres på straffeattesten i 1 år, hvis det er første gang, den unge modtager en afgørelse for overtrædelse af straffeloven eller lov om euforiserende stoffer.

Ved mindre alvorlig berigelseskriminalitet kan sagen mod en ung, veltilpasset lovovertræder eventuelt afgøres med et tiltalefrafald uden vilkår.

Ungdomssanktionen efter straffelovens § 74 a kan anvendes ved kriminalitet begået af unge mellem 15 og 18 år med markante tilpasningsproblemer og anvendes ved grovere, personfarlig kriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet, f.eks. vold, røveri og voldtægt eller mere omfattende berigelseskriminalitet, brugstyveri eller hærværk. Ungdomssanktionen indebærer, at den unge dømmes til at undergive sig struktureret, kontrolleret socialpædagogisk behandling. Justitsministeriets Forskningsenhed er i gang med at udarbejde en samlet effektevaluering af ungdomssanktionen, som forventes afsluttet ultimo 2008.

Udvalgets flertal er opmærksom på, at der også i relation til spørgsmålet om at anvende konfliktråd som alternativ til straf eller ej kan gøre sig særlige forhold gældende, når det gælder unge lovovertrædere, navnlig når det gælder indsatsen for at forhindre, at de pågældende unge på ny begår kriminalitet og måske ligefrem havner i en "kriminelløbebane".

Efter flertallets opfattelse gør de samme hensyn, som er anført ovenfor i relation til en ordning med konfliktråd som alternativ til straf, sig umiddelbart også gældende i forhold til indførelsen af en sådan ordning, når det gælder unge lovovertrædere. Som ovenfor beskrevet findes der endvidere i dag en række særlige sanktionsmuligheder mv. i forhold til unge lovovertrædere, som giver mulighed for at tage hensyn til de særlige forhold, der kan gøre sig gældende i relation til denne gruppe af lovovertrædere.

Hertil kommer, at regeringen har nedsat en Kommission vedrørende ungdomskriminalitet, der skal foretage en samlet gennemgang af indsatsen mod ungdomskriminalitet og herunder skal se på både de strafferetlige sanktioner og de ikke-strafferetlige reaktioner, der kan anvendes over for unge lovovertrædere.

På det foreliggende grundlag finder udvalgets flertal således ikke grundlag for at anbefale en særlig ordning med konfliktråd som alternativ til straf for unge lovovertrædere, idet flertallet samtidig bemærker, at spørgsmålet herom i givet fald vil kunne indgå i de samlede overvejelser i Kommissionen vedrørende ungdomskriminalitet om den fremtidige indsats på dette område."

Heroverfor udtaler *udvalgets mindretal* følgende om spørgsmålet om konfliktråd som alternativ til straf, jf. konfliktrådsbetænkningens afsnit 6.7.2.3:

"Udvalgets mindretal (...) er af den opfattelse, at konfliktråd ikke kun bør være et supplement til de eksisterende strafferetlige reaktioner, men også et alternativ. Det understreges, at mindretallets opfattelse er, at der ikke bør være tale om et enten-eller, men et både-og. Mindretallet mener som det øvrige udvalg, at konfliktråd under alle omstændigheder bør eksistere som et muligt supplement.

Konfliktråd bør efter mindretallets opfattelse tillige etableres som et muligt alternativ til den traditionelle straffeprocess i sager, hvor den nugældende praksis vedrørende sanktionsvalget er elektronisk fodlænke, samfundstjeneste eller mindre indgribende foranstaltninger (betinget dom mv.), og hvor dette er relevant. Tillige bør der som et kontrolleret eksperiment for en afgrænset gruppe indføres et forsøg med konfliktråd på tilsvarende måde, som man i sin tid gjorde det for samfundstjenestens område (omend gerne med strengere metodiske krav til forsøgets karakter), som alternativ i sager, hvor nugældende domspraksis er en kort, ubetinget frihedsstraf (op til 3 måneder). Relevanskravet refererer til, at der skal stilles de samme grundlæggende krav som ved konfliktråd som supplement, dvs. eksistensen af et relevant offer, frivillighed osv. I det hele taget skal procedurerne følge de procedurer, udvalget som helhed foreslår ved konfliktråd som supplement, og i fald de ikke fuldstændig udfyldes af disse, foreslås det, at man følger den gennemprøvede norske ordning.

Når konfliktråd anbefales som alternativ til sager, der i alvorlighedsgrad ligger i den relativt milde ende af skalaen, er det ud fra såvel præventive som repressive grunde.

Det er videnskabeligt dokumenteret, at konfliktråd og lignende tiltag giver et mindre tilbagefald til ny kriminalitet end traditionelle straffe. I en oversigt over internationale forskningsresultater om, hvad der virker og ikke-virker med hensyn til at forebygge og mindske ungdomskriminalitet, opsummerer Justitsministeriets Forskningsenhed resultaterne vedrørende konfliktråd o.lign. på følgende måde (Udredning til brug for Kommissionen vedrørende ungdomskriminalitet, udarbejdet af Susanne Clausen, Merete Djurhuus og Britta Kyvsgaard, Justitsministeriet, august 2008, s. 137): "For så vidt angår måden at straffe på, viser erfaringer fra de undersøgelser, rapporten inkluderer, at de mest effektive straffe eller reaktionsformer skal findes blandt dem, der almindeligvis betragtes som alternativer til straffesystemet. Restorative justice – eller genoprettende retfærdighed – er reaktionsformer, der er arbejdet med i mange lande. Der findes flere forskellige former af restorative justice, men det essentielle ved alle er mæglingen mellem gerningsmand og offer med en neutral mægler som opmand. Mæglingen skal ende med en aftale, der f.eks. kan gå ud på, at den unge skal betale erstatning, reparere eller på anden måde råde bod på den skade, han/hun har forårsaget gennem kriminalitet. De erfaringer, der er med den type tiltag, tyder på en ret betydelig kriminalpræventiv effekt for unge lovovertrædere sammenlignet med traditionelle sanktioner."

I den seneste undersøgelse har man i USA fulgt sammenlignelige grupper af kriminelle unge, der er blevet reageret overfor med henholdsvis restorative tiltag og traditionel strafferetlig proces. I en efterfølgende 3-årig periode, hvor man har fulgt de unge, viser der sig konsistent og signifikant mindre kriminalitet blandt de unge, der er reageret overfor med konfliktråd o.lign.: Færre, der falder tilbage til ny kriminalitet; færre af de, der falder tilbage, der gør det flere gange; længere tid før tilbagefald for dem, der falder tilbage, og mindre alvorlighedsgrad af eventuelt senere kriminalitet (J.K. Bergseth & J.A. Bouffard; "The long-term impact of Restorative Justice programming for juvenile offenders", Journal of Criminal Justice, 35(4), s. 433-451, 2007). Etablering af konfliktråd som alternativ til traditionelle straffe må således antages at kunne yde et ikke uvæsentligt bidrag til mindskelse af i hvert fald ungdomskriminaliteten i Danmark, som det vil være vanskeligt at opnå på anden måde. Der er ikke i forskningslitteraturen noget belæg for mulige antagelser om, at generalpræventionen skulle blive påvirket, det være sig i den ene eller den anden retning.

Af den ovenfor nævnte udredning fra Justitsministeriets Forskningsenhed fremgår det, at den forsøgsordning med konfliktråd, der har været praktiseret i Danmark – og også den permanente ordning et flertal i udvalget nu lægger op til – adskiller sig fra de fleste internationale ved ikke at være et alternativ til almindelig domstolsbehandling og sanktion.

Det ser ikke ud til i helt samme grad at være undersøgt, om der er samme positive præventive virkninger tilknyttet konfliktråd som supplement. Uanset er det dog givet, at konfliktråd som alternativ vil betyde en langt større anvendelse af konfliktråd og derfor betydeligt mere omfattende kriminalitetsforebyggende virkninger.

Den repressive dimension er vanskeligere at måle. Vurderet ud fra de begrænsede hidtidige erfaringer og de langt mere omfattende i udlandet kan man konstatere, at dette at møde den person, man har begået en forbrydelse overfor, ofte vil opleves som mere belastende og punitivt end f.eks. en betinget dom, men det er klart, at de individuelle variationer her er og vil være store. Det, man derimod kan sige med stor sikkerhed, er, at det for almenheden ikke blot vil blive opfattet som en tilstrækkelig reaktion, men endog som en direkte ønskværdig reaktion sammenholdt med de traditionelle. Dette fremgår af Advokatsamfundets undersøgelse fra 2006 af den danske befolknings syn på straf fra 2006 (Flemming Balvig: "Danskernes syn på straf", Advokatsamfundet, november 2006). Her fik et repræsentativt udsnit af befolkningen forelagt en række konkrete sager, hvor praksis er en kort, ubetinget frihedsstraf. De fleste viste sig imidlertid, hvis de selv skulle dømme, selv i denne ende af strafskaalen at foretrække reparative og restorative sanktioner såsom konfliktråd. Opfølgende fokusgruppemøder viste, at dette især baserede sig på, at befolkningen anså sådanne reaktioner for at være mere meningsfulde (for befolkningen, for ofrene og for gerningspersonerne) end de traditionelle straffe. Generelt er der altså ikke noget, der tyder på, at konfliktråd på strafskaalen frem til og med de korte, ubetingede frihedsstraffe i konkrete sager – det være sig af de direkte implicerede parter eller den øvrige del af befolkningen – vil blive opfattet som "for mildt", snarere tværtimod: Det er "for mildt" og ansvarsfrit i forhold til det skete at slippe med en betinget dom el.lign. sammenlignet med at skulle se forbrydelsens offer i øjnene og forpligte sig i en aftale med forurettede.

Udvalgets flertal har fundet, at grundlæggende straffeprocessuelle principper afgørende taler imod at lade deltagelse i konfliktråd være et alternativ til straf. Der tænkes her især på, at forurettede ikke er en formel part i det eksisterende strafferetlige system i Danmark, og at konfliktråd reelt vil give forurettede "magt" til at afgøre, om gerningsmanden skal idømmes straf eller ej. Efter mindretallets opfattelse bortser man her fra, at forurettede i en række henseender allerede i det eksisterende system har meget betydelig indflydelse på, hvad der kan og skal ske. For det første eksisterer

der ingen generel anmeldelsespligt i Danmark. Forurettede kan i almindelighed selv afgøre, om han eller hun overhovedet vil anmelde en forbrydelse til politiet. For voldsområdets vedkommende er det under halvdelen af de forurettede, der anmelder det.

For det andet er privat påtale ikke et fuldstændig ukendt fænomen i dansk ret. Yderligere er mindretallet af den opfattelse, at betinget offentlig påtale efter straffelovens § 275, stk. 2 kan sidestilles med problemstillingen omkring forurettede som en mere aktiv part i sagen. I sager med betinget offentlig påtale er det jo netop den forurettede, der har den direkte rådighed over, om der skal indledes en straffesag eller ej, og dette ikke kun i bagatelsager, idet bestemmelsen dækker over forhold med en strafferamme på op til 2 års fængsel. Allerede af denne grund finder mindretallet ikke, at konfliktråd som alternativ til straf bør afvises alene ud fra rent principielle overvejelser om den grundlæggende straffeprocess.

For det tredje vil konfliktråd som supplement, som hele udvalget er enig i bør gennemføres, givetvis i en række – og et stadigt øgende antal tilfælde – medføre en reduktion i straffen, det være sig i selve strafudmålingen eller i form af hurtigere prøveløsladelse, lempeligere afsoningsforhold el.lign. Mindretallet finder således, at konfliktråd som alternativ ikke afgørende bryder med de straffeprocessuelle principper og den straffeprocessuelle praksis, der allerede forefindes, og som under alle omstændigheder i visse henseender vil blive mere udbredt.

Således som ordningen med konfliktråd som alternativ er foreslået, ser mindretallet således udvidelsen af forurettedes ”magt” som en vis – i positiv og ønsket forstand – forlængelse af den ”magt”, som forurettede allerede har. Hermed bestyrkes yderligere de intentioner, der allerede lå bag forsøgsordningen fra 1998 med konfliktråd som supplement, nemlig en styrkelse af forurettedes retsstilling, en øget mulighed for, at flere ofre restitueres ovenpå forbrydelsen, og en øget tilfredshed blandt forurettede med forløbet af sagen og resultaterne heraf. Det understreges, at det er mindretallets opfattelse, at en sådan styrkelse er rimelig og ønskelig.

Med det grundlæggende udgangspunkt, at staten/samfundet er den ene part i en forbrydelse og gerningspersonen den anden, er det – selv om mæglerens tilstedeværelse og funktion på flere måder kan siges at være ”staten/samfundet” i et konfliktråd som alternativ – klart, at der må være en grænse for, hvor meget ”magt” forurettede kan gives, og at det måske væsentligste afvejningshensyn her vedrører forbrydelsens alvorlighedsgrad. Mindretallet anbefaler derfor, at konfliktråd som alternativ ikke anvendes for forbrydelser, hvor praksis er en ubetinget frihedsstraf på over 3 måneder, samt at det for de korte, ubetingede frihedsberøvelser (3 måneder og derunder) alene foreslås gennemført som en forsøgsordning.

I den norske ordning anvendes konfliktråd ikke som alternativ til ubetingede frihedsstraffe. Når det foreslås gjort som en forsøgsordning i Danmark, er det fordi en række af de typiske anvendelsesområder, som også er de områder, hvor udenlandske erfaringer har været mest positive, vedrører simpel vold. Simple vold straffes typisk ikke med ubetinget frihedsstraf i bl.a. Norge, hvorfor det dér er en del af området for konfliktråd som alternativ. Retsbevidsthedsundersøgelserne i Danmark tyder som nævnt på, at der vil være almindelig opbakning til at anvende konfliktråd som alternativ i disse sager. Det er tillige en almen kriminologisk erfaring, at jo større risiko man tør tage, desto større er den kriminalpræventive gevinst. Det er derfor ikke nogen urimelig hypotese at have, at den reduktion, man kan opnå i tilbagefald, vil være mindst lige så stor – og sandsynligvis endnu større – ved eksempelvis konfliktråd anvendt i voldssager, hvor praksis er en kort, ubetinget frihedsstraf, som i sager, hvor praksis er en betinget frihedsstraf (begrundet i gode personlige forhold el.lign.). Det er imidlertid en hypotese, og det foreslås derfor som en forsøgsordning, der skal udvurderes, og ikke umiddelbart som en del af den permanente ordning.

Et flertal i udvalget har anført en principiel bekymring for, at der ved konfliktråd som alternativ i visse sager kan være en risiko for, at den forurettede udsættes for pression el.lign. fra gerningsmandens side med henblik på at presse forurettede til at lade sagen konfliktrådsbehandle. En del af udvalgets flertal giver også udtryk for, at man kan frygte, at gerningspersonen i visse tilfælde vil deltage på skrømt. Det ville være særdeles uheldigt, hvis pressioener og deltagelse på skrømt blev en bivirkning af konfliktråd som alternativ, men mindretallet peger på, at ved en ordning som den foreslåede, er det lidet sandsynligt, at det vil forekomme i praksis. På basis af de omfattende og efterhånden langvarige erfaringer, man i Norge og andre steder har med konfliktråd som alternativ, kan det således med sikkerhed siges, at de her nævnte mulige problemer ikke dér er forekommet i praksis.

Ved udvalgets 6. møde holdt professor dr. jur. Vibeke Vindeløv og seniorrådgiver ved sekretariatet ved konfliktrådene i Norge Siri Kemény oplæg, ligesom lektor Annika Snare holdt oplæg ved udvalgets 8. møde.

Alle tre oplægsholdere fortalte om de udenlandske, herunder ikke mindst de norske erfaringer med konfliktråd, hvor disse har været alternative til straf, og oplægsholderne bekendt er der ikke på noget tidspunkt registreret sager, hvor forurettede har forsøgt at misbruge sin mulighed for at have indflydelse på, om sagen skal fortsætte i retten, ligesom der heller ikke er registreret sager, hvor gerningsmanden skulle have udsat forurettede for repressalier eller anden pression, hvis forurettede har nægtet at deltage i konfliktråd.

De praktiske erfaringer tyder således ikke på, at de problemer, som man ud fra en teoretisk overvejelse kunne frygte ville kunne opstå, har givet anledning til problemer, hvilket kan tænkes at skyldes, at de sager, der er egnede til at blive behandlet i konfliktråd er de mindst alvorlige sager begået af oftest unge kriminelle med ingen eller kun en begrænset kriminel fortid bag sig. Hertil kommer, at de udenlandske og danske erfaringer med konfliktråd tyder på, at mæglerens rolle og hele opbygningen af konfliktrådsordningen gør, at et forsøg på at spekulere i ordningen vil vise sig frugtesløst meget tidligt i forløbet.

Udover de betydelige præventive og repressive fordele samt ikke mindst de store principielle og reelle fordele for forurettede, som mindretallet vurderer vil være forbundet med konfliktråd som alternativ, skal mindretallet endelig fremhæve, at en sådan ordning i lighed med, hvad der har gjort sig gældende i udlandet, må forventes at kunne yde et markant bidrag til aflastning af et overfyldt og presset strafferetligt system og i øvrigt også samlet set vil være et billigere system end det nuværende. Der bliver flere ressourcer og mere tid til at tage sig af de alvorligste forbrydelser.”

Norge kan nævnes som eksempel på et land, der anvender konfliktråd som alternativ til straf. De norske erfaringer med ordningen er beskrevet i konfliktrådsbetænkningens afsnit 4.1.6:

”Der blev i 2007 behandlet 4513 straffesager i konfliktråd i Norge, mens det tilsvarende antal i 2006 var 4521.

Størstedelen af sagerne i konfliktråd i 2007 vedrørte forskellige former for tyveri (26 pct.), efterfulgt af vold (18 pct.) og hærværk (17 pct.). 12 pct. af sagerne vedrørte mobning/ærekrænkelser/trusler. I 2006 udgjorde tyveri 27 pct. af sagerne, vold og hærværk udgjorde begge 19 pct., mens 11 pct. af sagerne vedrørte mobning/ærekrænkelser/trusler.

Langt de fleste sager blev i såvel 2006 som 2007 henvist af politiet.

De fleste deltagere i konfliktråd var i aldersgruppen 15-17 år.

I såvel 2007 som 2006 blev der indgået en aftale i 91 pct. af sagerne. 37 pct. af aftalerne i 2007 drejede sig om erstatning. 35 pct. af aftalerne var ”forsoningsaftaler”, hvilket indebærer, at parterne har mødt hinanden og fået talt ud om hændelsen, og at parterne er tilfredse med en sådan afslutning på mæglingen. Herudover drejede 11 pct. af aftalerne sig om, at gerningsmanden skulle udføre et arbejde for forurettede, og 4 pct. af aftalerne om en kombination af erstatning og arbejde. I 11 pct. af sagerne blev der ikke indgået nogen aftale. Ca. 80 pct. af aftalerne blev opfyldt.

Der foreligger endnu ingen nyere evalueringer af den norske konfliktrådsordning, ligesom der ikke foreligger recidivundersøgelser vedrørende de gerningsmænd, der har deltaget i konfliktråd i Norge. Der forventes imidlertid at foreligge en evalueringsrapport i december 2009.”

I lovforslaget om konfliktråd bemærker Justitsministeriet følgende om spørgsmålet om at anvende konfliktråd som alternativ til straf, herunder i forhold til unge lovovertrædere, jf. pkt. 3.7.2.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget:

”Justitsministeriet er enig med flertallet i, at der er en række betænkeligheder ved at indføre regler om, at konfliktråd kan træde helt i stedet for straf. Det drejer sig navnlig om forholdet til grundlæggende straffeprocessuelle principper om den forurettedes rolle i straffesagen, risikoen for, at der lægges et utilbørligt pres på forurettede (»samvittighedskvaler« mv.), hvis denne siger nej til at deltage i konfliktråd, og at gerningsmanden deltager i konfliktråd på skrømt alene for at undgå en sædvanlig straf. Af hensyn til forurettede er det væsentligt at undgå situationer, hvor en mægler må afbryde et

konfliktråd, fordi det viser sig, at gerningsmandens deltagelse ikke er båret af et reelt ønske om at ville medvirke til en meningsfuld dialog om den strafbare handling.

Særligt med hensyn til spørgsmålet om eventuelt at anvende konfliktråd som alternativ til straf i sager med unge lovovertrædere bemærkes, at dette vil kunne indgå i de samlede overvejelser i Kommissionen vedrørende ungdomskriminalitet om den fremtidige indsats på dette område.”

Kommissionen har på denne baggrund drøftet, om og i givet fald hvordan mulighederne for at anvende konfliktråd i forhold til unge lovovertrædere kan styrkes, herunder om konfliktråd bør anvendes som alternativ til straf i forhold til denne målgruppe.

Som nævnt ovenfor er det kommissionens generelle anbefaling, at det overvejes, om restorative justice-principper kan danne baggrund for konkrete initiativer i forhold til unge lovovertrædere. I lyset af de gode danske og udenlandske erfaringer er det kommissionens opfattelse, at det bør overvejes nærmere, hvordan konfliktråd vil kunne anvendes i videre omfang i forhold til unge lovovertrædere.

Lov om konfliktråd omfatter som nævnt ovenfor også børn og unge under 18 år, der begår kriminelle handlinger. Konfliktrådsordningen er ikke begrænset til bestemte sagstyper. Den eneste reelle begrænsning for at gennemføre konfliktråd er, at parterne i sagen skal give deres samtykke til konfliktrådet. Da frivillighed er en af de grundlæggende forudsætninger for alle restorative justice-baserede tiltag, herunder konfliktråd, jf. det anførte i afsnit 2.3.5 ovenfor, bør der efter kommissionens opfattelse ikke lempes på betingelsen om samtykke i forhold til sager om unge lovovertrædere.

Kommissionen har desuden overvejet, om andre parter (f.eks. skole, arbejdsgiver, kammerater eller nære pårørende) som udgangspunkt bør deltage i sager vedrørende unge lovovertrædere med henblik på at kunne medvirke til en mere helhedsorienteret løsning i disse sager. Det fremgår imidlertid af § 1 i lov om konfliktråd, at mægleren allerede i den nugældende ordning konkret kan tillade, at andre personer end den forurettede og gerningsmanden deltager i et konfliktråd. Efter kommissionens vurdering er det derfor inden for rammerne af den nugældende konfliktrådsordning muligt at sikre, at alle relevante parter kan deltage og bidrage til en løsning.

Efter kommissionens opfattelse vil en eventuel udvidelse af konfliktrådsordningen i forhold til unge lovovertrædere derfor i givet fald skulle ske ved at anvende konfliktråd som alternativ til straffesagsbehandling og straf for denne målgruppe.

Det skal understreges, at en eventuel udvidelse af konfliktrådsordningen, således at konfliktråd anvendes som alternativ til straffesagsbehandling og straf for unge lovovertrædere, ikke vil ændre ved de sociale myndigheders forpligtelse til at yde støtte til den unge efter den sociale lovgivning.

Kommissionen har noteret sig de betænkeligheder ved at anvende konfliktråd som alternativ til straffesagsbehandling og straf, der er anført i betænkningen om konfliktråd og i lovforslaget om konfliktråd, jf. ovenfor. Kommissionen har noteret sig, at flertallet i Udvalget om konfliktråd peger på, at disse betænkeligheder også gør sig gældende i forhold til unge lovovertrædere. Kommissionen har dog samtidig noteret sig, at man i flere andre lande, f.eks. Norge og New Zealand, faktisk anvender konfliktråd som alternativ til straffesagsbehandling og straf, uden at det efter det for kommissionen oplyste giver anledning til væsentlige problemer i praksis.

Under henvisning til dette og til de gode erfaringer med at anvende konfliktråd i forhold til unge lovovertrædere, jf. afsnit 13.11.4 i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3, har kommissionen overvejet, om der på trods af de nævnte betænkeligheder bør gennemføres et afgrænset forsøg med anvendelse af konfliktråd som alternativ til straffesagsbehandling og straf for unge lovovertrædere.

Kommissionen har i den forbindelse overvejet, om målgruppen for et forsøg med konfliktråd som alternativ til straffesagsbehandling og straf kan og bør afgrænses yderligere. Det Kriminalpræventive Råd har tidligere foreslået en forsøgsordning vedrørende 15-årige, der begår kriminelle handlinger. Som begrundelse for denne afgrænsning peger rådet på, at man ved at anvende konfliktråd som alternativ til straffesagsbehandling og straf på en hel årgang af unge, vil kunne måle effekten ved at sammenligne den udpegede årgangs recidiv med årgangen året før, hvor man ikke anvendte konfliktråd som alternativ til straffesagsbehandling og straf for unge 15-årige. Rådet peger desuden på, at størstedelen af de 15-årige lovovertrædere i forvejen ikke får ubetingede frihedsstraffe, hvorfor det kun i meget få tilfælde vil kunne opfattes som om, at de pågældende ”slipper billigere” ved at deltage i konfliktråd som alternativ til straffesagsbehandling og straf. Selv i forhold til den forholdsvis lille gruppe 15-årige, der idømmes ubetingede straffe, mener rådet, at man må acceptere, at de pågældende ”slipper billigere” i straf, hvis recidivet faktisk formindskes.

Kommissionen kan, af de grunde der er anført af Det Kriminalpræventive Råd, tilslutte sig forslaget om, at afgrænse målgruppen for en eventuelt forsøgsordning med konfliktråd til en årgang af 15-årige. Det er dog samtidig kommissionens opfattelse, at man i første omgang bør tage udgangspunkt i mindre alvorlige sager, indtil resultaterne af ordningen har kunnet dokumenteres. Kommissionen anbefaler derfor, at en eventuel forsøgsordning begrænses til kriminelle handlinger, hvor domstolene i henhold til gældende praksis ville idømme op til 60 dages ubetinget fængsel.

Som anført ovenfor træder lov om konfliktråd i anledning af en strafbar handling og dermed den landsdækkende ordning for konfliktråd som supplement til straf og straffesagsbehandling imidlertid

først i kraft den 1. januar 2010. Det er på den baggrund kommissionens opfattelse, at erfaringerne med den nye landsdækkende ordning først må kortlægges, inden en eventuel forsøgsordning med konfliktråd som alternativ til straffesagsbehandling og straf for unge lovovertrædere iværksættes. Denne kortlægning bør ske ved at iværksætte en evaluering af ordningen med henblik på at præsentere resultaterne af denne inden for ca. 2 år.

Kommissionen foreslår således, at der, når den nye landsdækkende konfliktrådsordning efter en indkøringsperiode er i fuld funktion, således at ordningen fungerer og er indarbejdet, iværksættes en erfaringsindsamling vedrørende ordningen med henblik på, at resultaterne heraf kan præsenteres inden for ca. 2 år.

Syv medlemmer af kommissionen (Johan Reimann, Ina Eliassen, Gunnar Homann, Michael Højer, Anne Jastrup, Linda Lauritsen og Eva Rønne) kan tilslutte sig forslaget vedrørende iværksættelse af en erfaringsindsamling som angivet ovenfor. Der vil herefter kunne tages stilling til spørgsmålet om iværksættelse af en forsøgsordning i lyset af bl.a. de principielle synspunkter, der er nævnt ovenfor.

Fire medlemmer af kommissionen (Flemming Balvig, Geert Jørgensen, Birgitte Holmberg Pedersen og Eva Smith) kan tilslutte sig forslaget om iværksættelse af en erfaringsindsamling som angivet ovenfor og foreslår desuden, at der fra januar 2012 etableres en forsøgsordning, hvorefter konfliktråd tilbydes som alternativ til straffesagsbehandling samt straf eller andre retsfølger i forhold til unge lovovertrædere, der var 15 år på gerningstidspunktet, i sager vedrørende kriminelle handlinger, hvor domstolene i henhold til gældende praksis ville idømme op til 60 dages fængsel. Den nu vedtagne ordning med konfliktråd som supplement til straf vil da have haft 2 år til at etablere den nødvendige organisation mv., som vil være en forudsætning for den foreslåede forsøgsordning.

Fire medlemmer af kommissionen (Jens Bay, Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs, og Henrik Thomassen) finder det rigtigt at iværksætte en erfaringsindsamling, men lægger vægt på de betænkeligheder, der er anført ovenfor, og kan umiddelbart ikke tilslutte sig, at der etableres en forsøgsordning med konfliktråd som alternativ til straffesagsbehandling og straf.

Ét medlem af kommissionen (Ane Kristine Christensen) ønsker ikke at forholde sig til de forslag, der vedrører strafudmåling/reaktion i forhold til kriminelle unge, og som ikke påvirker kommunernes opgaver, herunder konfliktråd.

2.3.5.2. Styrket brug af særvilkår i tilknytning til betingede domme mv.

De almindelige regler om betingede domme i straffelovens kapitel 7 finder også anvendelse på unge lovovertrædere.

Straffelovens § 56 og § 57 har følgende ordlyd:

”§ 56. Finder retten det upåkrævet, at straf kommer til fuldbyrdelse, bestemmes det i dommen, at spørgsmålet om straffastsættelse udsættes og bortfalder efter en prøvetid.

Stk. 2. Såfremt det må anses for mere formålstjenligt, kan retten fastsætte straffen og bestemme, at fuldbyrdelsen udsættes og bortfalder ved udløbet af prøvetiden.

Stk. 3. Udsættelsen betinges af, at den dømte ikke i prøvetiden begår strafbart forhold, og at han overholder de vilkår, som måtte være fastsat i medfør af § 57. Prøvetiden fastsættes af retten og kan i almindelighed ikke overstige 3 år. Under særlige omstændigheder kan dog fastsættes en prøvetid på indtil 5 år.

§ 57. Retten kan som vilkår for udsættelsen bestemme, at den dømte i hele prøvetiden eller en del af denne skal undergives tilsyn. Endvidere kan retten fastsætte andre vilkår, som findes formålstjenlige, herunder at den dømte

- 1) overholder særlige bestemmelser vedrørende opholdssted, arbejde, uddannelse, anvendelse af fritid eller samkvem med bestemte personer,
- 2) tager ophold i egnet hjem eller institution; for sådant ophold fastsættes ved dommen en længstetid, der i almindelighed ikke kan overstige 1 år,
- 3) afholder sig fra misbrug af alkohol, narkotika eller lignende medikamenter,
- 4) underkaster sig afvænningsbehandling for misbrug af alkohol, narkotika eller lignende medikamenter, om fornødent på hospital eller i særlig institution,
- 5) underkaster sig en struktureret, kontrolleret alkoholbehandling af mindst et års varighed,
- 6) underkaster sig psykiatrisk behandling, om fornødent på hospital,
- 7) retter sig efter tilsynsmyndighedens bestemmelser om indskrænkninger i rådigheden over indtægter og formue og om opfyldelse af økonomiske forpligtelser,
- 8) betaler erstatning for tab, der er forvoldt ved lovovertrædelsen,
- 9) efter kommunens afgørelse undergives foranstaltninger efter § 52 i lov om social service, eventuelt af nærmere angiven art, og efterkommer de forskrifter, kommunen meddeler den pågældende.”

I forhold til unge under 18 år varetages tilsynet efter straffelovens § 57 normalt af de sociale myndigheder i kommunen.

Efter det for kommissionen oplyste forekommer det i forhold til unge lovovertrædere i praksis ofte, at retten bestemmer, at den unge pålægges at efterkomme kommunens afgørelse om

foranstaltninger efter den sociale servicelov og de forskrifter, kommunen meddeler den unge, jf. straffelovens § 57, nr. 9. Retten tager i mange sager ikke nærmere stilling til indholdet af foranstaltningerne efter lov om social service.

Der indhentes normalt ikke personundersøgelser efter retsplejelovens § 808 i sager mod unge under 18 år. I stedet indhentes oplysninger om den unges personlige forhold hos de sociale myndigheder i den unges opholdskommune. Hvis det overvejes at knytte tilsyn af Kriminalforsorgen som vilkår til en helt eller delvist betinget dom, eller der i øvrigt er behov for personlige oplysninger, som ikke kan skaffes gennem de sociale myndigheder, skal der dog tilvejebringes en personundersøgelse.

Det påhviler de sociale myndigheder at træffe bestemmelse om indholdet af de foranstaltninger, der kan pålægges den unge efter § 52 i den sociale servicelov. Der kan herunder fastsættes hjælpeforanstaltninger, som er identiske med de vilkår, der indgår i en ungdomskontrakt eller et tiltalefrafald med vilkår. Vilkårene skal være konkrete og specifikke og den sproglige formulering klar.⁶⁰

Der er over for kommissionen blevet peget på flere problemer ved den nuværende praksis vedrørende betingede domme og tiltalefrafald med særvilkår. Det er således blevet anført, at domstolene ikke i tilstrækkeligt omfang udnytter mulighederne for at knytte specifikke særvilkår til betingede domme og tiltalefrafald, at domstolenes henvisning til kommunens nærmere afgørelse om foranstaltninger efter den sociale servicelov medfører, at problemet blot skubbes videre til kommunerne, og at de unge i praksis ofte ikke forstår, at en betinget dom eller et tiltalefrafald med særvilkår ikke er det samme som en frifindelse.

Rigsadvokaten har til brug for kommissionens overvejelser modtaget oplysninger fra en række politikredse om udformningen af vilkår for betingede domme og for tiltalefrafald samt om sager om vilkårsovertrædelser.

Det er i den forbindelse blevet oplyst, at kommunernes praksis med hensyn til detaljeringsgraden i udtalelserne, der indhentes af anklagemyndigheden til brug for rettens afgørelse, varierer. En del kommuner anbefaler mere bredt, at ”tiltalte efter hjemkommunens nærmere bestemmelser skal undergive sig foranstaltninger i medfør af lov om social service”, hvorefter det henhører under kommunen at fastsætte nærmere vilkår efter dommen eller tiltalefrafaldet. Andre kommuner fastsætter mere detaljerede vilkår, herunder f.eks. vilkår om, at den unge skal passe sin skole/praktikplads, at den unge skal passe sit fritidsarbejde, at den unge skal ophøre med at ryge hash, og at den unge skal indgå aktivt i samarbejdet med socialforvaltningen. Disse udførlige vilkår

⁶⁰ Se afsnit 4.3 i Rigsadvokatens Meddelelse nr. 4/2007 om behandlingen af sager mod unge lovovertrædere.

forekommer ofte sammen med vilkår om, at den unge skal undergive sig tilsyn med kommunen eller i øvrigt skal undergive sig foranstaltninger efter den sociale servicelov.

Nogle politikredse har endvidere oplyst, at man har haft drøftelser med kommunerne om udformningen af forslag til vilkår til betingede domme, tiltalefrafald og ungdomskontrakter med henblik på, at disse bliver præciseret, hvilket oftest vil være en forudsætning for at reagere over for eventuelle overtrædelser af vilkårene.

Med hensyn til indberetninger fra kommunerne om overtrædelser af vilkår for betingede domme, tiltalefrafald eller ungdomskontrakter viser oplysningerne fra politikredsene, at sager om vilkårsovertrædelser forekommer yderst sjældent. Dette kan dog muligvis hænge sammen med, at der oftest i forbindelse med vilkårsovertrædelser er begået ny kriminalitet. Det er dog også nævnt som en mulighed, at kommunerne kun underretter politiet og anklagemyndigheden om meget grove vilkårsovertrædelser, eller at en bred formulering af vilkårene i en betinget dom kan gøre det vanskeligt med sikkerhed at påvise vilkårsovertrædelser.

Kommissionen har på den baggrund overvejet, om der er behov for at ændre brugen af særvilkår i tilknytning til betingede domme og tiltalefrafald i forhold til unge lovovertrædere.

Det er kommissionens opfattelse, at straffelovens § 57 fastlægger passende vide rammer for, hvilke særvilkår der kan knyttes til betingede domme og tiltalefrafald, herunder i forhold til unge lovovertrædere. Udnyttelsen af disse rammer er efter kommissionens opfattelse et domstolsanliggende, og det bemærkes i den forbindelse, at særvilkår i forhold til unge lovovertrædere fastlægges efter indstilling fra de sociale myndigheder (kommunen), der som udgangspunkt vil være bedst i stand til at vurdere, hvilke foranstaltninger der vil være formålstjenlige i forhold til den konkrete unge.

Kommissionen har heller ikke bemærkninger til, at domstolene i nogle tilfælde pålægger den unge at efterkomme kommunens afgørelse om foranstaltninger uden nærmere angivelse af, hvilken type foranstaltninger der kan være tale om. Efter kommissionens opfattelse vil det i mange sager være mest naturligt at overlade beslutningen om, hvilken type af foranstaltninger efter den sociale servicelov, der skal anvendes i forhold til den konkrete unge, til de sociale myndigheder, der er "tættest på" den unge, og dermed bedst kan vurdere det aktuelle behov hos denne.

For så vidt angår spørgsmålet om unge lovovertræderes forståelse af betydningen af en betinget dom eller et tiltalefrafald med særvilkår, er dette efter kommissionens opfattelse et spørgsmål om rettens, anklagemyndighedens og forsvarerens kommunikation med den dømte vedrørende indholdet af dommen og betydningen af dommens enkelte elementer.

Efter kommissionens vurdering er det forhold, at en social foranstaltning indgår som et konkret særvilkår i en betinget dom eller et tiltalefrafald, et særligt incitament for den unge til at overholde foranstaltningen. Kommissionen finder derfor, at det er vigtigt, at særvilkår vedrørende sociale foranstaltninger anvendes, og at de som udgangspunkt konkretiseres så meget som muligt. Det er desuden vigtigt for virkningen af særvilkår, at overtrædelser af vilkårene forfølges.

Ud fra det for kommissionen oplyste, er det kommissionens vurdering, at særvilkår vedrørende sociale foranstaltninger ikke anvendes i tilstrækkeligt omfang i forbindelse med betingede domme og tiltalefrafald, og at de, når de anvendes, ikke anvendes i tilstrækkelig konkret form, hvilket i praksis umuliggør en effektiv forfølgning af vilkårsovertrædelser. Kommissionen har konstateret, at der hos de involverede aktører tilsyneladende er ukendskab og usikkerhed med hensyn til den nærmere fastsættelse af særvilkår og forfølgning af vilkårsovertrædelser. Det er kommissionens opfattelse, at der derfor bør iværksættes et udredningsarbejde med deltagelse af politi og anklagemyndighed, sociale myndigheder og domstole med henblik på styrke brugen af konkrete særvilkår vedrørende sociale foranstaltninger og håndhævelsen af vilkårsovertrædelser.

Kommissionen skal dog samtidig understrege, at det er vigtigt at bevare fleksibiliteten i særvilkårene. Derfor bør en udvidet brug af mere konkrete særvilkår i tilknytning til betingede domme og tiltalefrafald ikke ske på bekostning af muligheden for om nødvendigt at justere særvilkårene..

Kommissionen foreslår på den baggrund, at der iværksættes et udredningsarbejde med deltagelse af politi og anklagemyndighed, sociale myndigheder og domstole med henblik på styrke brugen af konkrete særvilkår vedrørende sociale foranstaltninger i tilknytning til betingede domme og tiltalefrafald, ligesom forfølgelsen af vilkårsovertrædelser bør styrkes. Det bør samtidig sikres, at der fortsat er tilstrækkeligt fleksible muligheder for at ændre særvilkårene i en konkret afgørelse, hvis det viser sig nødvendigt.

2.3.5.3. Andre overvejelser og forslag vedrørende øget fokus på restorative justice som princip for reaktioner over for børn og unge, der begår kriminalitet

Samfundstjenesteordningen blev lovfæstet i 1992 efter i en periode at have fungeret som forsøg. I 2000 blev der indført mulighed for at idømme samfundstjeneste for færdselslovsovertrædelser, herunder spirituskørsel.

Ordningen består i, at en person kan dømmes til at udføre ulønnet, samfundsnyttigt arbejde i 30-240 timer. Samfundstjeneste fastsættes som vilkår til en helt eller delvis betinget dom og er et alternativ til en fængselsstraf på – som hovedregel – indtil 12 måneders fængsel. Til en samfundstjenestedom

er der knyttet vilkår om tilsyn af Kriminalforsorgen i Frihed, som har til opgave at iværksætte og kontrollere afviklingen af samfundstjenesten.

I princippet kan en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste idømmes for alle former for lovovertrædelser, idet det dog er forudsat, at der i forhold til grove lovovertrædelser som f.eks. røveri, vold, narkotikaforbrydelser og seksualforbrydelser ("varsomhedsområdet") skal udvises varsomhed i forhold til brugen af samfundstjeneste. I praksis idømmes dog mange samfundstjenestedomme for lovovertrædelser inden for varsomhedsområdet, herunder særligt voldsforbrydelser, og det er Kriminalforsorgens vurdering, at der ikke ses at være flere problematiske forløb for denne gruppe end for grupper uden for varsomhedsområdet.

Samfundstjeneste er i dag et ganske betydeligt alternativ til fængselsstraf. I 2006 blev der afsagt ca. 4.099 betingede domme med vilkår om samfundstjeneste. Af det samlede antal domme til ubetinget fængsel og samfundstjeneste udgjorde samfundstjenestedommene i 2006 således ca. 28 pct. Antallet af samfundstjenestedomme var i 2007 3.232 og i 2008 3.558 svarende til henholdsvis 28 pct. og 30 pct. af det samlede antal domme til ubetinget fængsel og samfundstjeneste.

Undersøgelser af befolkningens syn på straf viser, at samfundstjeneste er en meget populær sanktion, der ønskes anvendt i større omfang.⁶¹

I en ph.d.-afhandling fra 2007 vedrørende samfundstjenesteordningen konkluderes det på baggrund af en effektundersøgelse, at ordningen har en recidivhæmmende effekt i forhold til fængselsstraf for visse grupper af dømte, herunder for unge færdselslovovertrædere.⁶²

Effekten af samfundstjenestesanktionen for de unge forklares bl.a. med, at de pågældende undgår at komme i fængsel, og dermed undgår kontakt med ældre og mere kriminelt belastede lovovertrædere, som kan have en negativ indflydelse på dem, samtidig med at de bliver mindre stigmatiseret af en samfundstjenestedom end af en traditionel fængselsdom. Det er afgørende for samfundstjenestestedets positive påvirkning af den dømte, at denne opholder sig på stedet i en længere periode. Ved kortere udmålte samfundstjenestedomme begrænses kontakten til samfundstjenestestedet og dermed muligheden for at påvirke den dømte socialt i positiv retning, herunder skabe et nyt socialt netværk/omgangskreds, fortsætte som frivillig på stedet eller at komme i arbejde.⁶³

⁶¹ Se bl.a. Andersen, Jørgen Goul (1998): *Borgerne og lovene*, Aarhus Universitetsforlag, Århus, og Balvig, Flemming (2006): *Danskernes syn på straf*, Advokatrådet, København.

⁶² Clausen, Susanne (2007): *Samfundstjeneste – Virker det?*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, s. 356f.

⁶³ Ibid. s. 353.

Ved flere ændringer i straffelovgivningen af nyere dato er der åbnet mulighed for at anvende samfundstjeneste, jf. bl.a. forarbejderne til lov nr. 500 af 17. juni 2008 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, våbenloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Styrkelse af indsatsen mod ulovlige skydevåben og knive på offentligt tilgængelige steder),⁶⁴ hvoraf det bl.a. fremgår, at førstegangstilfælde af overtrædelse af våbenlovens § 4, stk. 1, der som udgangspunkt skal medføre en ubetinget fængselsstraf på 7 dage, i forhold til unge under 18 år kan afgøres med en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste, hvis betingelserne herfor er opfyldt.

Ved et kommissorium af 14. august 2009 til Straffelovrådet har Justitsministeriet bl.a. tilkendegivet, at regeringen finder, at brugen af samfundstjeneste så vidt muligt bør øges i lyset af de indhøstede erfaringer med den gældende ordning, herunder bl.a. med samfundstjenestens forebyggende og pønale virkning. Straffelovrådets opgave er på den baggrund beskrevet som følger:

”[...] Straffelovrådet [anmodes] om at gennemgå de gældende regler og praksis vedrørende domme med vilkår om samfundstjeneste med henblik på en revision, der navnlig sigter mod så vidt muligt at øge brugen af vilkår om samfundstjeneste som alternativ til fængselsstraf. Det forudsættes, at rådet inddrager resultaterne af den nævnte forløbsundersøgelse i overvejelserne. Endvidere kan rådet bl.a. inddrage relevante udenlandske erfaringer, navnlig fra de øvrige nordiske lande.

Rådet bør bl.a. overveje anvendelsesområdet for betingede domme med vilkår om samfundstjeneste, herunder både med hensyn til varsomhedsområdet (hvilke kriminalitetstyper) og kredsen af personer, som idømmes samfundstjeneste (egnethedsvurderingen). I den forbindelse kan der bl.a. være anledning til at overveje en mere udbredt anvendelse særligt over for unge, idet rådet på dette punkt bør være opmærksom på arbejdet i Kommissionen vedrørende Ungdomskriminalitet. Rådet kan endvidere bl.a. overveje principperne for fastsættelsen af antallet af samfundstjenestetimer samt overveje retsstillingen ved vilkårsovertrædelser med henblik på at sikre en konsekvent og ensartet reaktion i praksis.

Rådet kan også overveje brugen af andre sanktioner, der har karakter af ”restorative justice”.

I tilknytning til overvejelserne vedrørende samfundstjeneste anmodes rådet endvidere om at overveje behovet for at ændre de almindelige regler mv. om betingede domme, herunder bl.a. afgrænsningen af, hvilke vilkår der kan fastsættes for en betinget dom, jf. straffelovens § 57, samt overveje retsstillingen ved vilkårsovertrædelser, jf. ovenfor.”

På den baggrund finder kommissionen ikke, at der nu, hvor Straffelovrådet har fået til opgave at se generelt på regler og praksis vedrørende domme med vilkår om samfundstjeneste og herunder overveje en mere udbredt anvendelse særligt over for unge, er grundlag for at foreslå yderligere initiativer vedrørende anvendelsen af samfundstjeneste i forhold til unge lovovertrædere.

⁶⁴ Jf. afsnit 4.2 i lovforslag nr. L 171 fremsat den 28. marts 2008.

Kommissionen ønsker dog at understrege, at man – bl.a. på baggrund af de ovenfor beskrevne gode resultater med samfundstjeneste i forhold til i hvert fald nogle unge lovovertrædere – generelt er særdeles positivt indstillet over for en eventuel senere udvidelse af anvendelsen af samfundstjeneste i forhold til unge. En sådan udvidet anvendelse af ordningen vil forudsætte, at der i højere grad end tilfældet er i dag, udarbejdes personundersøgelser af de unge med henblik på at vurdere, om de pågældende er egnede til denne type sanktion.

2.3.6. Særlige frihedsberøvende sanktioner i forhold til børn og unge

Hermed sigter kommissionen til muligheden for at anvende særlige frihedsberøvende sanktioner over for børn og unge, der begår kriminelle handlinger.

Kommissionen bemærker i denne forbindelse, at det som nævnt i afsnit 2.1.1 ovenfor bl.a. fremgår af artikel 37, litra b, i FN's Børnekonvention, at anholdelse, tilbageholdelse eller fængsling af et barn under 18 år kun må bruges som en sidste udvej og for det kortest mulige passende tidsrum. Det fremgår desuden af konventionens artikel 37, litra c, at ethvert barn under 18 år, der er berøvet friheden, skal behandles menneskeligt og med respekt for menneskets naturlige værdighed og på en måde, der tager hensyn til barnets aldersmæssige behov. Især skal ethvert barn, der er berøvet friheden, holdes adskilt fra voksne, medmindre en sådan adskillelse ikke anses at tjene barnets tarv.

Det bemærkes i den forbindelse, at det er kommissionens generelle opfattelse, at udgangspunktet for reaktionen på kriminelle handlinger begået af børn og unge under 18 år ikke bør være frihedsberøvende foranstaltninger. Foruden Børnekonventionens bestemmelser skal kommissionen pege på de generelt dårlige erfaringer med frihedsberøvelse af unge i institutioner og fængsler, jf. afsnit 10.5 i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3. Hertil kommer, at man i Danmark som nævnt i afsnit 2.3.3 ovenfor i forvejen anvender frihedsberøvelse af unge i langt højere grad end i vore nabolande.

I de tilfælde, hvor frihedsberøvende sanktioner er nødvendige, er det imidlertid kommissionens opfattelse, at sanktionerne i videst muligt omfang bør være tilpasset unges særlige behov og problemstillinger, herunder med henblik på at søge at hjælpe de pågældende unge videre til en kriminalitetsfri tilværelse efter afsoningen. Det er således kommissionens generelle opfattelse, at der under fuldbyrdelsen af sanktionerne i videst muligt omfang bør være fokus på at gennemføre en bred social indsats over for de unge lovovertrædere med henblik på at imødegå årsagerne til kriminaliteten. Et særligt fokusområde bør i den forbindelse være at sikre, at de pågældende unge får mulighed for at gå i skole med henblik på at ruste dem til et liv med uddannelse og job. Unge bør som det klare udgangspunkt ikke afsone frihedsberøvende sanktioner i fængsler, pensioner eller arresthuse.

Kommissionen skal på den baggrund anbefale, at det, når det er nødvendigt at anvende frihedsberøvende sanktioner over for børn og unge, i videst muligt omfang tilstræbes,

- at disse sanktioner er tilpasset de særlige behov og problemstillinger, der knytter sig til børn og unge,
- at der under fuldbyrdelsen af sanktionerne i videst muligt omfang er fokus på at gennemføre en bred social indsats over for de unge lovovertrædere,
- at der herunder lægges særlig vægt på at sikre de pågældende muligheden for relevant skolegang, og
- at børn og unge som det klare udgangspunkt ikke bør afsone frihedsberøvende sanktioner i Kriminalforsorgens institutioner (fængsler, pensioner og arresthuse).

I det følgende beskrives kommissionens forslag til udmøntning af disse generelle anbefalinger.

2.3.6.1. Forbedret sammenhæng i ungdomssanktionen

Ungdomssanktionen blev indført med virkning fra den 1. juli 2001 ved lov nr. 469 af 7. juni 2001 om ændring af straffeloven og lov om social service (Ungdomskriminalitet). Sanktionen indebærer, at retten i straffesager vedrørende personer, der på gerningstidspunktet ikke var fyldt 18 år, og som har begået grovere personfarlig kriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet, kan bestemme, at de pågældende skal undergive sig en struktureret, kontrolleret socialpædagogisk behandling af 2 års varighed, hvis det må anses for formålstjenligt for at forebygge yderligere lovovertrædelser, jf. straffelovens § 74 a, stk. 1.

Ungdomssanktionen kan kun anvendes ved kriminalitet begået af unge i alderen 15-17 år. Det er alderen på gerningstidspunktet, der er afgørende. Ungdomssanktionen skal som udgangspunkt ikke anvendes, hvis den unge på domstidspunktet er fyldt eller forholdsvis kort tid efter fylder 18 år, medmindre den unges personlige forhold – herunder eventuelle mangel på modenhed – taler for anvendelse af ungdomssanktion frem for fængselsstraf.

Fuldbyrdelsen af ungdomssanktionen kan – uanset om den unge giver samtykke – strække sig ud over det fyldte 18. år. Da ungdomssanktionens varighed er på 2 år, vil fuldbyrdelsen række ud over det 18. år i alle de tilfælde, hvor den unge er fyldt 16 år eller 17 år på domstidspunktet.

For så vidt angår den "sociale profil" for ungdomssanktionen er der tale om unge med markante tilpasningsproblemer, dvs. unge med en mangelfuldt udviklet evne til at skabe normale sociale relationer og besvær med at orientere sig i normale sociale sammenhænge, som ofte er præget af et højt angstniveau med deraf følgende uhensigtsmæssige og grænseoverskridende reaktionsformer, herunder kriminelle handlinger af særlig voldsom eller voldelig karakter.

Anvendelse af ungdomssanktionen forudsætter, at foranstaltningen må anses for formålstjenlig i forhold til at imødekomme den unges særlige behov for behandling. Det er således en forudsætning for anvendelse af ungdomssanktionen, at den unge efter en individuel vurdering ikke findes uegnet til behandling. Der kan dog kun helt undtagelsesvis blive tale om at erklære en ung, der opfylder den "sociale profil", for uegnet til behandling. Det er ikke en betingelse, at den unge (eller forældremyndighedens indehaver) giver samtykke eller erklærer sig villig til at undergive sig denne sanktion. Den unge kan således ikke selv vælge almindelig straf.

Sanktionen skal alene anvendes ved grovere, personfarlig kriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet, f.eks. vold, røveri og voldtægt eller mere omfattende berigelseskriminalitet, brugstyveri eller hærværk. For så vidt angår strafkravet, forudsættes ungdomssanktionen i almindelighed anvendt i sager, hvor domstolene ellers ville idømme en ubetinget fængselsstraf i intervallet fra 30 dage op til ca. 1 år. Det er dog ikke udelukket at anvende sanktionen over for unge, der står til en lidt længere ubetinget fængselsstraf, f.eks. på 1 år og 6 måneder, hvis ungdomssanktionen anses for mere formålstjenlig end almindelig fængselsstraf.

Såfremt anklagemyndigheden vurderer, at den unge er omfattet af målgruppen for ungdomssanktionen, indhenter anklagemyndigheden en udtalelse fra de sociale myndigheder vedrørende den unge. I indstillingen tager de sociale myndigheder stilling til, om ungdomssanktion vil være formålstjenlig, og i givet fald hvordan ungdomssanktionen for den pågældende unge bør udformes.

Ungdomssanktionen vil normalt blive indledt med et ophold på en sikret afdeling på en døgninstitution for børn og unge (fase 1), efterfulgt af et ophold på en ikke-sikret institution eller et andet egnet opholdssted i åbent regi (fase 2) og afsluttes endelig med en ambulans fase (fase 3). Indstillingen fra de sociale myndigheder bør derfor også indeholde en stillingtagen til, hvor længe den unge bør opholde sig på en sikret døgninstitution, og i hvor lang tid den unge efterfølgende skal være anbragt på en ikke-sikret institution eller et andet egnet opholdssted. Har den unge under sagen været anbragt i varetægtssurrogat i sikret afdeling, og er der gennemført pædagogisk observation, der viser, at den pågældende ikke har behov for at være i en sikret afdeling, er der imidlertid ikke noget til hinder for, at de sociale myndigheder indstiller, at ungdomssanktionen indledes på en ikke-sikret døgninstitution eller opholdssted.

Siden ungdomssanktionens indførelse er der foretaget en række justeringer med henblik på at styrke sanktionen, jf. bl.a. lov nr. 545 af 6. juni 2007 om ændring af lov om social service (Styrkelse af ungdomssanktionen og undersøgelse af den unges person og opholdsrum på sikrede institutioner), der trådte i kraft den 1. august 2007.

Blandt andre Justitsministeriets Forskningskontor har udarbejdet en række redegørelser vedrørende forløbet af ungdomssanktionen. Senest har Justitsministeriets Forskningskontor i februar 2009 udarbejdet evalueringsrapporten ”Ungdomssanktionen. En effektevaluering” med det formål at belyse den eventuelle kriminalpræventive effekt af at blive idømt en ungdomssanktion i forhold til ubetinget fængselsstraf, der var alternativet inden ungdomssanktionens gennemførelse.

”Ungdomssanktionen. En effektevaluering” (februar 2009)

Effektevalueringen, der er gennemført af Justitsministeriets Forskningskontor, er baseret på de ungdomssanktioner, der er idømt i perioden fra 1. juli 2001 til 31. august 2006, i alt 416 domme. Denne gruppe sammenlignes med en kontrolgruppe, der består af 438 ubetingede fængselsdomme, der er idømt i perioden fra 1. januar 1998 til 30. juni 2001, og hvor den udmålte ubetingede fængselsstraf er på minimum 30 dage og maksimum 1 år og 6 måneder. For begge grupper gælder det, at de unge har været 15-17 år på gerningstidspunktet.

Som led i effektevalueringen har man målt *recidivet (tilbagefald til ny kriminalitet)* for begge grupper. Fastsættelse af målingstidspunktet eller observationsperioden volder særlige problemer i en undersøgelse, der som denne sammenligner en gruppe, der løslades efter afsoning af en frihedsstraf, med en gruppe, der under en toårig sanktion gennemløber forskellige faser med forskellige grader af frihed eller frihedsberøvelse, og dermed forskellige grader af mulighed for at begå kriminalitet. På denne baggrund har man for de ungdomssanktionsdømte valgt at måle recidiv både efter afslutningen af sanktionens fase 1 (anbringelse i en sikret døgninstitution for børn og unge) og efter sanktionens endelige ophør. Man har desuden valgt at måle recidiv generelt, dvs. tilbagefald til alle former for lovovertrædelser, som fører til en fældende strafferetlig afgørelse, og man har målt recidiv til en frihedsstraf (herunder forlængelse af ungdomssanktionen). Endvidere har man undersøgt omfanget af nye domme i observationsperioden (recidivfrekvens).

Når recidivet måles efter afslutningen af ungdomssanktionens fase 1, recidiverer 73 pct. af de unge, som er idømt en ungdomssanktion, mens 80 pct. af de unge, som er idømt en ubetinget dom, og hvis recidiv måles efter løsladelsen fra fængselsstraffen, recidiverer. For så vidt angår recidiv til frihedsstraf er der tale om 49 pct. af de unge, der er idømt ungdomssanktion, og 63 pct. af de unge, der er idømt ubetinget fængselsstraf. For så vidt angår omfanget af recidiv viser undersøgelsen, at 19 pct. af de unge, der er idømt ungdomssanktion, har en høj individuel recidivfrekvens, målt som mindst tre nye strafferetlige afgørelser i observationsperioden, mens 38 pct. af de unge, der er idømt ubetinget fængselsstraf, har en høj individuel recidivfrekvens. Disse resultater skal ses i lyset af, at de ungdomssanktionsdømte har været anbragt i (åben) institution i en del af observationsperioden, og at deres muligheder for at begå ny kriminalitet dermed har været begrænsede.

Når recidivet måles efter ungdomssanktionens ophør, viser undersøgelsen, at 78 pct. af de unge, der er idømt ungdomssanktion, recidiverer, mens 80 pct. af de unge, der er idømt ubetinget fængselsstraf, recidiverer. For så vidt angår recidiv til frihedsstraf er der tale om 51 pct. af de unge, der er idømt ungdomssanktion, og 63 pct. af de unge, der er idømt ubetinget fængselsstraf. Undersøgelsen viser desuden, at 31 pct. af de unge, der er idømt ungdomssanktion, har en høj individuel recidivfrekvens, mens 38 pct. af de unge, der er idømt ubetinget fængselsstraf, har en høj recidivfrekvens.

For at kunne måle og sammenligne *effekten* af ungdomssanktionen og ubetinget fængselsstraf er det dog nødvendigt at kontrollere for forskelle i kriminel belastning og i de sociale baggrundsoplysninger, idet forskelle i kriminel og social belastning kan influere på recidivrisikoen. Til dette formål har man indhentet oplysninger dels om tidligere kriminalitet og straffe fra Kriminalregisteret, dels om de unges opvækstforhold, anbringelser uden for hjemmet, skilsmisser i

familien, forældrenes uddannelse og socioøkonomiske forhold mv. fra Danmarks Statistik.

Når der tages højde for oplysningerne om kriminel belastning og social baggrund, viser undersøgelsen, at unge, der er blevet idømt en ungdomssanktion, generelt har en lavere recidivrisiko end unge, der er blevet idømt en ubetinget fængselsstraf, når recidivet måles efter ophøret af fase 1 i ungdomssanktionen.

Måler man recidivet efter ungdomssanktionens ophør, og tager man samtidig højde for forskellene i kriminel belastning og social baggrund, viser undersøgelsen, at unge, der er idømt en ungdomssanktion, har lavere risiko for recidiv til frihedsstraf end unge, der er idømt ubetinget fængselsstraf. For så vidt angår de øvrige recidivmålinger (recidiv generelt og recidivfrekvens) viser undersøgelsen, at sanktionsformen ikke har betydning for recidivrisikoen.

Hvorvidt de ovennævnte resultater af effektmålingen er en korrekt afspejling af forholdene, eller om de er påvirket af den udvælgelse, der sker af unge til ungdomssanktionen, og af en periodeeffekt, vides ikke. Der redegøres nærmere for disse forhold i evalueringsrapporten. Den udvælgelse, der sker af unge til ungdomssanktionen, kan betyde, at den målte kriminalpræventive effekt af ungdomssanktionen reelt er større, eller den kan betyde det modsatte, idet det afhænger af, om der ved indstillingen til og idømmelsen af en ungdomssanktion primært er fravalgt unge lovovertrædere med en dårlig prognose eller unge lovovertrædere med en god prognose med hensyn til recidiv.

Blandt andet på baggrund af resultaterne af den gennemførte effektevaluering af ungdomssanktionen har kommissionen drøftet, hvorvidt ungdomssanktionen bør bestå i sin nuværende form, ændres eller helt afskaffes. Det er kommissionens generelle opfattelse, at sanktionen primært må have et kriminalpræventivt sigte, herunder ikke mindst fordi den af i hvert fald nogle af de domfældte unge må formodes at virke som en meget streng sanktion allerede på grund af dens toårige varighed i forhold til alternativet, en ubetinget fængselsstraf på mellem ca. 30 dage og 1½ år.

Den foreliggende effektevaluering af ungdomssanktionen giver altså ikke noget sikkert billede af sanktionens recidivhæmmende effekt. Det skal dog hertil bemærkes, at sanktionen som nævnt er blevet justeret undervejs, senest med virkning fra 1. august 2007. Det er kommissionens indtryk, at i hvert fald de seneste ændringer, der bl.a. har til formål at sikre bedre sammenhæng imellem ungdomssanktionens faser, fortsat er under implementering i praksis, og at man ikke med sikkerhed kan bedømme sanktionens reelle effekt, før disse ændringer er fuldt implementeret. Effektevalueringen omfatter således unge, der er idømt ungdomssanktion i ungdomssanktionens første år, hvor der efter det for kommissionen oplyste herskede betydelig usikkerhed om den nye sanktionsform både hos kommunale sagsbehandlere og de socialpædagogiske tilbud, hvor ungdomssanktionen gennemførtes.

Formålet med ungdomssanktionen – at gennemføre en længerevarende socialpædagogisk behandling af unge lovovertrædere – tilsiger, at der ikke bør ske for mange miljøskift i forbindelse med fuldbyrdelsen af sanktionen. Det bemærkes i den forbindelse, at Justitsministeriets Forskningskontor i en tidligere rapport om sanktionen har påvist, at der i gennemsnit er to

uplanlagte institutionsskift og dermed behandlingsmæssige miljøskift pr. ungdomssanktionsforløb.⁶⁵ Her har bl.a. manglen på sikrede pladser spillet en rolle, idet nogle unge idømt ungdomssanktion ikke har kunnet tilbageføres til den samme sikrede institution, hvor det indledende ophold (fase 1) var gennemført. De er i stedet blevet placeret på den sikrede institution, hvor der først var plads, idet unge, der anbringes i varetægtsurrogat pga. det akutte behov for plads, har ”førsteret” til sikrede pladser. Ud over at nogle af de unge, der har skullet tilbageføres til sikrede pladser som led i ungdomssanktionen, således har været anbragt på flere forskellige sikrede institutioner inden for samme ungdomssanktionsforløb, har der ofte været ventetid fra den kommunale beslutning om tilbageførsel til tilbageførslen har kunnet effektueres. Ifølge Danske Regioners statistik fra 2008 om brugen af sikrede institutioner er antallet af afvisninger til sikrede pladser på grund af manglende pladser steget fra 0 i 2001 til 243 i 2008 samtidig med at antallet af idømte ungdomssanktioner i perioden 2004-2007 årligt har været ca. 100. Med de aftalte udvidelser af sikrede pladser fra 121 til 136 i 2009 må det forventes, at mulighederne for at skabe sammenhængende ungdomssanktionsforløb forbedres. Danske Regioner skønner i en ny kapacitetsanalyse fra 2009, at der er brug for at etablere yderligere 15-20 sikrede pladser frem mod 2012, hvis det skal være muligt at sikre et sammenhængende forløb.

Som eksempel på sammenhængende ungdomssanktionsforløb kan nævnes den sikrede institution Grenen, der har specialiseret sig i lange anbringelser med organisatorisk og pædagogisk sammenhæng. Tanken er, at de unge skal opleve, at der findes en ”rød tråd” i den måde, som behandlingen foregår på, med ensartet pædagogik og ledelse. På denne måde kan den unges behov imødekommes, uanset om udviklingen går frem eller tilbage, og uplanlagte brud kan i vidt omfang undgås.

Eksempel på et sammenhængende ungdomssanktionsforløb

En 16-årig ung mand anbringes i varetægtsurrogat i en sikret afdeling på en døgninstitution for børn og unge på grund af en sigtelse for gaderøveri. Inden for de første 7 dage fra anbringelsen udarbejdes en foreløbig handleplan af kommunen. Under anbringelsen udarbejdes en udtalelse til kommunen med beskrivelse af de behandlingsbehov, som den pågældende unge vurderes at have. Udtalelsen baserer sig på en pædagogisk psykologisk observation under anbringelsen på den sikrede afdeling.

Kommunen udarbejder på den baggrund en indstilling til retten ledsaget af en handleplan udarbejdet med inddragelse af den unge og dennes familie. Kommunen indstiller til en ungdomssanktion med 0 dage i fase 1 (anbringelse i sikret døgninstitution for børn og unge) og op til 10 måneders anbringelse i fase 2 (anbringelse i åben døgninstitution for børn og unge). Under varetægtsurrogatanbringelsen har den sikrede afdeling og anbringende kommune således i fællesskab tilvejebragt grundlaget for det efterfølgende anbringelsesforløb. Formålet med fase 1 er således allerede opnået i varetægtsurrogatperioden, hvorfor en fortsat anbringelse på den sikrede afdeling i fase 1 ikke tjener noget formål.

⁶⁵ Justitsministeriets Forskningskontor (2006): *Ungdomssanktionens forløb*. Rapporten er tilgængelig på <http://www.jm.dk>.

Allerede på tidspunktet for dommen har kommunen og den unge i fællesskab fundet en koordinator, som ved ungdomssanktionens begyndelse tilknyttes den unge. Dermed skabes gode muligheder for at koordinatoren kan koordinere forløbet, herunder investere tid og samvær med den unge og opbygge en bæredygtig relation, som kan fortsætte ind i fase 3 (ambulant fase), når den unge flytter i egen bolig i sin hjemkommune og har brug for koordinatoren som kontaktperson.

For at sikre sammenhæng i anbringelsen anbringes den unge på den åbne afdeling på den døgninstitution, hvor den unge har været anbragt i forbindelse med perioden med anbringelse i varetægtsurrogat. Allerede inden anbringelsen i fase 2 har der været brobygning, således at kommune, koordinator, den unge, den unges forældre og personalet på den sikrede afdeling og den åbne afdeling (det pædagogiske personale, skolelærere, faglærere, socialrådgivere mv.) har forberedt overgangen fra en frihedsberøvende anbringelse på en sikret afdeling til den efterfølgende anbringelse på den åbne afdeling.

4 måneder inde i anbringelsen i fase 2 rømmer den unge fra institutionen. På baggrund af institutionens indstilling træffer kommunen afgørelse om tilbageførsel til den samme institutions sikrede afdeling, fordi det skønnes nødvendigt for at forebygge yderligere kriminalitet og for at fastholde den unge i sit behandlingsforløb. Den unge efterlyses via politiet, som hurtigt pågriber den unge og straks kontakter institutionen. Den unge tilbageføres til samme institutions sikrede afdeling, hvor både den unge og personalet kender hinanden. Allerede dagen efter tilbageførslen lægges en plan for en ny brobygning i det fortsatte fase 2-forløb på institutionens åbne afdeling. I den forbindelse meddeler kommunen den unge, at kommunen på baggrund af rømningen har besluttet at forlænge den samlede varighed af fase 2-anbringelsen med yderligere en måned. Efter 14 dage i sikret regi overføres den unge igen til det åbne forløb. Den unge foretager ikke flere rømninger i forbindelse med fuldbyrdelsen af ungdomssanktionen.

Ungdomssanktionen indledes som udgangspunkt oftest med et ophold i lukket regi, men som det bl.a. fremgår af det ovennævnte eksempel, vil dette i visse tilfælde være unødvendigt, f.eks. i tilfælde, hvor det samme resultat er opnået under en indledende anbringelse i varetægtsurrogat.

Koordination omkring anbringelsen er efter kommissionens vurdering med til at sikre, at den unge oplever, at anbringelsen hænger sammen og giver mening. Dette kræver dog tillige, at behandlingskulturen under den sikrede og åbne anbringelse er genkendelig for den unge, hvilket efter kommissionens opfattelse kun kan lade sig gøre i et forløb, hvor det pædagogiske og undervisningsmæssige forløb er forbundet i en fælles organisatorisk sammenhæng i det åbne og sikrede forløb.

Efter det for kommissionen oplyste har man på døgninstitutionen Grenen gode erfaringer med de sammenhængende ungdomssanktionsforløb. En ikke-videnskabelig undersøgelse foretaget for Grenen tyder på et meget lavere recidiv for unge, der gennemfører et ungdomssanktionsforløb på Grenen, end landsgennemsnittet for sanktionen.

Der kan peges på både fordele og ulemper ved ungdomssanktionen. Den væsentligste fordel er, at ordningen indebærer et toårigt sammenhængende forløb, hvor den unge kan påvirkes og forhåbentlig bringes ”på ret køl” i videre omfang, end det er muligt i forbindelse med afsoning af

f.eks. en kortere ubetinget fængselsstraf. Endvidere har det fra flere sider været påpeget, at sanktionen er et meget fleksibelt rammeredskab, der giver både domstole og kommuner gode muligheder for at sammensætte et forløb, der er tilpasset den enkelte unges individuelle behov. Heroverfor kan det nævnes som ulemper, at i hvert fald nogle unge som nævnt ovenfor må antages at opleve sanktionen som unødigt hård og langvarig. Desuden kan det nævnes, at gennemførelsen af sanktionen er meget ressourcekrævende, og at det i praksis har vist sig at være svært at opfylde målsætningen om et sammenhængende forløb, idet mange unge har oplevet talrige institutionsskift under afsoningen af sanktionen.

Samlet set er det kommissionens vurdering, at de justeringer, der er gennemført af ungdomssanktionen, kræver mere tid for at blive korrekt implementeret i praksis, og at en endelig beslutning om at bevare, ændre eller nedlægge sanktionen bør træffes på baggrund af en fornyet evaluering, der bør foretages i 2012, når ændringerne må formodes at være fuldt implementeret.

Efter kommissionens vurdering bør den pædagogiske sammenhæng i ungdomssanktionsforløbet styrkes, og det gennemsnitlige antal institutionsskift i ungdomssanktionsforløbet bør reduceres. Kommunerne bør således ved udformning af handleplaner for de unge omfattet af et ungdomssanktionsforløb lægge særlig vægt på sammenhængen i forløbet, samtidig med at andre relevante hensyn, som f.eks. afstand til uddannelsesmiljø, afstand til bopælskommune i sanktionens sidste fase mv., så vidt muligt bør iagttages. Det er desuden kommissionens opfattelse, at de ungdomssanktionsforløb, der er etableret med et sammenhængende forløb med anvendelse af sikrede og åbne pladser i samme organisatoriske regi – som f.eks. på Grenen – bør følges nærmere med henblik på at indhente relevante erfaringer. Kommissionen anbefaler, at kommunerne og regionerne i forbindelse med de årlige rammeaftaler drøfter, om det vil være relevant at etablere flere åbne pladser (til fase 2 og fase 3) i organisatorisk sammenhæng med de sikrede institutioner. Endvidere anbefaler kommissionen, at man i forbindelse med den ovennævnte evaluering af ungdomssanktionen også undersøger forskellen på recidiv blandt unge, der har været i et sammenhængende forløb i samme organisatoriske regi, i forhold til unge der har gennemført et ungdomssanktionsforløb på institutioner uden organisatorisk sammenhæng. Dette bør ske for at undersøge, om de gode foreløbige resultater, der ses på Grenen, giver sig udslag i målbart bedre resultater i en større og mere videnskabelig undersøgelse.

Et *flertal* i kommissionen (Johan Reimann, Ane Kristine Christensen, Ina Eliassen, Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs, Gunnar Homann, Michael Højer, Anne Jastrup, Linda Lauritsen, Birgitte Holmberg Pedersen, Eva Rønne, Eva Smith og Henrik Thomassen) foreslår på den baggrund,

- at kommunerne ved udformning af handleplaner for de unge omfattet af et ungdomssanktionsforløb skal lægge særlig vægt på at etablere en sammenhængende pædagogisk linje i forløbet,

- at kommuner og regioner i forbindelse med de årlige rammeaftaler drøfter, om det vil være hensigtsmæssigt at etablere åbne pladser i organisatorisk sammenhæng med de sikrede pladser,
- at kommunerne også overvejer i videre omfang at udnytte den eksisterende mulighed for at indstille til retten, at den første fase af ungdomssanktionen indledes i åbent regi,
- at beslutning om at bevare, ændre eller nedlægge ungdomssanktionen som sanktionsform først træffes på baggrund af en fornyet evaluering af ordningen i 2012, hvor ændringerne af sanktionen må antages at have fuldt gennemslag på effekten, og
- at man i forbindelse med den ovennævnte evaluering af ungdomssanktionen også undersøger forskellen på recidiv blandt unge, der har været i et sammenhængende forløb i samme organisatoriske regi, i forhold til unge der har gennemført et ungdomssanktionsforløb på institutioner uden organisatorisk sammenhæng.

Et *mindretal* i kommissionen (Flemming Balvig, Jens Bay og Geert Jørgensen) anbefaler, at Ungdomssanktionen afskaffes. Ungdomssanktionen opleves af mange unge som uretfærdig, da eventuelle medgerningsmænd over 18 år ofte vil få en kort frihedsstraf for samme forbrydelse. Da tiden i varetægt modregnes for de over 18-årige, der idømmes frihedsstraf, betyder det ofte, at de sættes på fri fod umiddelbart efter domsafsigelsen. Omvendt modregnes tiden i varetægt ikke i ungdomssanktionen, således at den unge oplever, at han eller hun får en straf på to år oven i tiden i varetægt. Desuden skal den unge – uanset den unge har siddet på en sikret afdeling i varetægtsperioden – i praksis oftest tilbringe fase 1 af ungdomssanktionen på en sikret afdeling. Dette opleves af den unge som dobbelt uretfærdigt.

Den oplevede uretfærdighed er et problem i sig selv, men oplevet uretfærdighed betyder også mindsket motivation for behandling mv., og mindsker således ungdomssanktionens mulighed for at modvirke fremtidig kriminalitet mv.

Den manglende proportionalitet, der er mellem den forbrydelse, den unge har begået og straffen i ungdomssanktionen, og som også ”objektivt set” gør sig gældende med hensyn til sanktionens samlede udstrækning, stiller meget store krav til ungdomssanktionens effekt – og dokumentationen heraf – i forhold til at hjælpe disse unge ud af kriminalitet. Ungdomssanktionen ses ikke på baggrund af de hidtidige undersøgelser at have en sådan markant positiv effekt. Det er endvidere ikke mindretallets forventning, at de pågående/foreslåede ændringer vil kunne betyde en markant forbedring af effekten, eller at nærmere undersøgelser vil kunne dokumentere en sådan.

På den baggrund foreslår mindretallet, at ungdomssanktionen afskaffes, og at der i stedet iværksættes et arbejde med henblik på med udgangspunkt i de mange mere lovende muligheder, der findes i restorative justice, jf. afsnit 2.3.5 med underafsnit ovenfor, kombineret med styrkede behandlingsmæssige muligheder og sociale/uddannelsesmæssige/beskæftigelsesmæssige tiltag, at

finde frem til mere effektive – og såvel ”subjektivt” som ”objektivt” mere retfærdige – alternativer målrettet kriminelle unge under 18 år.

2.3.6.2. Andre overvejelser og initiativer vedrørende særlige frihedsberøvende sanktioner i forhold til børn og unge

2.3.6.2.1. I debatten vedrørende sanktioner i forhold til kriminelle unge dukker der jævnligt forslag op om forskellige sanktionsformer, der skal have en afskrækkende eller disciplinerende effekt. Sådanne programmer og sanktionsformer er især kendt fra USA, hvor de kendes under betegnelser som ”scared straight”, ”shock probation”/”shock parole” og ”boot camps”. Bl.a. fra USA fremhæves ofte eksempler på sådanne programmer, der varetages af myndigheder eller organisationer, der ikke sædvanligvis har ansvar for straffuldbyrdelse, f.eks. militæret.

Som det fremgår af afsnit 13.11.3 i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3, er frihedsberøvende initiativer, der hviler på et generelt princip om afskrækkelse og disciplinering af unge lovovertrædere gennem f.eks. de ovennævnte programmer imidlertid i bedste fald uden kriminalpræventiv effekt og i værste fald direkte kontraproduktive. Programmer af denne type kan have positive effekter, men det beror på, at de kombineres med en længerevarende intensiv socialpædagogisk indsats over for den unge. Der er altså intet, der tyder på, at tiltag, der fokuserer på disciplinering eller afskrækkelse har nogen gavnlig effekt – snarere tværtimod.

Hertil kommer, at sådanne initiativer som udgangspunkt rummer et element af frihedsberøvelse, hvilket efter kommissionens opfattelse ikke har nogen kriminalpræventiv effekt, men derimod snarere virker til at øge kriminaliteten.

På denne baggrund skal et *flertal* i kommissionen (Johan Reimann, Flemming Balvig, Jens Bay, Ina Eliassen, Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs, Gunnar Homann, Michael Højer, Anne Jastrup, Geert Jørgensen, Linda Lauritsen, Birgitte Holmberg Pedersen, Eva Rønne, Eva Smith og Henrik Thomassen) generelt fraråde initiativer af den nævnte type.

Et *mindretal* i kommissionen (Ane Kristine Christensen) ønsker ikke at forholde sig til de forslag, der vedrører strafudmåling/reaktion i forhold til kriminelle unge, og som ikke påvirker kommunernes opgaver, herunder forslag vedrørende særlige frihedsberøvende sanktioner.

2.3.6.2.2. I forbindelse med kommissionens drøftelser er der blevet peget på muligheden for at udvide brugen af elektronisk overvågningsudstyr i forhold til kriminelle børn og unge.

Den nuværende fodlænkeordning er reguleret i straffuldbyrdelseslovens kapitel 13 a. Efter straffuldbyrdelseslovens § 78 a, stk. 1, kan alle personer, der idømmes en ubetinget fængselsstraf i

indtil 3 måneder uanset alder og forseelse anmode om tilladelse til at fuldbyrde straffen på deres bopæl under intensiv overvågning og kontrol (elektronisk fodlænke). Tilladelse kan dog ikke meddeles personer, der er idømt fængselsstraf i indtil 14 dage for overtrædelse af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer, medmindre straffen tillige er idømt for overtrædelse af anden lovgivning, og den eller de skete overtrædelser af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer ikke har været af væsentlig betydning for straffens længde, jf. straffuldbyrdelseslovens § 78 a, stk. 2.

For at kunne få tilladelse til at fuldbyrde straffen på bopælen i elektronisk fodlænke skal den pågældende opfylde en række nærmere angivne betingelser vedrørende bl.a. bolig- og beskæftigelsesforhold, jf. straffuldbyrdelseslovens § 78 b.

Under fuldbyrdelsen i elektronisk fodlænke er den pågældende undergivet Kriminalforsorgens tilsyn og må kun forlade sin bopæl inden for de tidsrum, som Kriminalforsorgen har fastsat, og for at deltage i de aktiviteter, som Kriminalforsorgen har godkendt. Den pågældende må under fuldbyrdelsen ikke udeblive fra sit arbejde, uddannelse eller lignende.

Fodlænkeordningen trådte i kraft den 1. juli 2005 og har siden været under etapevis opbygning bl.a. med henblik på at give Kriminalforsorgen mulighed for at afprøve det elektroniske overvågningsudstyr. De hidtidige erfaringer tyder på, at ordningen er velfungerende, også personalemæssigt og organisatorisk. En egentlig effektevaluering af fodlænkeordningen med måling af tilbagefald til kriminalitet (recidiv) forventes dog først at foreligge i 2010.

Bortset fra den ovennævnte fodlænkeordning i forbindelse med fuldbyrdelse af ubetinget fængselsstraf findes der ikke i dansk ret mulighed for at pålægge personer at bære elektronisk fodlænke.

For så vidt angår muligheden for at anvende elektronisk fodlænke, evt. i form af GPS-baseret udstyr, i forhold til børn og unge uden for de tilfælde, hvor der er tale om straffuldbyrdelse, henvises til afsnit 2.2.5.2 ovenfor om udgangsforbud, hvor kommissionen nævner en række ulemper og problemer, der knytter sig til en sådan ordning.

For så vidt angår muligheden for at udvide den eksisterende fodlænkeordning vedrørende fuldbyrdelse af en idømt fængselsstraf på bopælen i forhold til unge lovovertrædere er det kommissionens opfattelse, at en sådan udvidelse ikke bør gennemføres, før der foreligger bedre dokumentation for den nuværende ordnings effekt i forhold til de pågældendes recidiv. Hertil kommer, at den eksisterende ordning allerede er blevet udvidet to gange siden ordningens indførelse i 2005. En effektevaluering af fodlænkeordningen forventes som ovenfor nævnt udarbejdet i 2010 og yderligere udvidelser bør efter kommissionens opfattelse afvente denne evaluering af ordningen.

Et *flertal* i kommissionen (Johan Reimann, Flemming Balvig, Jens Bay, Ina Eliassen, Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs, Gunnar Homann, Michael Højer, Anne Jastrup, Geert Jørgensen, Linda Lauritsen, Birgitte Holmberg Pedersen, Eva Rønne, Eva Smith og Henrik Thomassen) ser derfor ikke noget behov for at foreslå initiativer på dette område på nuværende tidspunkt.

Et *mindretal* i kommissionen (Ane Kristine Christensen) ønsker ikke at forholde sig til de forslag, der vedrører strafudmåling/reaktion i forhold til kriminelle unge, og som ikke påvirker kommunernes opgaver, herunder forslag vedrørende særlige frihedsberøvende sanktioner.

2.3.6.2.3. Kommissionen har desuden overvejet muligheden for at anvende såkaldt ”natfængsel” i forhold til unge lovovertrædere, hvormed menes en model, hvor unge afsoner en frihedsstraf ved at opholde sig i et fængsel i nattetimerne. Formålet med en sådan ordning er at minimere de negative konsekvenser af frihedsberøvelse som f.eks. tab af arbejde eller uddannelse og adskillelse fra familie.

Indledningsvis bemærkes, at en sådan ordning under alle omstændigheder i givet fald kun bør anvendes som alternativ til ubetinget fængsel. Det er således kommissionens generelle opfattelse, at frihedsberøvelse ikke bør anvendes som alternativ til ikke-frihedsberøvende sanktioner, der i dag findes tilstrækkelige.

Som alternativ til afsoning af en ubetinget fængselsstraf ses natfængsel ikke at adskille sig væsentligt fra afsoning af en ubetinget frihedsstraf med daglig udgang med henblik på at passe job eller uddannelse uden for fængslet.

Ordningen adskiller sig endvidere heller ikke væsentligt fra ordningen vedrørende fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (fodlænkeordningen), jf. straffuldbyrdelseslovens § 78 a. Det er således også tanken med fodlænkeordningen at sikre, at den dømte kan bevare sit arbejde eller sin uddannelse under afsoningen. Anmodning om tilladelse til afsoning i elektronisk fodlænke kan indgives af alle, der idømmes en ubetinget fængselsstraf af maksimalt 3 måneders varighed og omfatter således også unge domfældte.

Herudover gør de samme grundlæggende betæneligheder efter kommissionens opfattelse sig gældende i forhold til natfængsel som i forhold til weekendfængsel, jf. kommissionens bemærkninger herom i afsnit 2.3.6.2.4 nedenfor.

Et *flertal* i kommissionen (Johan Reimann, Flemming Balvig, Jens Bay, Ina Eliassen, Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs, Gunnar Homann, Michael Højer, Anne Jastrup, Geert Jørgensen, Linda Lauritsen, Birgitte Holmberg Pedersen, Eva Rønne, Eva Smith og Henrik Thomassen) kan på den baggrund ikke anbefale natfængsel som alternativ afsoningsform i forhold til unge lovovertrædere.

Et *mindretal* i kommissionen (Ane Kristine Christensen) ønsker ikke at forholde sig til de forslag, der vedrører strafudmåling/reaktion i forhold til kriminelle unge, og som ikke påvirker kommunernes opgaver, herunder forslag vedrørende særlige frihedsberøvende sanktioner.

2.3.6.2.4. Ligeledes som alternativ til ubetinget fængsel har kommissionen overvejet en model for ”weekendfængsel” for unge, hvormed menes en model, hvor unge afsoner en frihedsstraf ved at opholde sig i et fængsel i weekenderne men er på fri fod i løbet af ugens øvrige dage. Formålet med en sådan ordning er – ligesom med natfængsel, jf. afsnit 2.3.6.2.3 ovenfor – at minimere de negative konsekvenser af frihedsberøvelse som f.eks. tab af arbejde eller uddannelse og adskillelse fra familie. Afsoningsformen muliggør afsoning af kortere straffe under hensynstagen til den dømtes beskæftigelses- eller uddannelsesmæssige forhold. Der kan også med afsoning alene i weekender tages hensyn til den dømtes børn og familie.

Ligesom natfængsel, bør en weekendfængselordning under alle omstændigheder i givet fald kun anvendes som alternativ til ubetinget fængsel. Det er således som anført ovenfor i afsnit 2.3.6.2.3 kommissionens generelle opfattelse, at frihedsberøvelse ikke bør anvendes som alternativ til ikke-frihedsberøvende sanktioner, der i dag findes tilstrækkelige.

I Justitsministeriets betænkning nr. 806/1977 om alternativer til frihedsstraf fandt en arbejdsgruppe det tvivlsomt, om der er grundlag for at gennemføre regler om weekendfængsel som en særlig form for afsoning af frihedsstraf. Selv om betænkningen er af ældre dato, er de betænkeligheder, som nævnes i denne forbindelse, efter kommissionens opfattelse fortsat aktuelle.

Det fremhæves især, at anvendelsen af weekendfængsel må antages at føre til en meget ujævn og uhensigtsmæssig udnyttelse af afsoningsinstitutionernes kapacitet, og desuden give anledning til personalemæssige problemer, fordi afsoningsformen vil nødvendiggøre en særlig bemanning i weekenden. Det vil således være uforholdsmæssigt ressourcetungt at indføre denne afsoningsform i fængselsregi.

Indførelse af weekendfængsel vil således betyde, at der skal etableres institutioner til at varetage netop denne afsoning, da det vil være dyrt for de eksisterende institutioner at have ”tomme pladser” i 5 af ugens 7 dage. Derudover vil afstanden til institutionen have betydning, såfremt folk skal møde hver weekend. Hvis rejseafstanden fra den dømtes bolig eller arbejde bliver for stor, vil risikoen for udeblivelse øges, ligesom omkostningerne til transport vil blive uforholdsmæssigt store.

Der peges også i betænkningen på, at personalet i et weekendfængsel endvidere må antages at skulle løse de samme opgaver som i et åbent fængsel. Personalet skal blandt andet kunne klare situationer med berusede, domfældte, der møder for sent frem, slagsmål mellem afsonere samt

forebyggelse af indsmugling af alkohol og narko. Der må endvidere kunne forventes problematikker med stærke og svage indsatte, ligesom der ud over ordens- og sikkerhedsmæssige opgaver vil være en række behandlingsmæssige opgaver, som fortsat skal løses, som f.eks. udarbejdelse af handleplan, vejledning, motivation og generel støtte til at kunne leve en kriminalitetsfri tilværelse efter afsoning. Alle disse opgaver vil kun kunne løses af et professionelt fængselspersonale.

Ud over de ressourcemæssige betragtninger, som anført ovenfor, er det tvivlsomt, om der er et reelt behov for weekendfængsel, idet de eksisterende regler om indkaldelse til afsoning og udsættelse i vid udstrækning tilgodeser folks behov for at få lagt deres afsoning i ferier eller lignende, således at deres uddannelse og/eller arbejde bliver berørt mindst muligt.

Såfremt man forestiller sig, at weekendfængsel skulle gælde for længere frihedsstraffe, bør det inddrages i overvejelserne, at afvikling af straf over lang tid er uhensigtsmæssigt, idet der blandt andet kan være en nærliggende risiko for, at den dømte ikke vil møde frem til så mange afsoningsweekender. Afsoning af en dom på f.eks. 6 måneder i weekendfængsel, forstået som afsoning af 2 dage pr. uge, vil svare til, at den dømte skal afsone i 90 weekender. Tages der højde for mulighederne for prøveløsladelse, vil der dog "kun" være tale om 60 weekender. Det vurderes på den baggrund, at indførelse af weekendfængsel for unge vil øge risikoen for udeblivelser og dermed medføre mere arbejde for politiet, der skal iværksætte eftersøgninger og anholdelser af de pågældende.

Samlet set medfører en ordning med weekendfængsel en række betydelige ulemper, og et *flertal* i kommissionen (Johan Reimann, Flemming Balvig, Jens Bay, Ina Eliassen, Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs, Gunnar Homann, Michael Højer, Anne Jastrup, Geert Jørgensen, Linda Lauritsen, Birgitte Holmberg Pedersen, Eva Rønne, Eva Smith og Henrik Thomassen) kan derfor ikke anbefale weekendfængsel som en alternativ afsoningsform for unge.

Et *mindretal* i kommissionen (Ane Kristine Christensen) ønsker ikke at forholde sig til de forslag, der vedrører strafudmåling/reaktion i forhold til kriminelle unge, og som ikke påvirker kommunernes opgaver, herunder forslag vedrørende særlige frihedsberøvende sanktioner.

Bilag 1. Lovudkast med bemærkninger

Indledningsvis bemærkes, at kommissionens forslag giver anledning til lovændringer på en række områder. Nogle af disse lovændringer kan, som anført i betænkningen, gennemføres i forbindelse med en forestående revision af lovgivningen på det relevante område.

Desuden vurderes det, at gennemførelse af enkelte af forslagene vil kræve en ændring af folkeskoleloven, der henhører under Undervisningsministeriets ressort. Undervisningsministeriet har ikke været repræsenteret i kommissionen, og kommissionen har derfor ikke været i besiddelse af den fornødne ekspertviden til at udarbejde et lovudkast vedrørende ændring af folkeskoleloven.

1. Lovudkast

Forslag

til

Lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om social service, lov om integration af udlændinge i Danmark [og lov om folkeskolen]
 (Forebyggelse og bekæmpelse af ungdomskriminalitet)

§ 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. [...], foretages følgende ændringer:

1. I § 81 indsættes efter nr. 9 som nyt nr.:

”10) at gerningsmanden har medvirket til kriminalitet begået af et barn under 15 år.”

Nr. 10-12 bliver herefter nr. 11-13.

§ 2

I retsplejeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. [...], foretages følgende ændringer:

1. I § 114 ændres ”politiet og hver kommune” til ”politiet, kriminalforsorgen og hver kommune”.

§ 3

I lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 979 af 1. oktober 2008 som bl.a. ændret ved lov nr. 317 af 28. april 2009 og senest ved lov nr. 390 af 25. maj 2009, foretages følgende ændringer:

1. Efter § 54 a indsættes:

”§ 54 b. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde udslusning i form af udpegning af en personlig rådgiver eller fast kontaktperson for den unge efter § 52, stk. 3, nr. 6 og 7, til unge under 18 år, som løslades efter varetægtsfængsling, varetægtssurrogat eller afsoning af en frihedsstraf. Tilbuddet skal bidrage til en hensigtsmæssig udslusning med fokus på uddannelse og beskæftigelse.

Stk. 2. Udslusning efter stk. 1 skal så vidt muligt etableres inden løsladelsen og skal gives i mindst seks måneder efter løsladelsen.”

§ 4

I lov om integration af udlændinge i Danmark, jf. lovbekendtgørelse nr. [...] foretages følgende ændringer:

1. Efter § [...] indsættes:

”§ x. Kommunalbestyrelsen skal umiddelbart efter overtagelse af ansvaret for en udlænding omfattet af § 54 tilbyde den pågældende en undersøgelse for traumer. Tilbuddet skal endvidere omfatte udlændinge omfattet af § 55, medmindre der vurderes ikke at være anledning hertil.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal udarbejde en plan for, hvilken behandling og andre tilbud, der skal gives den undersøgte og dennes familie som følge af de forhold, som den i stk. 1 nævnte undersøgelse måtte have vist, med henblik på fremme af den undersøgte og dennes families generelle trivsel og integrationsproces.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen skal som led i den i stk. 2 nævnte plan tilbyde børn af traumeramte familier systematiske støtte- og undervisningsforløb med henblik på at styrke hverdagstrivlsen for disse børn.

Stk. 4. Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration fastsætter nærmere regler om proceduren for og iværksættelsen af den i stk. 1 nævnte undersøgelse samt indhold og udformning af den i stk. 2 nævnte plan og iværksættelsen heraf. Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration kan endvidere fastsætte nærmere regler for de i stk. 3 nævnte tilbud.”

§ 5

[Eventuelle ændringer af folkeskoleloven som følge af kommissionens forslag.]

§ 6

Loven træder i kraft [...].

§ 7

[Færøerne og Grønland].

2. Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr.1 (straffelovens § 81, nr. 10)

Lovforslaget indebærer, at der som nyt nr. 10 i straffelovens § 81 indsættes en bestemmelse om, at det ved straffens fastsættelse i almindelig skal indgå som skærpende omstændighed, at gerningsmanden har medvirket til kriminalitet begået af et barn under 15 år..

Som baggrund for den foreslåede bestemmelse peger kommissionen på risikoen for, at personer over den kriminelle lavalder søger selv at undgå strafansvar for kriminelle handlinger ved at overtale børn under den kriminelle lavalder til at udføre dem. Problemstillingen – der i princippet er uafhængig af niveauet af den kriminelle lavalder – knytter sig særligt til banderelateret kriminalitet.

Den nævnte problemstilling imødegås i hvert fald i et vist omfang af de gældende regler om medvirken, jf. straffelovens § 23 og § 24, efter hvilke en person kan dømmes for medvirken ved råd, dåd eller tilskyndelse til kriminelle handlinger. Herunder hører både bistand, som skal forøge muligheden for at gennemføre lovovertrædelsen ("fysisk meddelagtighed"), og bistand, som skal øge viljen dertil ("psykisk meddelagtighed", herunder "anstiftelse"). Udgangspunktet for medvirkensansvaret er, at alle, der samvirker om en forbrydelse, pådrager sig strafansvar. I forhold til spørgsmålet om pålæggelse af strafansvar skelnes der således efter dansk ret ikke mellem centralt placerede gerningsmænd eller hovedmænd og mere yderligt placerede medvirkende og bipersoner. Det er uden betydning for strafansvaret, om en eller flere af de øvrige medgerningsmænd er omfattet af en subjektiv straffrihedsgrund, f.eks. at den eller de pågældende er under den kriminelle lavalder.

Det er på den baggrund kommissionens vurdering, at personer over den kriminelle lavalder, der som ovenfor anført tilskynder til kriminelle handlinger, som begås af mindreårige, med henblik på at undgå selv at udsætte sig for et strafansvar, vil være omfattet af medvirkensansvaret, jf. straffelovens § 23.

Efter gældende ret skal det i almindelighed indgå som en skærpende omstændighed ved strafudmålingen for en strafbar gerning, at gerningsmanden har fået en anden til at medvirke til gerningen ved tvang, svig eller udnyttelse af dennes unge alder eller betydelige økonomiske eller personlige vanskeligheder, manglende indsigt, letsind eller et bestående afhængighedsforhold, jf. straffelovens § 81, nr. 9. I denne sammenhæng er det særligt spørgsmålet om at få en anden person til at medvirke til gerningen ved udnyttelse af den pågældendes unge alder, der er relevant. Ifølge forarbejderne til bestemmelsen, der blev indsat ved lov nr. 218 af 31. marts 2004 om ændring af

straffeloven og retsplejeloven (Ændring af strafferammer og bestemmelser om straffastsættelse mv.). sigtes med "ung alder" til personer, som ikke var fyldt 18 år, da gerningen blev udført. Det anføres desuden, at der i kravet om "udnyttelse" ligger, at der skal være årsagssammenhæng mellem den unge alder hos den anden person og dennes medvirken til at begå den strafbare handling. Kravet om udnyttelse skal i øvrigt ses i lyset af bestemmelsens formål om gennem strafudmålingen at markere den øgede strafværdighed, som følger af, at gerningen er udvirket ved gerningsmandens misbrug af andres underlegenhed.

Efter kommissionens vurdering vil betingelserne for at skærpe straffen i medfør af straffelovens § 81, nr. 9, ikke være opfyldt i en del af de tilfælde, hvor en person over den kriminelle lavalder tilskynder til en kriminel handling, der begås af et barn under den kriminelle lavalder. Som eksempel kan nævnes et tilfælde, hvor en 14-årig og en 16-årig sammen planlægger en kriminel handling, der i praksis skal udføres af den 14-årige, som på grund af sin alder ikke kan straffes, hvis det måtte lykkes at opspore gerningsmanden. I en sådan situation vil der ikke være tale om, at den ældre medgerningsmand udnytter den yngres alder, jf. straffelovens § 81, nr. 9, og der vil derfor ikke være grundlag for at skærpe straffen for den ældre medgerningsmand.

Det bemærkes dog, at det efter straffelovens § 81, nr. 2, også i almindelighed skal indgå som en skærpende omstændighed ved straffens fastsættelse, at gerningen er udført af flere i forening. Bestemmelsen gælder uanset medgerningsmandens eller –mændenes alder, og man vil derfor allerede under henvisning til denne bestemmelse kunne skærpe straffen, hvis flere – herunder en eller flere personer under den kriminelle lavalder – samvirker om en kriminel handling.

Efter lovforslaget suppleres de ovennævnte eksisterende strafskærpelsesgrunde med en bestemmelse, hvorefter det ved straffens fastsættelse i almindelighed skal indgå som en skærpende omstændighed, at gerningsmanden har medvirket til en kriminel handling begået af et barn under den kriminelle lavalder. Formålet med bestemmelsen er at imødegå, at personer over den kriminelle lavalder "spekulerer i" den kriminelle lavalder ved at lade børn under den kriminelle lavalder udføre kriminelle handlinger med henblik på selv at undgå at pådrage sig et strafansvar. Som eksempler på de tilfælde, der er omfattet af strafskærpelsen, er situationer, hvor gerningsmanden ved trusler, løfter om belønning, opfordring, rådgivning eller ved at stille redskaber til rådighed har medvirket til en kriminel handling foretaget af et barn under den kriminelle lavalder.

Der henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 2, afsnit 2.3.2.2.

Til § 2

Til nr. 1 (retsplejelovens § 114)

Lovforslaget indebærer en ændring af retsplejelovens § 114, således at Kriminalforsorgen formelt knyttes til SSP-samarbejdet.

Efter den gældende bestemmelse i § 114 i retsplejeloven skal politidirektøren virke for at etablere et kriminalitetsforebyggende samarbejde mellem politiet og hver kommune i politikredsen, herunder med inddragelse af skoler og sociale myndigheder. Dette samarbejde mellem skole, sociale myndigheder og politiet (SSP) udgør det udførende niveau i den kriminalitetsforebyggende samarbejdsstruktur. Målet med SSP-samarbejdet er at afklare, hvilke forebyggelsesmuligheder der findes lokalt og koordinere indsatsen mellem de relevante lokale myndigheder og institutioner. Øvrige samarbejdspartnere kan være Kriminalforsorgen, institutioner, boligområder, fritidsområder og det kulturelle område. Inden for rammerne af SSP-samarbejdet tages der initiativ til projekter og specielle indsatser, som kan forhindre, at børn og unge udvikler en uhensigtsmæssig adfærd, der kan lede til kriminalitet.

Derudover findes der en række andre samarbejdsfora inden for rammerne af den kriminalitetsforebyggende indsats, herunder SSP+, ungesamråd og banderåd, hvor det er muligt at involvere relevante parter som f.eks. Kriminalforsorgen i samarbejdet.

Som det fremgår, findes der inden for rammerne af det eksisterende samarbejde om den kriminalitetsforebyggende indsats allerede gode muligheder for på lokalt plan at knytte relevante parter som f.eks. Kriminalforsorgen, klubber, idræts- og fritidsorganisationer, boligforeninger mv. til det kriminalpræventive arbejde efter en konkret vurdering.

Formålet med lovforslaget er styrke samarbejdet om den lokale kriminalitetsforebyggende indsats yderligere ved formelt at knytte Kriminalforsorgen til SSP-samarbejdet, herunder med henblik på at sikre, at også Kriminalforsorgens erfaring og ekspertise med at håndtere unge lovovertrædere udnyttes i tilknytning til det lokale kriminalitetsforebyggende arbejde.

På den baggrund foreslår kommissionen, at Kriminalforsorgen knyttes formelt til SSP-samarbejdet.

Der henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 2, afsnit 2.2.1.2.

Til § 3

Til nr. 1 (§ 54 b i lov om social service)

Med den foreslåede bestemmelse forpligtes kommunalbestyrelsen i den unges hjemkommune til at tilbyde udslusning til unge under 18 år, der løslades efter ophold i et åbent anbringelsestilbud, en sikret *afdeling*, et arresthus eller et fængsel i forbindelse med varetægtsfængsling eller varetægtsurrogat efter retsplejeloven eller strafafsoning efter straffuldbyrdelsesloven.

Formålet med bestemmelsen er at sikre en opfølgende indsats i forlængelse af den unges løsladelse, så den unge ikke overlades til sig selv, men støttes i en positiv udvikling, og så det undgås, at den unge falder tilbage i en kriminel løbebane, finder tilbage i et negativt miljø eller på anden vis falder ind i en negativ udvikling efter løsladelsen. En central del af udslusningens indhold er at støtte den unge i at påbegynde eller fortsætte et uddannelsesforløb eller opnå tilknytning til arbejdsmarkedet.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med, at den unges hjemkommune efter § 52 i lov om social service i forvejen er forpligtet til at iværksætte sociale støtteforanstaltninger, når det på baggrund af en undersøgelse af den unges forhold efter lovens § 50 må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til den unges behov for støtte. Det er dog erfaringen, at de gældende regler kan give anledning til store udsving i udslusningsindsatsen, og at der ikke i alle tilfælde i tilstrækkeligt omfang sikres, at den unges behov for støtte imødekommes i umiddelbar forlængelse af løsladelsen.

Da der er tale om meget udsatte unge, som ofte har behov for ganske omfattende støtte for at komme tilbage på rette spor, herunder påbegynde uddannelse eller beskæftigelse, og som er i betydelig risiko for at fortsætte en tilværelse med misbrug, kriminalitet og utilpasset adfærd, findes det derfor hensigtsmæssigt at sikre en opfølgende indsats over for løsladte unge ved at indføre en lovgivningsmæssig forpligtelse hertil.

Udslusningen skal bestå i et tilbud om udpegning af en personlig rådgiver eller fast kontaktperson, jf. servicelovens § 52, stk. 3, nr. 6 eller 7. Disse foranstaltninger er dels valgt, fordi de har til formål at rådgive og vejlede den unge i forhold til arbejde, uddannelse, fritid, bolig mv., og dels fordi undersøgelser (se f.eks. Jensen, Bente: *Social arv* (2007), Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag, København) viser, at mønsterbrydere, dvs. børn og unge, som senere formår at bryde med deres sociale baggrund, ofte har mødt en voksen, der har haft afgørende betydning for deres positive udvikling. Unge, der løslades, vurderes tilsvarende at kunne nyde godt af tilknytningen til en sådan signifikant voksen.

Tilbuddet om udpegning af personlig rådgiver eller fast kontaktperson skal også gives til løsladte unge, som kommunen ellers vurderer til ikke at have et støttebehov efter § 52. Der skal i den

sammenhæng peges på muligheden for at tilpasse omfanget af foranstaltningen, ligesom den unge i øvrigt har mulighed for at takke nej til tilbuddet om udslusning.

Afgørelse om udslusning efter den foreslåede bestemmelse forudsætter ikke, at der forinden er foretaget en § 50-undersøgelse. Det skal dog understreges, at forpligtelsen til at tilbyde udslusning i form af udpegning af personlig rådgiver eller fast kontaktperson efter § 52, stk. 3, nr. 6 og 7, ikke erstatter kommunens forpligtelse efter § 50 til at undersøge barnets eller den unges forhold, hvis det må antages, at pågældende har behov for særlig støtte, og forpligtelsen til efter § 52 til at iværksætte foranstaltninger, når det må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til et barns eller en ungs særlige behov for støtte.

Hvis et barn eller en ung, der løslades, således også har behov for mere omfattende støtte og/eller støtte af en anden karakter, skal denne iværksættes. I nogle tilfælde vil det f.eks. være relevant at formidle et praktiktilbud efter servicelovens § 52, stk. 3, nr. 9, for at styrke den unges tilknytning til arbejdsmarkedet, mens det i andre tilfælde vil være relevant at iværksætte behandling af den unges problemer efter § 52, stk. 3, nr. 3, med henblik på at sikre en vedvarende forandring i den unges adfærd, tanke- og handlemønstre. Det kan f.eks. være i form af psykologhjælp eller misbrugsbehandling.

Det er således afgørende, at kommunalbestyrelsen tilbyder den unge støtte af et omfang og en karakter, som modsvarer den unges behov og må forventes at kunne bidrage til en positiv udvikling hos den unge, herunder støtte den unge i at påbegynde eller fortsætte et uddannelsesforløb eller opnå tilknytning til arbejdsmarkedet.

Kommunalbestyrelsens vurdering af, om der er behov for at tilbyde den unge yderligere udslusning, jf. ovenfor, skal bygge på en undersøgelse efter servicelovens § 50. Da der er tale om unge, som har begået relativt alvorlig kriminalitet, eller hvor der har været så begrundet mistanke herom, at man har fundet grundlag for varetægtsfængsling eller varetægtsurrogat, må det formodes, at langt de fleste af de unge i forvejen er kendt af de sociale myndigheder, og at der allerede foreligger en § 50-undersøgelse.

Hvis den unge i forvejen har en personlig rådgiver eller fast kontaktperson, betragtes kommunens forpligtelser som følge af den foreslåede bestemmelse som opfyldt. Igen skal det dog understreges, at kommunen fortsat er forpligtet efter § 52 til at iværksætte foranstaltninger, når det må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til et barns eller en ungs særlige behov for støtte.

Særligt for så vidt angår unge, der afsoner en ungdomssanktion, bemærkes, at de i henhold til de gældende regler har ret til at have en koordinator tilknyttet under hele afsoningen, jf. servicelovens § 54 a, og at koordinatorens rolle i sanktionens 3. fase, hvor den unge er under ambulansetilsyn, bl.a.

er at støtte og hjælpe den unge med – hvor det er relevant – at finde bolig, skabe sig en struktureret hverdag, finde uddannelse eller arbejde, administrere sin økonomi, styrke sit netværk og finde fritidstilbud. Kommunalbestyrelsen er derfor ikke forpligtet til at tilbyde udslusning efter den foreslåede bestemmelse til unge, der afsoner en ungdomssanktion. Hvis de unge i afsoningen af sanktionens 3. fase måtte have behov for særlig støtte udover den personlige koordinator efter servicelovens § 54 a, er kommunalbestyrelsen fortsat forpligtet til at iværksættes sådan støtte, jf. servicelovens § 52.

Jf. den foreslåede bestemmelses stk. 2, skal tilbuddet om udslusning så vidt muligt etableres inden løsladelsen. Formålet med dette er at sikre, at de nødvendige sagsbehandlingsskridt og praktiske forhold er på plads så hurtigt som muligt, så den unge ikke står uden relevant støtte på tidspunktet for løsladelsen. I nogle tilfælde vil det være vanskeligt at nå at etablere udslusningen inden løsladelsen, f.eks. i forbindelse med kortvarige varetægtsfængslinger hhv. anbringelser i varetægtssurrogat. Det må dog forventes, at det altid vil være muligt at etablere udslusningen før løsladelsen, når der er tale om løsladelse fra afsoning eller længerevarende varetægtsfængsling hhv. varetægtssurrogat.

Bestemmelsens stk. 2 foreskriver også, at udslusningen skal være mindst seks måneder efter løsladelsen. Formålet med dette er at sikre tilstrækkelig lang tid til at sikre en hensigtsmæssig udslusning, herunder i forhold til få den unge i uddannelse eller beskæftigelse. Såfremt den unge fortsat har behov for en personlig rådgiver, fast kontaktperson eller anden støtte efter de seks måneder, er kommunen forpligtet til at iværksætte den efter servicelovens § 52.

Til § 4

Til nr. 1 (§ x i lov om integration af udlændinge i Danmark)

Med den foreslåede bestemmelse i § x, stk. 1, pålægges kommunalbestyrelsen at tilbyde en undersøgelse for traumer i forbindelse med modtagelsen af boligplacerede flygtninge i medfør af integrationsloven. Tilbuddet skal gives umiddelbart efter overtagelse af ansvaret for den pågældende flygtning. Dette skal ses i sammenhæng med andre forpligtelser, som følger med overtagelse af ansvaret, herunder kommunalbestyrelsens pligt til at tilbyde et tilrettelagt introduktionsprogram, som skal påbegyndes en måned efter, at kommunalbestyrelsen har overtaget ansvaret for en udlænding. Tilbuddet om undersøgelse for traumer vil således være hensigtsmæssigt at give i forbindelse med den pågældende flygtnings første samtale i kommunen.

Undersøgelserne skal udføres af en praktiserende læge. Integrationsministeriet vil derfor indgå aftale med Praktiserende Lægers Organisation herom.

Undersøgelsestilbuddet skal gives til alle flygtninge mv., jf. integrationslovens § 54.

Tilbuddet skal endvidere gives til familiesammenførte til flygtninge, jf. integrationslovens § 55, medmindre der vurderes ikke at være anledning hertil.

I vurderingen af, om der er anledning til at undlade at give undersøgelsestilbuddet til en familiesammenført til en flygtning, jf. § 55, kan det bl.a. indgå, om der er tale om en familie, der var etableret, før den herboende flygtning udrejste til Danmark. Det vil således efter omstændighederne kunne tale for at undlade at give undersøgelsestilbuddet, hvis der er tale om en familie, der er etableret efter den herboende flygtnings indrejse i Danmark, idet der således ikke nødvendigvis er en sammenhæng mellem de omstændigheder, som den herboende flygtning i sin tid flygtede under, og de forhold som den nyankomne ægtefælle har levet under op til indrejsen i Danmark.

Endvidere vil de generelle forhold i hjemlandet kunne indgå i vurderingen. Er der således tale om en familie, der kommer fra et område, som har været udsat for krig eller krigslignende tilstande, vil dette tale for, at undersøgelsestilbuddet skal gives.

Herudover kan også resultatet af den herboende flygtnings screening eller øvrige oplysninger om den herboende flygtnings helbredstilstand indgå i vurderingen.

Som led i undersøgelsen skal der foretages en faglig vurdering af behovet for, at den undersøgte henvises til yderligere udredning eller behandling.

Kommunalbestyrelsen pålægges efter den foreslåede bestemmelse i § x, stk. 2, ligeledes en pligt til at udarbejde en samlet plan for behandling og andre tilbud, som den undersøgte og dennes familie skal have. Planen skal således indeholde den behandling, som er anbefalet i den lægefaglige vurdering, der skal foretages efter den foreslåede bestemmelse i § x, stk. 1, samt andre tilbud, der skal gives den undersøgte og dennes familie, som følge af de forhold, som undersøgelsen måtte have vist. Det er kommunalbestyrelsens pligt at følge op på undersøgelsen og iværksætte de nødvendige foranstaltninger.

Det samlede indhold af planen har til formål at fremme den undersøgte samt dennes families generelle trivsel og integrationsproces.

Derfor skal planen tilrettelægges i et helhedsorienteret, koordinerende og sammenhængende tværfagligt samarbejde mellem alle de professionelle aktører, der er involveret i udredningen af familiens forhold.

Det er endvidere væsentligt, at udformningen af planen sammentænkes med integrationskontrakten for den enkelte udlænding, således at tilbuddene i henholdsvis planen og kontrakten kan supplere hinanden til gavn for den enkelte.

Efter den foreslåede bestemmelse i § x, *stk. 3* skal kommunalbestyrelsen som led i den i *stk. 2* nævnte plan tilbyde alle børn i familier, hvor der på baggrund af den i § x, *stk.1* nævnte undersøgelse vurderes at være familiemedlemmer, der er ramt af traumer, systematiske støtte- og undervisningsforløb med henblik på at styrke hverdagsstrivelsen for disse børn.

Forslaget retter sig mod sekundært traumatiserede børn eller børn, der er i risikogruppen for at blive sekundært traumatiserede, idet deres forældre er i behandling eller er på venteliste til behandling for traumer.

Med forslaget sikres det, at børn og unge fra traumeramte familier så tidligt som muligt i integrationsprocessen gives den særlige støtte til at sikre disse børns udvikling og integration. Tilbuddene til børnene og de unge kan f.eks. indbefatte en støtteperson i hjemmet samt sorg- og samtalegrupper, herunder psykoedukative forløb, der kan bidrage til at skabe systematiske og trygge rammer i de pågældendes liv.

Den foreslåede bestemmelse har en forebyggende karakter og har til formål at sikre en helhedsorienteret, tværfaglig og sammenhængende støtte til børn med traumatiserede forældre så tidligt som muligt.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med reglerne i lov om social service, herunder lovens kapitel 11 om særlig støtte til børn og unge, hvorefter kommunalbestyrelsen er forpligtet til at iværksætte særlig støtte til børn og unge med behov herfor.

Hvis indsatsen fastlagt i den foreslåede bestemmelse viser sig ikke at være tilstrækkelig i forhold til det konkrete barn, eller hvis barnet har behov for anden særlig støtte efter serviceloven, skal indsatsen suppleres med de foranstaltninger, der findes i lov om social service.

Efter den foreslåede bestemmelse i § x, *stk. 4, 1. pkt.*, fastsætter ministeren for flygtninge, indvandrere og integration nærmere regler om proceduren for og iværksættelsen af den i *stk. 1* nævnte undersøgelse samt indhold og udformning af den i *stk. 2* nævnte handleplan og iværksættelsen heraf.

Når Integrationsministeriet har indgået en aftale med Praktiserende Lægers Organisation om gennemførelsen af undersøgelsen, fastsætter ministeriet med hjemmel i den foreslåede § x, *stk. 4*, nærmere regler for arbejdet med og umiddelbart efter undersøgelse.

Efter den foreslåede bestemmelse i § x, stk. 4, 1. pkt., kan ministeren for flygtninge, indvandrere og integration endvidere fastsætte nærmere regler for de i stk. 3 nævnte tilbud.

Til § 5

[...].

Til § 6

[...].

Til § 7

[...].

Bilag 2. Oversigt over økonomiske konsekvenser af kommissionens forslag

Ved brev af 17. oktober 2007 har Justitsministeriet anmodet om, at kommissionen søger at belyse udgifterne ved de eksisterende ordninger vedrørende forebyggelse og bekæmpelse af ungdomskriminalitet og ved de nye eller ændrede initiativer, som kommissionen måtte foreslå, med henblik på, at kommissionens anbefalinger vil kunne vurderes i lyset af de nuværende og forventede udgifter.

I den følgende oversigt har kommissionen skitseret de økonomiske konsekvenser af kommissionens forslag, jf. betænkningens kapitel 2.

Det er vigtigt at understrege, at der netop er tale om en skitsering af udgifterne og ikke en præcis vurdering, der tager alle forhold i betragtning. Der knytter sig således en betydelig usikkerhed til størrelsen af de forventede udgifter til en række af kommissionens forslag.

I forbindelse med udarbejdelsen af oversigten har kommissionen ikke taget hensyn til eventuelle muligheder for ekstern finansiering, ligesom kommissionen ikke har taget stilling til, hvorvidt udgifterne til forslagene kan holdes inden for eventuelle eksisterende økonomiske rammer.

Desuden har kommissionen ikke forsøgt at beregne størrelsen af en eventuel besparende effekt af kommissionens forslag, ligesom kommissionen ikke har taget stilling til, hvordan eventuelle besparelser skal identificeres og indhøstes. Det er dog kommissionens generelle forventning, at en række af kommissionens forslag vil kunne give besparelser, der samlet set overstiger de udgifter, der vil være forbundet med at gennemføre kommissionens forslag.

Ét medlem af kommissionen (Ane Kristine Christensen) ønsker at tage forbehold for, at der skal ske en særskilt DUT-forhandling, hvis ét eller flere af de af kommissionens forslag, der har økonomiske konsekvenser for kommunerne, gennemføres.

Oversigt over økonomiske konsekvenser af kommissionens forslag

Afsnit	Anbefaling	Økonomiske konsekvenser
2.2.1.1	Præcisering af kommunernes ansvar for langsigtet planlægning af indsatsen mv.	<i>Ad planlægningsforpligtelse</i> Forslaget vurderes at have økonomiske konsekvenser for kommunerne. Størrelsen vil afhænge af, hvor mange midler man vil afsætte til, at kommunerne kan lave en kortlægning af målgruppen. Udgifterne skønnes umiddelbart at være ca. 5,0-8,0 mio. kr. over 4 år og herefter på ca. 0,5 mio. kr. årligt. <i>Ad partnerskabsaftaler</i>

Afsnit	Anbefaling	Økonomiske konsekvenser
		Forslaget skønnes at kunne realiseres ved afsættelse af en pulje, hvis størrelse må fastlægges ud fra en vurdering af, hvilken prioritet man ønsker at give forslaget.
2.2.1.2	Udvikling af SSP-samarbejdet	Forslaget vurderes at have økonomiske konsekvenser for staten (Kriminalforsorgen), idet det skønnes at koste et halvt årsværk i hver af Kriminalforsorgens lokale afdelinger (KiF), svarende til cirka 3 mio. kr. årligt.
2.2.1.3	Styrket uddannelsesindsats, udslusning og opfølgende støtte i forhold til anbragte eller fængslede unge	<p><i>Ad tilbud om skolegang</i></p> <p>Forslaget vurderes at have økonomiske konsekvenser for kommunerne, men det er ikke på det foreliggende grundlag muligt at beregne størrelsen af disse.</p> <p><i>Ad særligt uddannelsesstilbud</i></p> <p>Forslaget vurderes at have økonomiske konsekvenser for kommunerne, men det er ikke på det foreliggende grundlag muligt at beregne størrelsen af disse.</p> <p><i>Ad udslusningstilbud</i></p> <p>Forslaget vurderes at have økonomiske konsekvenser for kommunerne. Størrelsen af udgifterne vil afhænge af 1) antallet af unge, der skal have en § 50-undersøgelse, 2) antallet af unge, der skal have en personlig rådgiver eller fast kontaktperson, og 3) varigheden af foranstaltningen. Antallet af unge er skønnet på baggrund af antallet af unge kriminelle. Med udgangspunkt i 260 unge, hvoraf 80 pct. får en fast kontaktperson, og de resterende får en personlig rådgiver og en varighed af foranstaltningen på 6 måneder, medfører dette udgifter for ca. 12,6 mio. kr. årligt.</p>
2.2.1.4	Styrket reaktion ved bekymrende skolefravær og udskrivning af skolen	Forslaget vurderes at have økonomiske konsekvenser for kommunerne. Det må således forventes, at kommunerne som følge af forslaget vil modtage 300 yderligere underretninger, der vil medføre udgifter til ca. 75 yderligere § 50-undersøgelser og forebyggende foranstaltninger. Udgifterne hertil skønnes at være ca. 8,1 mio. kr. årligt.
2.2.1.5	Undersøgelse samt evt. øget og ensartet brug af bekymringssamtaler og –breve	Forslaget vurderes at have økonomiske konsekvenser for staten (politiet) og kommunerne, hvis det besluttes at udbrede brugen af bekymringssamtaler og -breve, men det er ikke muligt på det foreliggende grundlag at beregne størrelsen af disse udgifter.
2.2.1.6	Øget og systematiseret brug af forebyggende familierådslagning og –netværksmøder	Forslaget skønnes at kunne realiseres ved etablering af en pulje, hvis størrelse må fastlægges ud fra en vurdering af, hvilken prioritet man ønsker at give forslaget.
2.2.1.7	Obligatorisk underretning af de sociale	Forslaget vurderes at have økonomiske konsekvenser for

Afsnit	Anbefaling	Økonomiske konsekvenser
	myndigheder ved kriminalitet begået af unge under 18 år	staten (politiet) og kommunerne. For så vidt angår udgifterne for politiet er det ikke muligt på det foreliggende grundlag at beregne størrelsen af disse. For så vidt angår kommunernes udgifter som følge af flere underretninger fra politiet skønnes det, at forslaget vil medføre udgifter til 50 ekstra § 50-undersøgelser og forebyggende foranstaltninger som følge af flere underretninger. Udgifterne hertil antages at udgøre ca. 5,2 mio. kr. årligt.
2.2.1.8	Obligatorisk underretning af de sociale myndigheder ved vold i hjemmet	Forslaget vurderes at have økonomiske konsekvenser for staten og kommunerne. For så vidt angår udgifterne for staten er det ikke muligt på det foreliggende grundlag at beregne størrelsen af disse. For så vidt angår kommunernes udgifter som følge af flere underretninger om vold i hjemmet anslås det, at der årligt kommer ca. 600 yderligere underretninger som følge af denne forpligtelse, hvilket medfører nye § 50-undersøgelser og foranstaltninger (anbringelse, forebyggende og familiebehandling). Udgifterne hertil svarer til ca. 10,8 mio. kr. om året.
2.2.1.9	Analyse af grundlaget for rekruttering af børn og unge til kriminelle bander	Forslaget skønnes at kunne realiseres ved etablering af en pulje til forskning på 3,0 mio. kr.
2.2.1.10	Forsøg med styrkelse af social kapital	Forslaget skønnes at kunne realiseres ved etablering af en pulje, hvis størrelse må fastlægges ud fra en vurdering af, hvilken prioritet man ønsker at give forslaget.
2.2.1.11	Styrkelse af misbrugsbehandlingen	Forslaget vurderes at have økonomiske konsekvenser, for kommunerne, men det er ikke muligt på det foreliggende grundlag at beregne størrelsen af disse.
2.2.1.12	Styrket helhedsorienteret gadeplansindsats	<i>Ad gadeplansindsatser</i> Forslaget vurderes at have visse økonomiske konsekvenser for staten (politiet) og kommunerne, men det er ikke muligt på det foreliggende grundlag at beregne størrelsen af disse, herunder fordi udgifterne vil afhænge af, hvor mange kommuner, der ønsker at indføre en hotspotlignende indsats. Det kan oplyses, at udgifterne til hotspotindsatsen i den toårige forsøgsperiode i Københavns Kommune er beregnet til 4,0 mio. pr. indsatsområde (2,5 mio. kr. til drift og 1,5 mio. kr. til aktiviteter). <i>Ad udvikling af ensartet uddannelsesforløb</i> Forslaget skønnes at medføre udgifter for staten på ca. 1,5 mio. kr.
2.2.1.13	Mentorordninger for udsatte børn og unge, herunder unge indsatte	<i>Ad tilbud om mentor</i> Forslaget vurderes at have økonomiske konsekvenser for

Afsnit	Anbefaling	Økonomiske konsekvenser
		<p>kommunerne, men det er ikke muligt på det foreliggende grundlag at beregne størrelsen af disse. Det bemærkes i den forbindelse, at den eksisterende mentorordning i Kriminalforsorgens regi er finansieret af satspuljemidler. Hvis ordningen ikke fortsat kan finansieres heraf, vil det for gruppen af unge under 18 år på landsplan koste cirka 1,0 mio. kr. årligt at opretholde den.</p> <p><i>Ad evaluering og forskningsprojekt</i> Forslagene om evalueringen og forskningsprojekt skønnes at kunne gennemføres for ca. 3,0 mio. kr. for hver, svarende til i alt ca. 6,0 mio. kr., hvis de gennemføres uafhængigt af hinanden. Det vurderes dog, at det vil være muligt at gennemføre evalueringen og forskningsprojektet sammen og herved opnå en besparelse, hvorved den samlede udgift skønnes at blive ca. 5,0 mio. kr.</p>
2.2.1.14	Styrket indsats over for unge med særlige problemstillinger	<p><i>Ad erfaringsindsamling fra Egely m.fl. og evt. permanentgørelse af psykiatrisk screening.</i> Såfremt der skal screenes for psykisk sygdom hos alle unge under 18 år, der indsættes i Kriminalforsorgens regi, skønnes det at medføre udgifter på ca. 1,0 mio. kr. årligt. Hvis der skal screenes for psykisk sygdom hos alle unge, der anbringes i sikret afdeling i socialt regi, skønnes det at medføre udgifter på ca. 3,0 mio. kr. årligt. Det skal dog bemærkes, at det kan blive vanskeligt overhovedet at rekruttere relevant sundhedsfagligt personale.</p> <p><i>Ad målrettede tilbud til børn og unge med psykiatriske problemstillinger mv.</i> Anlæg af særlige institutionspladser til børn og unge skønnes at medføre udgifter på ca. 2,4 mio. kr. pr. plads, hvis pladserne etableres ved ombygning af eksisterende byggeri, og ca. 3,5 mio. kr. pr. plads, hvis pladserne etableres ved nybyggeri. Drift af en almindelig sikret plads skønnes at medføre udgifter på ca. 2,1 mio. kr. årligt, mens drift af en særligt sikret plads skønnes at medføre udgifter på ca. 2,3 mio. kr. årligt.</p> <p><i>Ad retspsykiatriske pladser i børnepsykiatrien</i> Anlæg af 10 retspsykiatriske pladser skønnes at medføre udgifter for regionerne på ca. 16,5 mio. kr., hvis pladserne etableres ved ombygning af eksisterende byggeri, og ca. 38,5 mio. kr. hvis pladserne etableres ved</p>

Afsnit	Anbefaling	Økonomiske konsekvenser
		<p>nybyggeri. Drift af 10 retspsykiatriske pladser skønnes at medføre udgifter på ca. 21,0 mio. kr. årligt.</p> <p><i>Ad styrkelse af særlige kompetencer hos medarbejderne</i> Forslaget skønnes at medføre udgifter på ca. 1,0 mio. kr. årligt.</p>
2.2.1.15	Anvendelse af kognitive behandlingsprogrammer som standardtilbud i de sikrede afdelinger og tilknyttede åbne afdelinger	Forslaget indebærer et behov for løbende uddannelse af medarbejdere for staten (Kriminalforsorgen) og kommunerne. For Kriminalforsorgen skønnes udgiften hertil at blive ca. 1,0 mio. kr. årligt, mens udgiften for regionerne skønnes at blive ca. 2,0 mio. kr. årligt.
2.2.1.16	Andre overvejelser og initiativer vedrørende en tidlig, helhedsorienteret, tværsektoriel og sammenhængende indsats	Resultatet af kommissionens overvejelser på dette punkt vurderes ikke at have økonomiske konsekvenser.
2.2.2.1	Ydelsesbeskrivelse (kravspecifikation), akkreditering og effektevaluering af sagsbehandling og behandlingstiltag	Forslagene vurderes at have økonomiske konsekvenser for staten, regionerne og kommunerne, men det er ikke muligt på det foreliggende grundlag at beregne størrelsen af disse. Det bemærkes, at der på dette område siden 2005 har været iværksat initiativer i Kriminalforsorgens regi, og at disse initiativer er blevet styrket i forbindelse med den seneste flerårsaftale for Kriminalforsorgen.
2.2.3.1	Udvikling og anvendelse af en model til ensartet cost-benefitanalyse	<p><i>Ad udvikling af modellen</i> Forslaget skønnes at kunne realiseres ved etablering af en pulje til udvikling af modellen. Puljens størrelse må fastlægges ud fra en vurdering af, hvilken prioritet man ønsker at give forslaget.</p> <p><i>Ad løbende anvendelse af modellen</i> Forslaget vurderes at have økonomiske konsekvenser for kommunerne, men det er ikke muligt på det foreliggende grundlag at beregne størrelsen af disse.</p>
2.2.4.1	Udvikling af et værktøj til systematisk identifikation	Forslagene skønnes at kunne realiseres ved etablering af en pulje til udvikling af værktøjer. Puljens størrelse må fastlægges ud fra en vurdering af, hvilken prioritet man ønsker at give forslaget.
2.2.4.2	Styrket indsats over for børn og unge fra traumatiserede familier	<p><i>Ad systematisk screening og udarbejdelse af plan for behandlingstilbud</i> Forslaget skønnes at medføre udgifter for kommunerne på ca. 1,4 mio. kr. årligt. Dette skøn bygger på udgifter til screening af 1350 boligplacerede flygtninge (2008-tal) af praktiserende læger samt udarbejdelse af behandlingsplan for 25-30 pct. af de pågældende flygtninge i kommunen. Forslaget vurderes desuden at have økonomiske konsekvenser til</p>

Afsnit	Anbefaling	Økonomiske konsekvenser
		<p>efterbehandling/yderligere udredning på baggrund af screeningen, men det er ikke muligt på det foreliggende grundlag at beregne størrelsen heraf, da dette vil afhænge af antallet af flygtninge, der vurderes at have behov for yderligere udredning samt omfanget af behandling.</p> <p><i>Ad øvrige forslag</i> Forslagene vurderes at have økonomiske konsekvenser for staten, regionerne og kommunerne, men det er ikke muligt på det foreliggende grundlag at beregne størrelsen af disse.</p>
2.2.5.1	Styrket vejledning om og anvendelse af fysiske magtmidler over for anbragte børn og unge	Forslagene skønnes at medføre udgifter for staten på ca. 2,0 mio. kr.
2.2.5.2	Brug af udgangsforbud over for børn og unge	Forslaget om indhentning og evaluering af erfaringer med gældende ordninger vurderes ikke at medføre udgifter.
2.2.6.1	Vejledning om mulighederne for behandling og videregivelse af oplysninger om unge i forbindelse med den kriminalitetsforebyggende indsats	Forslagene skønnes at medføre udgifter for staten på ca. 0,5 mio. kr.
2.2.7.1	Landsdækkende udbredelse af ungesamråd	Forslagene vurderes at medføre ingen eller alene mindre udgifter, da der primært er tale om en omorganisering af den eksisterende indsats.
2.2.7.2	Hurtig sagsbehandling i forbindelse med sager vedrørende kriminalitet begået af børn og unge	Forslagene vurderes at have økonomiske konsekvenser for staten og kommunerne, men det er ikke muligt på det foreliggende grundlag at beregne størrelsen af disse.
2.3.1.1	”Betinget” notering af første strafferetlige afgørelse på unges straffeattest	Forslagene vurderes at have økonomiske konsekvenser for staten (politiet), men det er ikke muligt på det foreliggende grundlag at beregne størrelsen af disse.
2.3.2.1	Styrkelse af ikke-strafferetlige reaktionsmuligheder	<p><i>Ad obligatorisk § 50-undersøgelse</i> Forslaget skønnes at have økonomiske konsekvenser for kommunerne på ca. 60,2 mio. kr. årligt som følge af flere § 50-undersøgelser, handleplaner og foranstaltninger.</p> <p><i>Ad udarbejdelse af vejledning og evt. mulighed for kortvarig fast- og tilbageholdelse</i> Der er redegjort for udgifterne til dette forslag i forbindelse med afsnit 2.2.5.1 ovenfor.</p> <p><i>Ad mulighed for tilbageholdelse i op til 14 dage efter anbringelse</i> Forslaget vurderes ikke i sig selv at have økonomiske konsekvenser, men det vil formentlig være hensigtsmæssigt at afsætte midler til efteruddannelse af</p>

Afsnit	Anbefaling	Økonomiske konsekvenser
		<p>personalet på åbne anbringelsessteder med henblik på at sikre implementeringen af de nye regler.</p> <p><i>Ad kortlægning af anbringelse i sikret regi</i> Forslaget skønnes at have økonomiske konsekvenser for staten på ca. 0,5 mio. kr.</p> <p><i>Ad mulighed for forlænget anbringelse i sikret regi</i> Forslaget skønnes at have økonomiske konsekvenser for kommunerne på ca. 6 mio. kr. årligt som følge af længevarende anbringelser af børn i sikret regi.</p> <p><i>Ad eventuel lempelse af anbringelseskriteriet i sikret regi</i> Forslaget skønnes at have økonomiske konsekvenser for kommunerne på ca. 4,6 mio. kr. årligt som følge af anbringelse af flere børn og unge i sikret regi.</p>
2.3.2.2	Skærpet straf ved medvirken til kriminalitet begået af børn under den kriminelle lavalder	Forslaget vurderes at have begrænsede økonomiske konsekvenser for staten (Kriminalforsorgen), men det er ikke muligt på det foreliggende grundlag at beregne størrelsen af disse.
2.3.3.1	Mulighed for fravigelse af strafmaksimum under særdeles skærpende omstændigheder	Forslaget vurderes at have begrænsede økonomiske konsekvenser for staten (Kriminalforsorgen), men det er ikke muligt på det foreliggende grundlag at beregne størrelsen af disse.
2.3.4.1	Undersøgelse og visitering af unge under varetægtsfængsling og anbringelse i varetægtsurrogat	Forslagene vurderes at have begrænsede økonomiske konsekvenser for staten (Kriminalforsorgen) og kommunerne. For så vidt angår udgifterne for staten (Kriminalforsorgen) er det er ikke muligt på det foreliggende grundlag at beregne størrelsen af udgifterne. For så vidt angår kommunerne skønnes udgifterne at være ca. 1,2 mio. kr. årligt.
2.3.4.2	Andre overvejelser og initiativer vedrørende tilstrækkelig kapacitet af institutioner for børn og unge samt plejefamilier	Hvis der oprettes et antal yderligere sikrede pladser på døgninstitutioner for børn og unge vil det have økonomiske konsekvenser for kommunerne. Størrelsen af disse vil afhænge af antallet af pladser. Resultatet af kommissionens overvejelser på dette punkt vurderes ikke i øvrigt at have økonomiske konsekvenser.
2.3.5.1	Forsøg med anvendelse af konfliktråd som alternativ til straf for unge lovovertrædere	Forslagene vurderes ikke at have økonomiske konsekvenser.
2.3.5.2	Styrket brug af særvilkår i tilknytning til betingede domme	Forslaget vurderes ikke at have økonomiske konsekvenser.
2.3.5.3	Andre overvejelser og initiativer vedrørende øget fokus på restorative justice som princip for reaktioner over for børn og unge, der begår	Resultatet af kommissionens overvejelser på dette punkt vurderes ikke at have økonomiske konsekvenser.

Afsnit	Anbefaling	Økonomiske konsekvenser
	kriminalitet	
2.3.6.1	Forbedret sammenhæng i ungdomssanktionen	Forslagene vurderes ikke at have økonomiske konsekvenser.
2.3.6.2	Andre overvejelser og initiativer vedrørende særlige frihedsberøvende sanktioner i forhold til børn og unge	Resultatet af kommissionens overvejelser på dette punkt vurderes ikke at have økonomiske konsekvenser.

Bilag 3. Kommissionens udredningsrapport

**Udredning til brug
for
Kommissionen vedrørende ungdomskriminalitet**

Susanne Clausen, Merete Djurhuus og Britta Kyvsgaard

Justitsministeriets Forskningskontor

Maj 2009

Forord

Denne udredning omfatter tre dele. Del I omhandler en beskrivelse af ungdomskriminaliteten, dens art og udvikling fra 1981 til 2006 såvel generelt som specifikt for drenge og for piger. Endvidere belyses omfanget af gruppekriminalitet blandt unge, kriminalitet blandt etniske minoriteter, kriminalitetens geografiske fordeling samt udviklingen i brug af rusmidler blandt unge.

Del I inkluderer desuden oplysninger om de strafferetlige sanktioner, unge lovovertrædere mødes med, samt ændringer heri over årene. Også oplysninger om socialretlige foranstaltninger og anbringelser uden for hjemmet indgår. På disse områder sammenlignes med forholdene i de andre nordiske lande. Derudover indeholder del I et afsnit om tilbagefald til ny kriminalitet.

Det sidste afsnit af del I vedrører risikofaktorer og beskyttende faktorer. Det vil sige de forhold, der menes at have betydning for, at kriminalitet forekommer eller ikke forekommer blandt unge.

Resten af rapporten vedrører forebyggelse. Nogle af de mange forskellige initiativer fra både ind- og udland, der er iværksat for at forebygge ungdomskriminalitet, beskrives, og det søges videre belyst, hvorvidt initiativerne rent faktisk forebygger ungdomskriminalitet. Der er således lagt vægt på at inkludere tiltag, der er effektevaluerede.

Del II indledes med en gennemgang af tidligere initiativer vedrørende ungdomskriminalitet og udsatte unge. Denne rapportdel sammenfatter i øvrigt først og fremmest de kriminalpræventive projekter og effektevalueringer, der refereres nærmere i bilagsdelen, del III. Projekterne og evalueringerne er grupperet efter emne, eksempelvis kriminalpræventive tiltag vedrørende familien, skole og uddannelse, arbejde og sanktionssystemet. For hvert område omtales en række tiltag og de kriminalpræventive erfaringer hermed. Del II afsluttes med et sammendrag og diskussion af de kriminalpræventive erfaringer.

Del III indeholder nærmere referater af en lang række projekter og evalueringer, så den interesserede læser kan få en mere konkret viden om de enkelte tiltag. Hvert referat af de kriminalpræventive tiltag omfatter beskrivelser af bl.a. målgruppen, tiltagets karakter samt de erfaringer eller den effekt, tiltaget måtte have resulteret i.

Det kriminalpræventive område er i dag meget stort, og dagligt produceres der nye projekter og nye erfaringer. De mange eksempler på tiltag, der er omtalt i rapporten, vil derfor ikke være udtømmende, men har til hensigt at give et både bredt og nuanceret indtryk af de muligheder, der er for det kriminalpræventive arbejde.

Et udkast til denne udredning har været fremlagt til diskussion på en temadag d. 28. august 2008. På baggrund af diskussionen er der foretaget visse ændringer og tilføjelser i rapporten. Der er

endvidere i begrænset omfang foretaget opdateringer, idet meget væsentlige nye evalueringer og rapporter er inkluderet. Der er derimod ikke gennemført en opdatering af udviklingen i ungdomskriminaliteten dels på grund af det omfattende arbejde, det ville indebære, men også fordi de sidste par års kriminalstatistiske data næppe giver et korrekt billede af den registrerede kriminalitet blandt unge på grund af det efterslæb i domme og andre afgørelser, retsreformen har medført. I forhold til 2006 var der således i 2007 15 pct. færre strafferetlige afgørelser for aldersgruppen 15-17 år.

Del I. Ungdomskriminalitet: Art, omfang og udvikling samt risikofaktorer

1. Kriminalitet og alder	247
2. Udviklingen i omfang og art af børne- og ungdomskriminalitet	248
2.1. Selvrapporteret kriminalitet	248
2.1.1. Danske selvrapporteringsundersøgelser	249
2.1.2. Nordiske selvrapporteringsundersøgelser	250
2.2. Udviklingen i den registrerede kriminalitet	254
2.2.1. Børn under den kriminelle lavalder	256
2.2.2. Unge 15-17-årige	257
2.3. Sammenfatning vedrørende udviklingen i ungdomskriminalitet	263
3. Kriminalitet blandt drenge og piger	264
3.1. Kønsforskelle i henhold til selvrapporteringsundersøgelser	265
3.2. Kønsforskelle i henhold til den registrerede kriminalitet	266
4. Ungdomskriminalitet som gruppefænomen	269
5. Etniske minoriteter	274
6. Geografi og kriminalitet	279
7. Rusmidler	281
8. Strafferetlige og socialretlige tiltag	283
8.1. Sanktionsudviklingen i Danmark	283
8.2. Bistand til børn og unge i Danmark	284
8.3. Strafferetlige sanktioner i de øvrige nordiske lande	286
8.4. Anbringelse af børn og unge i de øvrige nordiske lande	288
9. Tilbagefald til ny kriminalitet	288
10. Risikofaktorer og beskyttende faktorer	291
10.1. Individuelle faktorer	291
10.1.1. Alder, køn og etnicitet	291
10.1.2. Svag begavelse	292
10.1.3. Lav selvkontrol	293
10.1.4. Psykiatriske lidelser	294
10.1.5. Særligt om beskyttende faktorer	295
10.2. Familie- og opvækstforhold	295
10.2.1. Forældrenes sociale status	295
10.2.2. Opdragelse mv.	296
10.2.3. Tidligt moderskab	297
10.2.4. Kriminalitet blandt forældre	297
10.2.5. Brudte familier	298

10.2.6. Andre faktorer vedrørende familien.....	298
10.3. Skole, uddannelse og arbejde.....	299
10.3.1. Gennemførelse af skolegang og uddannelse.....	299
10.3.2. Skolens klima mv.....	299
10.4. Livsstil.....	301
10.5. Placering i institution.....	302
10.6. De sociale omgivelser/kontekstuelle faktorer.....	303
10.7. Kriminalitet og antallet af risikofaktorer.....	305
11. Forskellige grupper af unge.....	305

Del II. Forebyggelse: Projekter og evalueringer

12. Indledning til del II.....	308
12.1. Afgrænsning og udvælgelse af kriminalpræventive projekter og effektevalueringer...	308
12.2. Krav til effektevalueringer.....	309
12.2.1. Cost-benefitanalyser.....	311
12.2.2. Behandlingsprincipper.....	312
12.3. Tidligere initiativer.....	314
12.3.1. Den første voldspakke.....	314
12.3.2. Den anden voldspakke.....	316
12.3.3. Voldssekretariatet.....	318
12.3.4. Lømmepakken.....	320
12.3.5. Handlingsplanen Stop Volden.....	320
13. Sammenfatning vedrørende projekter og evalueringer.....	321
13.1. Tiltag vedrørende samarbejde.....	321
13.2. Tiltag vedrørende familien.....	324
13.3. Tiltag vedrørende skole og uddannelse.....	329
13.4. Tiltag vedrørende arbejde, aktiveringsprojekter og erhvervsuddannelse.....	335
13.5. Tiltag vedrørende fritiden.....	338
13.6. Kønsspecifikke tiltag.....	343
13.7. Tiltag vedrørende etniske minoriteter.....	345
13.8. Tiltag vedrørende unge seksualforbrydere.....	346
13.9. Tiltag vedrørende bander.....	347
13.10. Tiltag vedrørende alkohol- og narkotikaproblemer.....	351
13.11. Tiltag i forbindelse med sanktionssystemet.....	355
13.11.1. Kognitive programmer.....	355
13.11.2. Andre behandlingsprogrammer.....	360
13.11.3. Afskrækkelse og disciplinering.....	363
13.11.4. Restorative justice og samfundstjeneste.....	365

13.11.5. Særlige ungdomssanktioner	368
13.11.6. Særlige afsonings- og anbringelsesformer	370
14. Afsluttende opsamling vedrørende evalueringer og projekter	376
14.1. Forskellige grupper af unge, forskellige præventive midler	379
14. 2. Sanktionssystemet	381
14.3. Særlige grupper, særlige tiltag?	382
14.4. Effekt og økonomi	383

Del III. Bilag

DEL I

UNGDOMSKRIMINALITET:

ART, OMFANG OG UDVIKLING

SAMT

RISIKOFAKTORER

1. Kriminalitet og alder

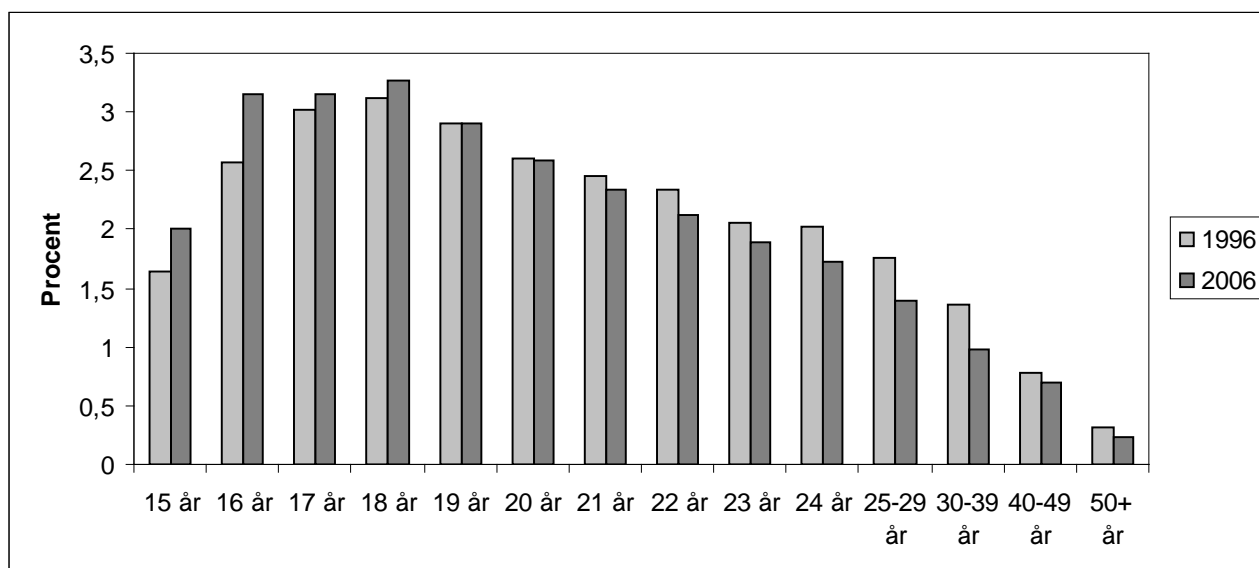
I nyere tid har kriminalitetsbilledet været præget af unge. Mens de 15-24-årige i 2006 udgjorde 14 pct. af befolkningen over 14 år, angik 42 pct. af alle de strafferetlige afgørelser for straffelovsovertrædelser denne aldersgruppe.⁶⁶ De unge er således tre gange så hyppigt repræsenteret i det strafferetlige system, som de er i befolkningen.

At kriminalitet først og fremmest er et ungdomsfænomen, er generelt for hele den vestlige verden. I alle lande topper kriminaliteten i de unge år og falder derefter jævnt og støt med stigende alder.

Figur 1 viser procentandelen i forskellige aldersgrupper, som har fået en strafferetlig afgørelse for straffelovskriminalitet i henholdsvis 1996 og 2006. Det er alderen på afgørelsestidspunktet, der er anvendt, hvilket forklarer, hvorfor der er så stor forskel mellem andelen af de 15- og de 16-årige med en strafferetlig afgørelse. Der vil således være en del af de lovovertrædelser, som de unge har begået, der først afgøres efter de er fyldt 16 år.

For 2006 ses, at andelen med en strafferetlig afgørelse er nogenlunde lige stor for unge i alderen 16-18 år, hvorefter andelen falder langsomt og når – for personer på 50 år og derover – ned på godt en femtededel af det, den er for de 16-18-årige.

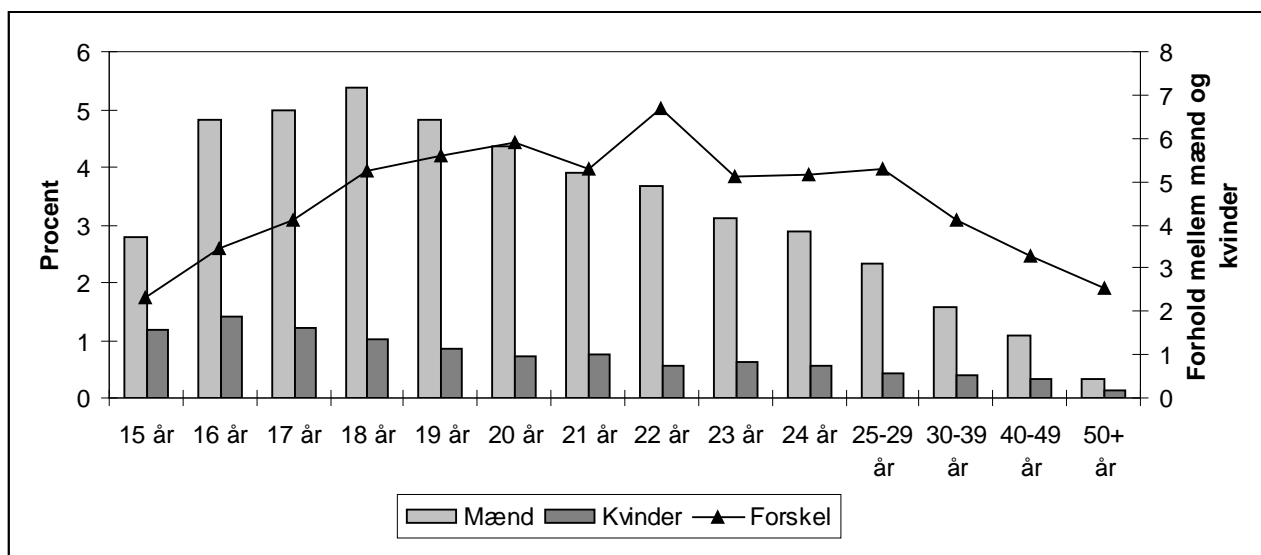
Figur 1. Procentandel med en strafferetlig afgørelse for straffelovsovertrædelser fordelt efter alder, 1996 og 2006.



⁶⁶ Strafferetlige afgørelser omfatter her både fældende afgørelser samt frifindelser, tiltaleopgivelser m.v.

En sammenligning mellem 1996 og 2006 tyder på, at især flere af de 15- og 16-årige kommer i kontakt med det strafferetlige system på grund af kriminalitet i 2006, mens færre af dem i de ældre aldersgrupper til gengæld gør det.

Figur 2. Procentandel mænd og kvinder med en strafferetlig afgørelse for straffelovsovertrædelser fordelt efter alder, samt forholdet mellem andel mænd og andel kvinder med en strafferetlig afgørelse, 2006.



Et andet ganske universelt træk ved kriminalitet er, at den er et udpræget mandsfænomen. Andelen af kvinder, der registreres for en lovovertrædelse, er betydeligt mindre end andelen af mænd. Det ses af figur 2, der også viser, at forholdet mellem andel mænd og kvinder, der får en strafferetlig afgørelse, varierer en del med alderen: Mens det kun er godt dobbelt så mange mænd som kvinder blandt de helt unge og blandt dem på 50 år og derover, som får en strafferetlig afgørelse, er forskellen mere end 1:5 for dem i alderen fra 18-29 år, jf. kurven i figur 2.

Kriminalitetsudviklingen blandt de unge og blandt henholdsvis drenge og piger uddybes i det følgende.

2. Udviklingen i omfang og art af børne- og ungdomskriminalitet

På baggrund af undersøgelser af selvrapporteret kriminalitet samt den registrerede børne- og ungdomskriminalitet skal udviklingen i kriminalitetens omfang samt udviklingen i arten af den kriminalitet, børn og unge begår, belyses.

2.1. Selvrapporteret kriminalitet

Undersøgelser af selvrapporteret kriminalitet indebærer, at personen selv via et spørgeskema eller på anden vis oplyser om arten og omfanget af den kriminalitet, vedkommende måtte have begået.

Det er en metode, der især anvendes i forbindelse med børne- og ungdomskriminalitet. Metoden har den åbenlyse fordel, at den i princippet kortlægger den faktiske kriminalitet, som den enkelte har begået, og ikke kun den del af kriminaliteten, der er anmeldt til politiet og senere opklaret. Kortlægningen begrænses dog af de spørgsmål, der stilles, som typisk alene angår mindre alvorlige og forholdsvis almindelige forbrydelsestyper. Desuden vil de skolebaserede selvrapporteringsundersøgelser, som er de mest almindelige, som regel ikke inkludere observations- eller særklasser eller børn og unge, der er anbragt på institution. Det betyder, at nogle af de børn og unge, som er mest kriminelt aktive, ikke vil være omfattet af selvrapporteringsundersøgelserne (Kyvsgaard 1992b; Shannon 2006; Christoffersen 1999).

2.1.1. Danske selvrapporteringsundersøgelser

Den første danske undersøgelse af selvrapporteret kriminalitet blev gennemført i begyndelsen af 1960'erne på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse blandt sessionssøgende unge mænd (Greve 1972). Undersøgelsen viste, at kriminalitet var ganske udbredt blandt unge, og at kun 0,8 pct. af de unge mænd ikke havde begået nogen af de 18 kriminalitetsarter, der blev spurgt om. Undersøgelsesrapporten fik navnet "Kriminalitet som normalitet". De kriminalitetsarter, der dengang var de hyppigste blandt de unge mænd, var smugleri og arbejdspladstyveri.

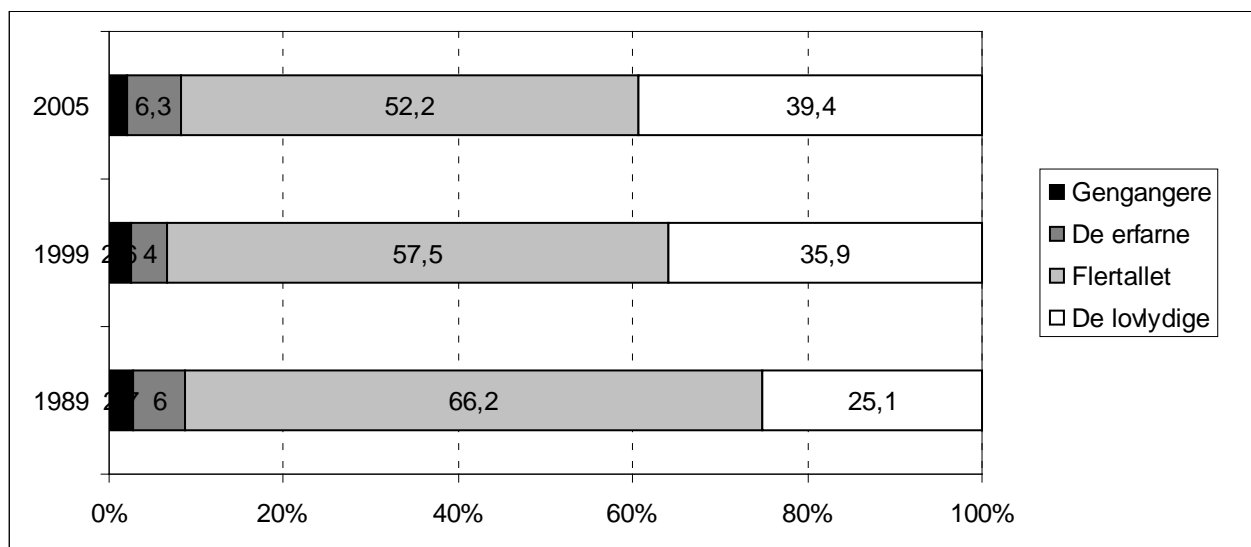
I 1979 blev den række af selvrapporteringsundersøgelser, som stadig gennemføres, igangsat. Undersøgelsen omfattede i 1979 samtlige 8. klasseelever i Gladsaxe Kommune (Balvig 1982). I 1989 blev undersøgelsen gentaget i Gladsaxe Kommune, men den blev samtidig udvidet til også at omfatte 8. klasseelever fra en række mindre kommuner i Nordjylland samt – året efter – elever i Allerød Kommune (Kyvsgaard 1992a; Balvig & Kyvsgaard 1991). Igen efter ti år blev denne selvrapporteringsundersøgelse gentaget (Balvig 2000), og den seneste i rækken er gennemført i 2005 (Balvig 2006).

Disse fire selvrapporteringsundersøgelser hviler alle på samme spørgeskema, omfatter samme aldersgruppe og angår – fra og med 1989-undersøgelsen – samme geografiske områder.⁶⁷ Dette gør det muligt at vurdere udviklingen i omfanget af selvrapporteret kriminalitet blandt de unge. Kriminalitetsspørgsmålene angår først og fremmest forskellige former for tyveri samt røveri og hærværk. Undersøgelserne i 1999 og 2005 omfatter desuden spørgsmål om vold og mobning.

Hovedresultaterne af de undersøgelser, der er gennemført siden 1989, og som omfatter de tre nævnte geografiske områder, er vist i figur 3. Det mest markante ved udviklingen er, at andelen af de unge, der ikke har begået kriminalitet, er vokset. Denne ændring fremtræder endnu mere markant for alene Gladsaxe Kommune, hvor udviklingen som nævnt kan følges fra 1979.

⁶⁷ Der har gennem årene været visse ændringer og tilføjelser i spørgeskemaet, men de fundamentale spørgsmål om kriminalitet er de samme i alle undersøgelserne.

Figur 3. Procentvis fordeling af unge i kriminalitetsgrupper, 1989, 1999 og 2005.⁶⁸



Denne vækst i andelen af børn og unge, som ikke har begået kriminalitet, sker som følge af, at andelen, der har begået mindre alvorlig kriminalitet – 'Flertallet' – er blevet mindre. Derimod er de to grupper, der har begået alvorligere kriminalitet – 'De erfarne' og 'Gengangerne', stort set uforandrede.

Med hensyn til voldskriminalitet, der som nævnt er belyst i de to seneste selvrapporteringsundersøgelser, er der hverken sket en stigning eller et fald i andelen af unge, der har begået vold eller været udsat for vold.

2.1.2. Nordiske selvrapporteringsundersøgelser

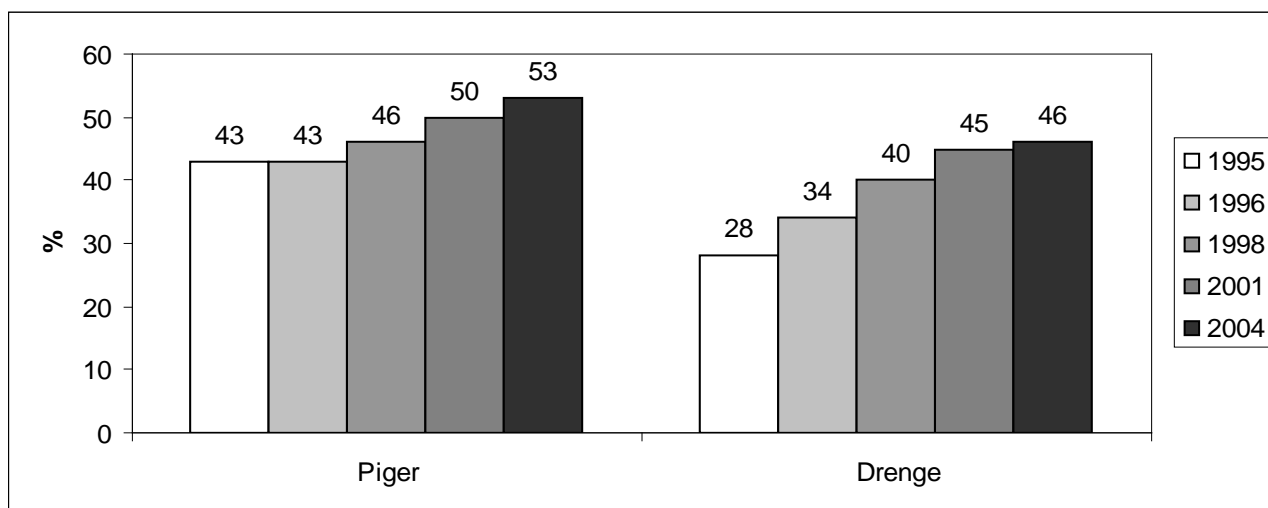
I andre nordiske lande er der også systematisk gennemført selvrapporteringsstudier blandt skolebørn. Det er ikke umiddelbart muligt at sammenligne undersøgelser fra de forskellige lande, da de spørgsmål, der angår kriminalitet, varierer. En væsentlig forskel mellem de danske og de øvrige nordiske undersøgelser er, at de sidstnævnte i kriminalitetsindekset inkluderer brug af hash og andre illegale stoffer, hvilket ikke er tilfældet i de danske undersøgelser.

De finske undersøgelser omfatter 9. klasseelever, og de deltagende skoler er tilfældigt udvalgt blandt finsksprogede skoler i hele landet (Kivivouri 2005). Der er gennemført fem selvrapporteringsstudier i Finland: i 1995, 1996, 1998, 2001 og 2004. Det anvendte spørgeskema omfatter 16 spørgsmål om kriminalitet vedrørende tyveri, vold/mobning, hærværk, marihuana mv., spirituskørsel og kørsel uden kørekort.

⁶⁸ 'De lovlydige' er karakteriseret ved højst at have stjålet fra forældrene, mens 'Flertallet' er unge, der har begået mindre alvorlige former for tyveri, såsom butikstyveri. 'De erfarne' er dem, der 1-2 gange har begået alvorligere ungdomskriminalitet som indbrudstyveri, biltyveri og røveri, og 'Gengangerne' har gjort dette mere end to gange.

Det overordnede resultat af undersøgelsen fremgår af figur 4, som – i lighed med de danske undersøgelser – viser, at andelen af unge, der begår kriminalitet, er mindsket. Mindskningen beror på, at færre unge begår tyveri og hærværk. Andelen af unge, der begår vold eller bruger marihuana/hash, er derimod ikke mindsket.

Figur 4. Procentandel piger og drenge som ikke har begået kriminalitet det foregående år.⁶⁹ Finland, 1995-2004.



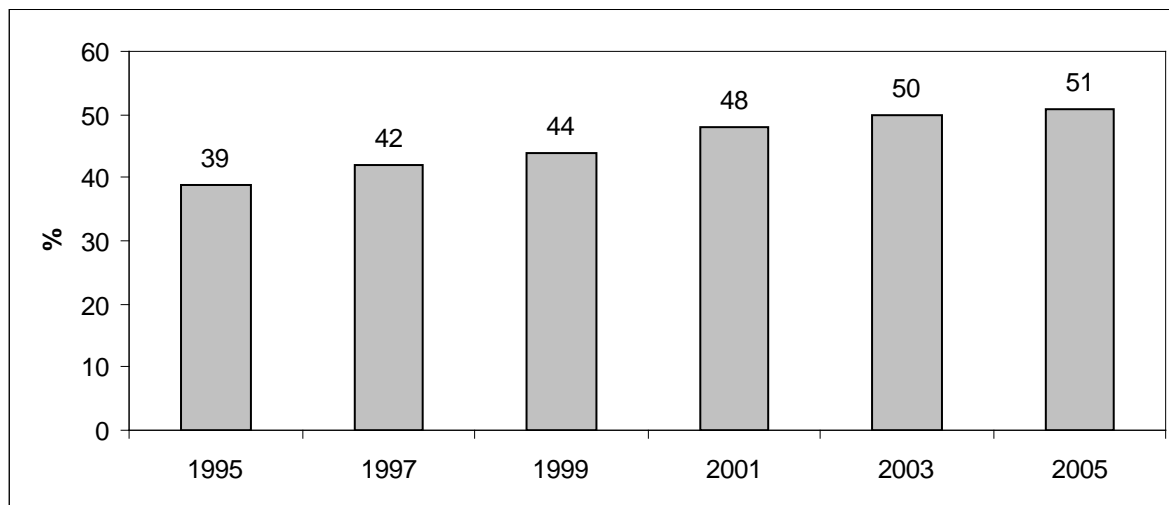
Den finske undersøgelse viser endvidere, at det samlede antal ejendomsforbrydelser, de unge har begået, også er mindsket. At færre unge begår lovovertrædelser, betyder således ikke nødvendigvis, at de unge begår mindre kriminalitet, idet kriminalitetsfrekvensen kan være øget blandt de aktive. Det viser sig altså ikke at være tilfældet.

I Sverige er der ligeledes siden 1995 gennemført en række skolebaserede selvrapporteringsundersøgelser (Brå 2006; Svensson & Ring 2007). Det drejer sig om i alt seks undersøgelser, der er gennemført med to års mellemrum. Som i Finland er undersøgelserne baseret på elever i 9. klasse og inkluderer skoler, der er tilfældigt udvalgt.

Også de svenske undersøgelser viser, at færre unge involveres i kriminalitet, jf. figur 5. Mindskningen i de unges kriminalitet angår alene ejendomsforbrydelser (tyveri og hærværk), mens andelen, der begår vold eller narkotikarelaterede lovovertrædelser, har været konstant. Undersøgelserne viser endvidere, at andelen, der har begået en kriminel handling 1-5 gange i løbet af det seneste år, er konstant, hvorimod andelen, der hyppigere har begået en kriminel handling, har været faldende. Det betyder – igen svarende til den finske undersøgelse – at de unge samlet set har begået færre kriminelle handlinger i 2005 end i 1995.

⁶⁹ Figuren er baseret på 14 af de 16 spørgsmål, idet spørgsmål om henholdsvis biltyveri og brug af narkotika ikke var inkluderet i de første undersøgelser.

Figur 5. Procentandel som ikke har begået kriminalitet det foregående år. Sverige, 1995-2005.

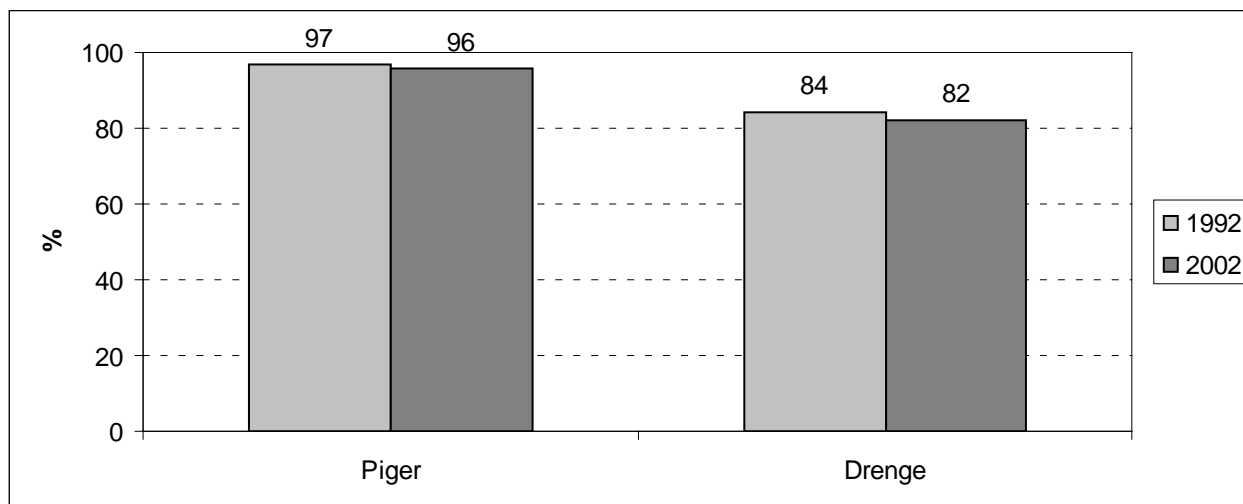


I Norge er der alene gennemført to sammenlignelige nationale selvrapporteringsstudier, én i 1992 og én i 2002 (Skogen & Wichström 1995; Pape & Falck 2003). Begge undersøgelser omfatter et repræsentativt udsnit af skoleungdommen i alderen 13-19 år. Undersøgelserne, der tilsammen omfatter mere end 20.000 børn og unge, inkluderer 10 spørgsmål om tyveri, hærværk, vold og trusler om vold. Det fremgår ikke af undersøgelsesrapporten, hvor stor en andel der har begået eller ikke har begået nogen af de kriminalitetsformer, der er spurgt om, men alene, hvor stor en andel af henholdsvis drenge og piger, der ikke har begået alvorligere former for kriminalitet det foregående år, jf. figur 6. Med alvorligere kriminalitet menes slagsmål med våben, bil- eller motorcykeltyveri, tyveri til en værdi af mere end 1000 kr. og/eller groft hærværk. Som det ses af figuren, er der ganske stor stabilitet i andelen, der ikke har begået grovere lovovertrædelser i de undersøgelser.⁷⁰ Dette gælder både for piger og for drenge.

Af undersøgelsen fremgår i øvrigt, at der har været en mindskning i andelen af unge, der har begået en række af de mindre alvorlige kriminalitetsarter (ibid.). Det gælder således alle former for tyveri samt vold (uden våben) og trusler om vold. Dette kunne tyde på, at der samlet set er tale om en mindskning i andelen af unge, der har begået kriminalitet. Undersøgelsen viser videre, at færre unge har begået disse forbrydelser flere gange i 2002 end i 1992. Det tyder på, at det samlede omfang af de unges kriminalitet er mindsket.

⁷⁰ Der er ikke i rapporten nævnt noget om, hvorvidt forskellene er signifikante eller ej, men en estimering tyder på, at der – på trods af en ganske stor undersøgelsespopulation – ikke er tale om signifikante forskelle.

Figur 6. Procentandel piger og drenge som ikke har begået alvorligere kriminalitet det foregående år. Norge, 1992 og 2002.



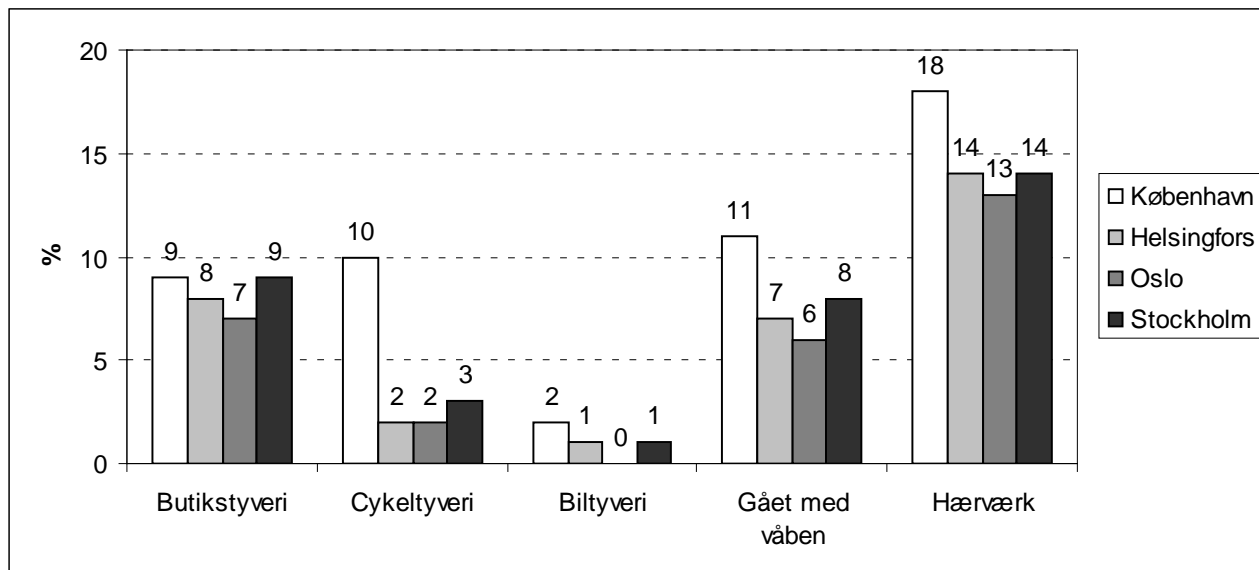
I Norge er der også gennemført to sammenlignelige selvrapporteringsundersøgelser, som alene omfatter unge fra Oslo (Øia 2006). Undersøgelserne, der er gennemført i henholdsvis 1996 og 2006, er baseret på samtlige elever i de to sidste klassetrin på "ungdomsskolen og på grunnkurs videregående skole" (ibid., s. 87), hvilket vil sige unge i alderen 14-17 år. Heller ikke rapporten fra denne undersøgelse angiver, hvor mange af de unge der har begået kriminalitet, men det fremgår, at der er en signifikant mindskning i andelen, der har begået 11 af de 12 former for kriminalitet, spørgeskemaet omfatter. Eksempelvis er andelen, der de seneste 12 måneder har begået butikstyveri, mindsket fra 26 til 12 pct., og andelen, der har deltaget i slåskamp med våben, er faldet fra 5,0 til 3,7 pct.

Ved siden af disse nationale undersøgelser har alle de nordiske lande også for nylig deltaget i en international selvrapporteringsundersøgelse: International Self-Report Delinquency Study. Det er en undersøgelse, som også tidligere er gennemført, men førhen kun med deltagelse af ét nordisk land: Finland (Junger-Tas et al. 2003). Den nye undersøgelse, der er gennemført i alle nordiske hovedstæder i foråret 2006, omfatter et tilfældigt udsnit af 7.-9. klasser, og for Danmarks vedkommende deltog i alt 1370 elever (Kivivouri 2007).⁷¹ Undersøgelsen omfatter spørgsmål om tyveri, hærværk, vold, salg af narkotika samt spørgsmål om brug af forskellige former for rusmidler.

⁷¹ Det skal bemærkes, at der var problemer med at gennemføre undersøgelsen i København, idet mange af de skoler, der var udvalgt til at deltage, ikke ønskede at deltage – antagelig på grund af, at der netop var gennemført en større, tilsvarende undersøgelse i Københavns Kommune. I den fællesnordiske rapport er der gennemført visse analyser med henblik på at undersøge betydningen af dette bortfald, og på denne baggrund konkluderes, at bortfaldet kun synes at have en marginal effekt på resultaterne.

Undersøgelsen viser, at de københavnske unge for ca. halvdelen af de spørgsmål, der er om erfaring med forskellige former for kriminalitet eller forstyrrende ungdomsadfærd, har en højere prævalens end de unge i de øvrige nordiske lande. Dette er illustreret i figur 7.⁷²

Figur 7. Procentandel som har begået de nævnte former for kriminalitet det foregående år.



For de kriminalitetsarter, der er vist i figuren, er der ikke signifikant forskel mellem hovedstædernes ungdom med hensyn til butikstyveri, men på de øvrige områder er forskellen statistisk signifikant. At der især er stor forskel mellem den københavnske ungdom og ungdommen i de øvrige nordiske hovedstæder med hensyn til cykeltyverier skal utvivlsomt forklares med, at mulighederne for cykeltyveri i Danmark er noget større. Rapporten omfatter ikke analyser, der kan pege på forklaringer på forskellene mellem landene, og generelt er lighederne da også mere fremtrædende end forskellene.

2.2. Udviklingen i den registrerede kriminalitet

Analysen, der er baseret på den registrerede kriminalitet, indebærer mangler, der er forårsaget af, at ikke alle lovovertrædelser anmeldes til politiet. Når analysen alene skal omhandle unge lovovertrædere og derfor må baseres på strafferetlige afgørelser, betyder det desuden, at oplysninger alene foreligger for den mindre del af lovovertrædelserne, der er opklarede.

Såfremt der ikke over tid er sket ændringer i anmeldelsestilbøjeligheden og i opklaringsprocenten, må udviklingsanalyser, som her er i fokus, dog antages at give et rimeligt godt billede af forholdene. Hverken anmeldelsestilbøjeligheden eller opklaringsprocenten er imidlertid stabile.

⁷² Da den islandske undersøgelse alene omfatter 7. klasseelever, indgår resultater herfra ikke i figuren.

De offerundersøgelser, der er gennemført, viser, at anmeldestilbøjeligheden for vold og hærværk er øget betydeligt over de seneste 20-30 år, mens den til gengæld er stabil for tyveriernes vedkommende (Balvig & Kyvsgaard 2009a og Balvig & Kyvsgaard 2009b). Opklarings- eller sigtelsesprocenten for straffelovsovertrædelser har varieret noget, men set over den samlede periode er den mindsket en smule: fra 20,4 pct. i 1981 til 17,7 pct. i 2006. For visse former for berigelseskriminalitet er der dog sket en større og kontinuerlig mindskning i sigtelsesprocenten. Eksempelvis er sigtelsesprocenten for indbrud i beboelser mindsket fra knap 16 pct. i 1981 til knap 7 pct. i 2006 og for indbrud i kontorer mv. fra 21 til 8 pct. Opklaringsprocenten for alene voldsforbrydelser er derimod steget fra midt i 1980'erne til slutningen af perioden: fra ca. 68 pct. til ca. 80 pct.⁷³ Samlet må det vurderes, at ændringer i anmeldestilbøjeligheden og sigtelsesprocenten i særlig grad har betydning for omfanget af registrerede voldsforbrydelser, og at mindskningen i sigtelsesprocenten for indbrud har en vis betydning for udviklingen i den registrerede indbrudskriminalitet.

Der er også mere upåagtede forhold ved den registrerede kriminalitet, som kan påvirke udviklingsanalyser. Ét er spørgsmålet om ændringer i antallet af biforhold, der knytter sig til de enkelte strafferetlige afgørelser. Kriminalstatistikken oplyser således alene om antallet af strafferetlige afgørelser og om arten af den forbrydelse, der ligger bag hovedsigtelsen.⁷⁴ Denne måde at føre statistik på indebærer, at der kan ske væsentlige forskydninger i antallet af pådømte forhold, uden det umiddelbart synliggøres. En opgørelse over antallet af forhold pr. strafferetlig afgørelse viser, at der er sket betydelige ændringer i antallet af forhold pr. afgørelse, idet der fra begyndelsen af 1980'erne til 2006 er sket et fald fra 3,3 til 1,9 forhold pr. strafferetlig afgørelse.⁷⁵ En udviklingsanalyse, der alene er baseret på strafferetlige afgørelser og ikke tager hensyn til denne forandring, vil derfor skabe et fejlagtigt indtryk af kriminalitetsudviklingen.

Hovedsigtelsen, altså den forbrydelse, hvis art kendes fra kriminalstatistikken, skal – såfremt den strafferetlige afgørelse omfatter flere forhold – i princippet være den forbrydelse, der primært bidrager til sanktionen, altså det alvorligste forhold i henhold til strafferammer og retspraksis. Sådan forholder det sig imidlertid ikke altid, idet der ikke konsekvent foretages ændringer, såfremt der senere i et sagsforløb rejses sigtelser for flere og alvorligere forhold.⁷⁶

⁷³ I 2005 var opklaringsprocenten for vold 80,7, mens den i 2006 – antagelig grundet politireformen – var lidt lavere: 78,3 pct.

⁷⁴ Kun en enkelt tabel i kriminalstatistikken oplyser om alle de forhold, der har ført til en strafferetlig afgørelse de enkelte år.

⁷⁵ Opgørelsen, der er foretaget af Justitsministeriets Forskningsenhed, omhandler samtlige strafferetlige afgørelser for straffelovsovertrædelser.

⁷⁶ Et ekstremt eksempel herpå indgår i det datasæt, det følgende baseres på. I et sagskompleks med manddrab og indbrudstyveri i værksted er manddrab sat som bisigtelse, mens indbruddet står som hovedsigtelsen. Det får det absurde resultat, at kriminalstatistikken for 1989 kan oplyse om et tilfælde af indbrud, der har medført en straf på mere end 12 års fængsel.

Endnu et problem ved kriminalstatistikken skal omtales: at det er vanskeligt at få oplysninger om antallet af personer, som kendes skyldige i en lovovertrædelse. Statistikkenes tælleenhed er således primært afgørelser og ikke personer.

I forlængelse af ovennævnte resultater fra de danske selvrapporteringsundersøgelser har det ofte været hævdet, at udviklingen peger på en polarisering med færre unge, der overhovedet begår kriminalitet, mens en lille gruppe af unge lovovertrædere til gengæld begår flere lovovertrædelser. Det er en populær antagelse, som aldrig er blevet af- eller bekræftet.

Med henblik på at få undersøgt denne antagelse og for at få et mere retvisende billede af den registrerede ungdomskriminalitet har Justitsministeriets Forskningsenhed til brug for denne analyse rekvireret et datamateriale fra Danmarks Statistik, der inkluderer oplysninger om både hoved- og bisigtelser fordelt på personer. Datamaterialet angår perioden 1981 til 2006. Det er dette materiale, de følgende analyser er baseret på.

I det følgende beskrives indledningvist udviklingen i den registrerede kriminalitet blandt børn under 15 år.

2.2.1. Børn under den kriminelle lavalder

Såfremt et barn under den kriminelle lavalder mistænkes for at have begået kriminalitet, registrerer politiet i deres sagsbehandlingssystem, at det drejer sig om en person under 15 år. Tidligere kunne man af politiets årsberetninger se, hvor mange børn det drejer sig om, men disse statistikker har i en række år ikke været offentliggjort, fordi de antages at være usikre og mindre systematiske end den øvrige kriminalstatistik. Eftersom sager mod børn ikke vurderes med henblik på tiltalerejsning eller prøves ved domstolene er det desuden uvist, i hvilket omfang de registrerede børn rent faktisk er skyldige i den kriminalitet, de registreres for at have begået.⁷⁷

Kriminalstatistikken fra Danmarks Statistik har imidlertid i de seneste år omfattet en statistik vedrørende 10-14-årige, som mistænkes for kriminalitet. Statistikken er baseret på anmeldelsesoplysninger fra politiet. Nedenstående tabel 1, der er baseret på oplysninger fra Danmarks Statistik, er forbundet med den ovennævnte usikkerhed.

Tabellen viser, at børnene primært mistænkes for ejendomsforbrydelser, herunder især butikstyverier. Der er ikke klare udviklingstendenser i omfanget af de forskellige former for ejendomsforbrydelser, idet tallene varierer noget år for år. Det samme gælder seksualforbrydelser. Med hensyn til voldsforbrydelser er der derimod en klar stigende tendens, hvilket primært skyldes flere sager om simpel vold (§ 244).

⁷⁷ Det bemærkes, at børn, der mistænkes for kriminalitet, ikke almindeligvis registreres i Kriminalregisteret. Det sker kun såfremt, det drejer sig om alvorlig kriminalitet.

Antallet af tilfælde, hvor børn mistænkes for at have begået en særlovsovertrædelse, varierer også en del, herunder antallet af sager vedrørende våbenlovsovertrædelser.

Tabel 1. Antal anmeldte lovovertrædelser med mistænkte 10-14-årige, 2000-2007.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Sædelighedsforbrydelser i alt</i>	36	37	29	23	26	38	43	50
Vold og lign. mod offentlig myndighed	15	13	19	25	30	34	37	47
Manddrab og forsøg på manddrab		-	1	-	-	2	2	1
Simpel vold	146	193	180	228	300	351	368	391
Alvorligere vold	15	10	15	13	18	26	32	27
Trusler	23	28	29	49	60	83	66	68
<i>Voldsforbrydelser i alt</i>	207	256	247	318	420	504	521	546
Brandstiftelse	60	52	38	40	51	83	74	76
Indbrud	172	161	183	190	243	370	239	210
Butikstyveri	1667	1 270	1 062	1 178	1 651	1 296	1 130	1 197
Øvrige tyverier	384	336	383	395	521	452	470	345
Tyveri af indregistreret køretøj	104	78	106	116	111	124	132	74
Tyveri af knallert/cykel	126	112	156	163	223	171	185	142
Røveri	96	74	113	89	114	148	103	90
Hærværk	328	352	272	297	481	518	463	465
<i>Ejendomsforbrydelser i alt</i>	3058	2 538	2 449	2 572	3 557	3 304	2 934	2 714
<i>Andre straffelovsforbrydelser i alt</i>	29	22	15	28	32	48	29	39
Straffelov i alt	3330	2 853	2 740	2 941	4 036	3 894	3 528	3 350
Lov om euforiserende stoffer	20	14	21	29	30	48	35	46
Våbenloven	66	85	64	66	102	86	124	64
<i>Særlove i alt</i>	104	117	109	124	172	175	186	139
Anmeldelser i alt	3434	2 970	2 849	3 065	4 208	4 069	3 714	3 489
<i>Pr. 1.000 10-14-årige</i>	11,5	9,6	8,9	9,2	12,4	11,7	10,5	9,9

Samlet set er der ikke tale om nogen vækst i antallet af mistænkte 10-14-årige, jf. nederste række i tabel 1, som angiver antallet af sager pr. 1.000 i aldersgruppen. Der forefindes ikke oplysninger om antal personer, der registreres, idet samme person kan være registreret flere gange.

2.2.2. Unge 15-17-årige

Udviklingen i den registrerede kriminalitet for de 15-17-årige er som nævnt baseret på et datamateriale fra Danmarks Statistik. Det er valgt alene at inkludere overtrædelser af straffeloven og herunder kun lovovertrædelser, der har ført til enten en frihedsstraf, bøde, tiltalefrafald, foranstaltningsdom eller en advarsel. At advarsler er inkluderet, skyldes, at der i løbet af den undersøgte periode er sket en ændring i retspraksis i forbindelse med butikstyveri, som frem til 1992 hyppigt medførte en advarsel, men sanktionen ændredes derefter til bøde. Færdsels- og andre særlovsovertrædelser er udeladt, idet ændringer i politiets indsats må antages at påvirke antallet af registrerede særlovsovertrædelser en del.

I modsætning til kriminalstatistikken fra Danmarks Statistik er det følgende baseret på oplysninger om gerningspersonens alder på gerningstidspunktet. Det betyder, at de, der var 17 år på gerningstidspunktet, men 18 år på afgørelsestidspunktet, også er inkluderet.

Analysen angår årene 1981 til 2006. Indledningsvis skal dog alene ses på udviklingen fra 2000-2006, svarende til tabel 1 ovenfor. Det bemærkes, at tabel 2 er baseret på antal forhold, der har ført til en strafferetlig afgørelse, og ikke antal afgørelser, og at tabellen alene omfatter straffelovsovertrædelser.

Tabel 2. Antal straffelovsovertrædelser begået af 15-17-årige, 2000-2006.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Sædelighedsforbrydelser i alt</i>	65	43	48	65	85	96	95
Vold og lign. mod offentlig myndighed	89	87	143	155	209	231	229
Manddrab og forsøg på manddrab	2	0	1	2	2	2	6
Simpel vold	600	639	648	760	880	924	962
Alvorligere vold	86	92	87	108	135	124	120
Trusler	94	122	111	147	181	217	244
<i>Voldsforbrydelser i alt</i>	<i>914</i>	<i>985</i>	<i>1031</i>	<i>1229</i>	<i>1439</i>	<i>1535</i>	<i>1612</i>
Brandstiftelse	39	51	25	46	65	62	97
Indbrud	977	1023	888	1059	1034	1161	1074
Butikstyveri	1433	1212	1109	1149	1480	1625	1424
Øvrige tyverier	1324	1491	1314	1361	1315	1319	1218
Tyveri af indregistreret køretøj	923	914	801	652	687	662	560
Tyveri af knallert/cykel	369	446	482	451	568	569	530
Røveri	196	259	217	286	329	309	331
Hærværk	1119	924	796	810	809	1097	1259
<i>Ejendomsforbrydelser i alt</i>	<i>7244</i>	<i>7261</i>	<i>6461</i>	<i>6682</i>	<i>7144</i>	<i>7748</i>	<i>7616</i>
<i>Andre straffelovsforbrydelser i alt</i>	<i>157</i>	<i>182</i>	<i>248</i>	<i>267</i>	<i>353</i>	<i>322</i>	<i>318</i>
Straffelov i alt	8380	8471	7788	8243	9021	9701	9641
<i>Pr. 1.000 15-17-årige</i>	<i>51</i>	<i>51</i>	<i>45</i>	<i>47</i>	<i>50</i>	<i>52</i>	<i>50</i>

Væksten i antallet af sædelighedsforbrydelser beror primært på flere sager om heteroseksuelle lovovertrædelser mod børn over 12 år, og ikke på en vækst i alvorligere sædelighedsforbrydelser som voldtægt.

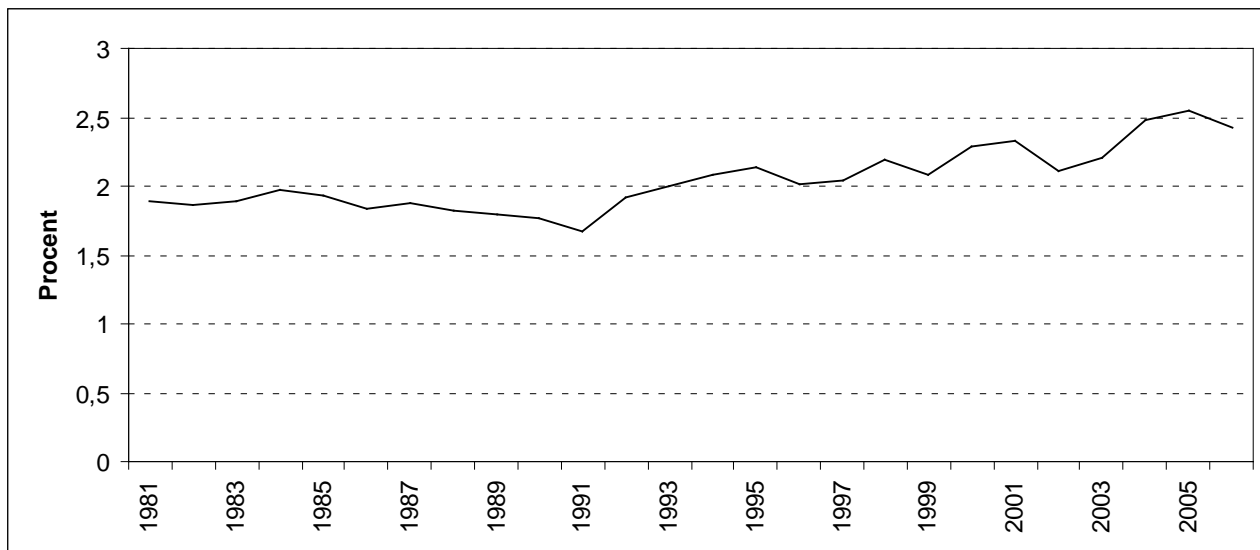
Antallet af voldsforbrydelser er vokset ganske meget i perioden, jf. nedenfor, herunder især vold og lign. mod offentlig myndighed, simpel vold og trusler.

Antallet af ejendomsforbrydelser varierer noget, hvilket ikke mindst skyldes fluktuationer i antallet af indbrud, butikstyverier og hærværkstilfælde. Antallet af brugstyverier af biler er faldet i hele perioden, mens derimod antallet af røverier er steget.

Det bemærkes, at aldersgruppens størrelse varierer en del i perioden. Fra 2000 til 2006 sker der en stigning på 18 pct. Dette er der taget hensyn til ved beregningen nederst i tabel 2, hvor antallet af forhold er beregnet pr. 1000 i aldersgruppen.

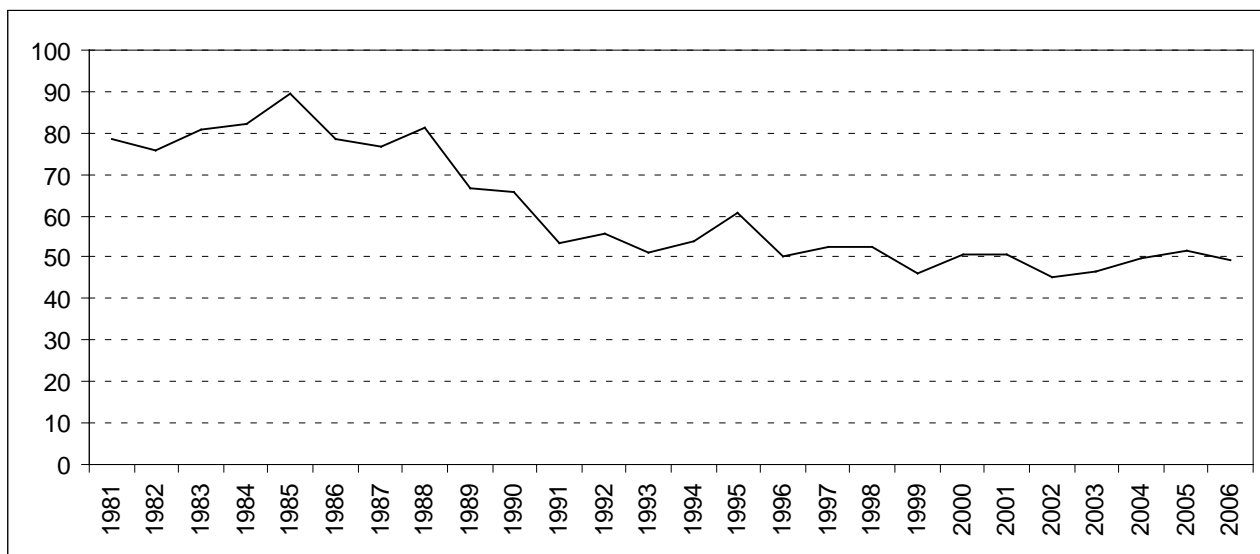
De følgende analyser omfatter som nævnt hele perioden 1981 til 2006. Fra 1981 til 2000 er der sket et fald i antallet af 15-17-årige på 34 pct., så på grund af disse store udsving i aldersgruppens størrelse er der i alle analyser taget hensyn hertil.

Figur 8. *Udviklingen i procentandel 15-17-årige med en strafferetlig afgørelse, 1981-2006.*



I perioden frem til 1994 er det under 2 pct. af de unge, der årligt registreres for en straffelovsovertrædelse, jf. figur 8. Derefter vokser procentandelen og når i slutningen af perioden op på omkring 2½ pct. I løbet af hele den 26-årige periode er der sket en vækst på 28 pct. i andelen af unge, der registreres for en straffelovsovertrædelse.

Figur 9. *Udviklingen i antal lovovertrædelser pr. 1000 unge 15-17-årige, 1981-2006.*

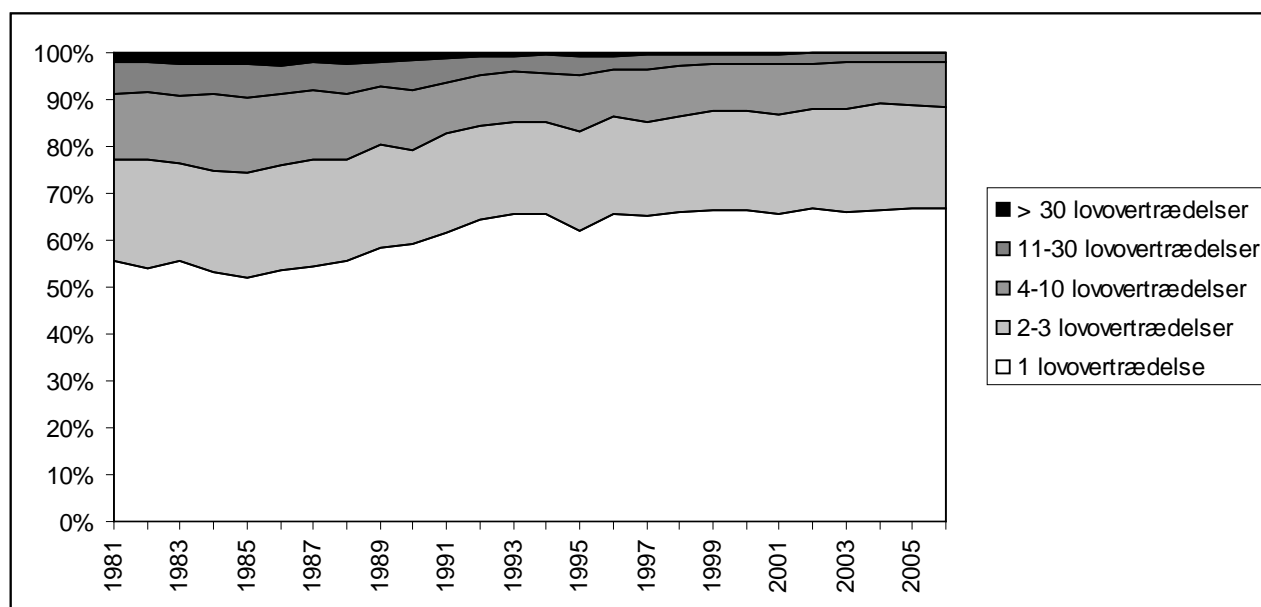


Ser man på antallet af lovovertrædelser, disse unge er registreret for at have begået, bliver billedet et noget andet, jf. figur 9. Figuren viser således, at der er tale om en ganske kraftig mindskning i

antallet af lovovertrædelser, som 15-17-årige straffes for. Fra 1985, hvor antallet af lovovertrædelser pr. 1000 i aldersgruppen er på sit højeste, og frem til 2006 sker der et fald på 45 pct. i antallet af lovovertrædelser i forhold til aldersgruppens størrelse. Faldet er særlig kraftigt i perioden frem til begyndelsen af 1990'erne. Derefter er antallet af lovovertrædelser pr. 1000 i aldersgruppen ret stabil. Set i sammenhæng med figur 8, ophører mindskningen i antallet af lovovertrædelser pr. 1000 i aldersgruppen nogenlunde samtidig med, at andelen af lovovertrædere begynder at vokse. Det indikerer, at antallet af lovovertrædelser pr. lovovertræder – den individuelle kriminalitetsfrekvens – fortsætter med at mindskes også efter begyndelsen af 1990'erne.

Dette er illustreret i figur 10, der viser, at en større og større andel af de unge lovovertrædere alene dømmes for ét forhold i løbet af de enkelte år, mens der omvendt er en kraftigt mindsket andel, der dømmes for mere end 10 lovovertrædelser pr. år.

Figur 10. Udviklingen i antal lovovertrædelser pr. 15-17-årig, 1981-2006.

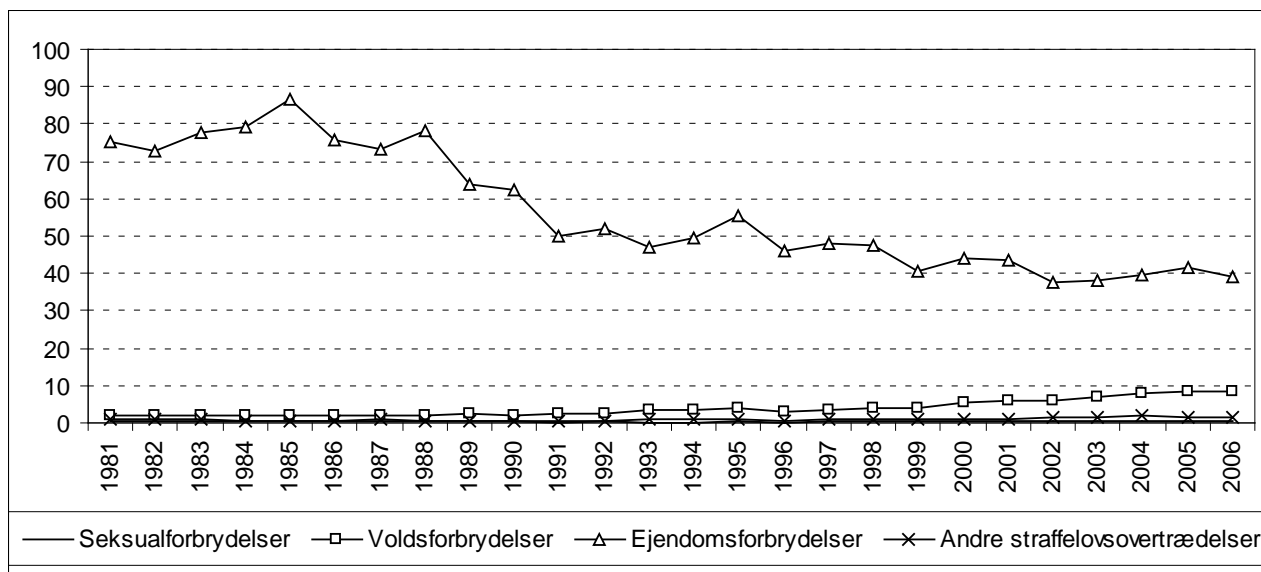


Andelen med alene én registreret lovovertrædelse er steget fra omkring 55 pct. til 67 pct., mens andelen med mere end 10 er faldet fra 9 til 2 pct. fra 1981 til 2006. I gennemsnit blev de unge lovovertrædere registreret for 4,6 lovovertrædelser i 1985 – året med den højeste individuelle kriminalitetsfrekvens – mens det antal langsomt falder i hele den undersøgte periode og i 2006 er på 2,0 lovovertrædelser pr. lovovertræder. Der er således tale om mere end en halvering af den individuelle kriminalitetsfrekvens.

Hvilke former for kriminalitet er det så, de unge straffes for? Dette er vist i figur 11, som tydeligt illustrerer, hvilke typer af lovovertrædelser der dominerer blandt de unge. I begyndelsen af den undersøgte periode var ejendomsforbrydelser den altdominerende form for kriminalitet blandt de unge, idet mere end 95 pct. af de lovovertrædelser, de blev straffet for, var ejendomsforbrydelser.

Denne dominans holder i hele perioden, selv om det fald, der har været i antallet af lovovertrædelser blandt unge, alene angår ejendomsforbrydelser: Fra midten af 1980'erne og frem til 2006 mere end halveres antallet af ejendomsforbrydelser pr. 1000 i aldersgruppen. I samme periode er nogle af de andre former for forbrydelser øget, og resultatet er, at 'kun' 79 pct. af de unges lovovertrædelser i 2006 er ejendomsforbrydelser.

Figur 11. Udviklingen i antal lovovertrædelser pr. 1000 15-17-årige, efter hovedkategorier. 1981-2006.

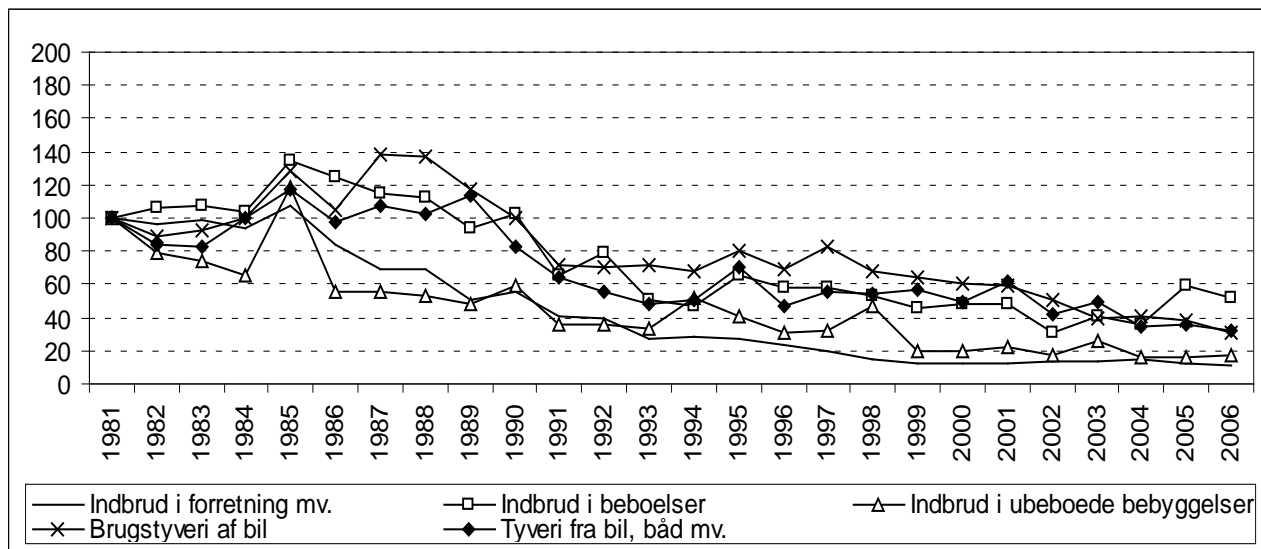


Den mest dominerende form for ejendomsforbrydelse blandt de unge er indbrudstyveri, herunder især indbrudstyveri i forretning mv. Det er også den form for lovovertrædelse, der reduceres mest i perioden, og i 2006 var den på kun godt en tiendedel af niveauet i 1981, jf. figur 12. Men også andre former for indbrud er mindsket betydeligt i perioden. Det samme gælder andre former for tyverier, dog med undtagelse af butikstyverier, som har ligget på et nogenlunde stabilt niveau.

Også antallet af brugstyverier, begået af unge, reduceres betydeligt, nemlig til under halvdelen af niveauet i 1981. Dette er en generel tendens, idet indførelsen af startspærrer i 1997 tilsyneladende har indebåret en meget kraftig mindskning i antallet af biltyverier. Mindskningen i antallet af brugstyverier blandt unge begynder dog længe inden indførelsen af startspærrer.

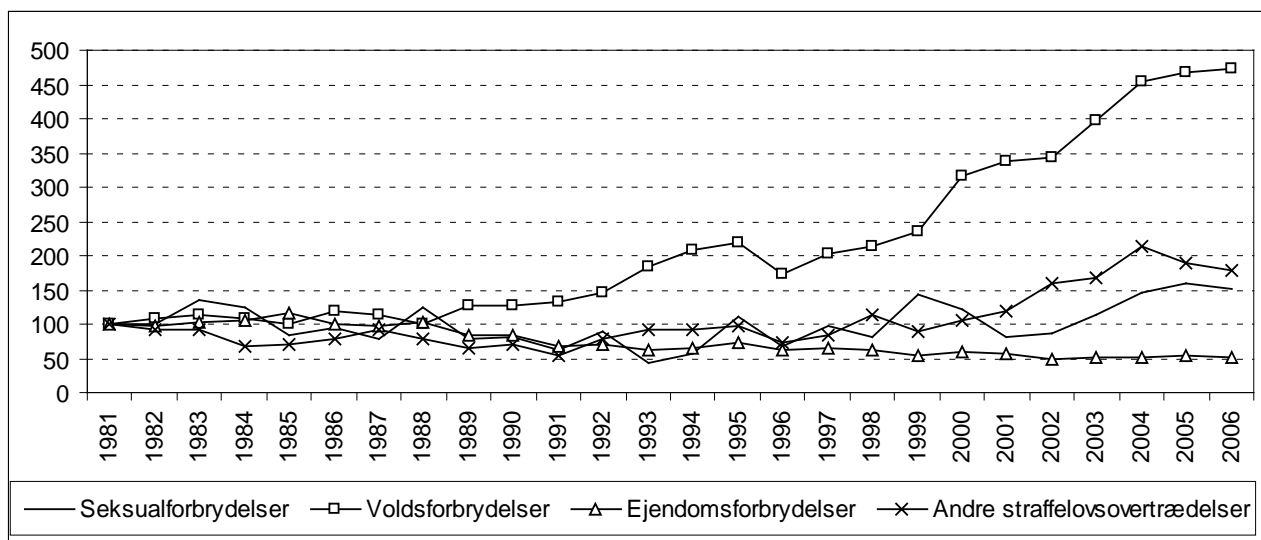
En del af det fald, der er sket i de unges registrerede ejendomsforbrydelser, skal givetvis forklares med nævnte ændringer i sigtelsesprocenten. Men det er samtidig givet, at dette ikke kan forklare hele forandringen. Eksempelvis er de unges indbrud i forretninger mv. i 2006 på ca. en tiendedel af niveauet i 1985, mens sigtelsesprocenten i samme periode er godt halveret. Da sigtelsesprocenten i sagens natur ikke er aldersspecifik, er det ikke muligt at beregne, hvor stor indflydelse ændringer heri har for faldet i den registrerede ungdomskriminalitet.

Figur 12. Udviklingen i antal lovovertrædelser pr. 1000 15-17-årige, efter kriminalitetens art. 1981-2006. Indeks (1981=100).



En enkelt form for ejendomsforbrydelse er steget ganske betydeligt i perioden, nemlig røveri, jf. også figur 14. Mens de unge i 1981 var registreret for 78 røverier, var antallet i 2006 331.

Figur 13. Udviklingen i antal lovovertrædelser pr. 1000 15-17-årige, efter hovedkategorier. 1981-2006. Indeks (1981=100).



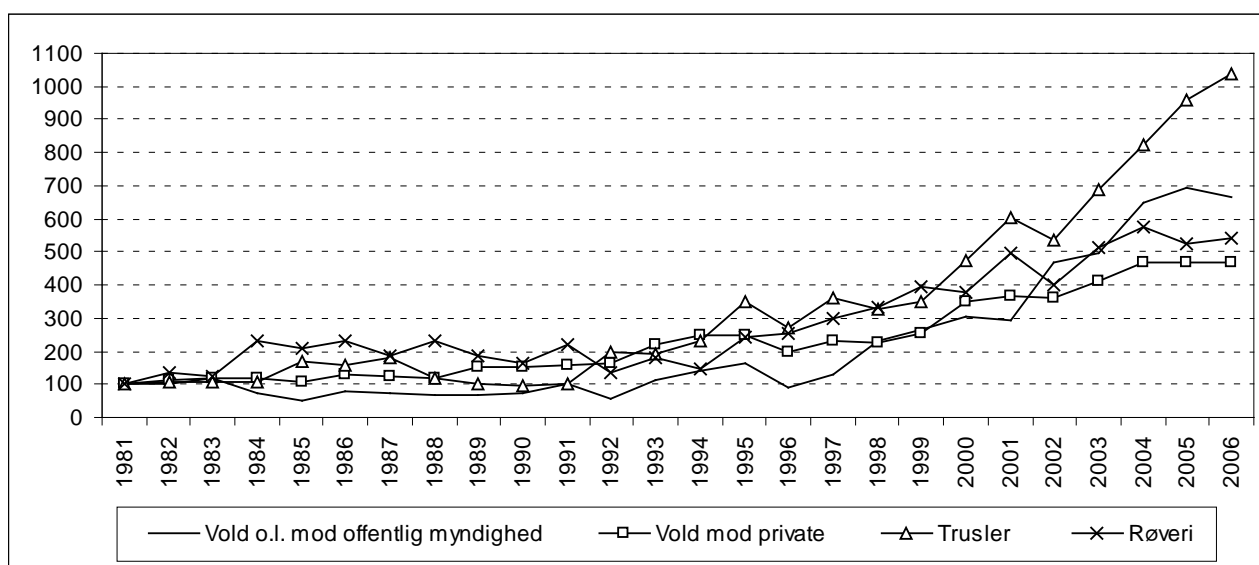
Med hensyn til de øvrige hovedkategorier af straffelovsovertrædelserne – sædelighedsforbrydelser, voldsforbrydelser og andre straffelovsovertrædelser⁷⁸ – sker der en vækst, hvilket figur 13 illustrerer. Væksten i seksualforbrydelser er dog meget ujævn, og der er på dette område tale om meget små tal – fra et maksimum på 110 seksualforbrydelser (i 1983) til et minimum på 29 (i 1993).

⁷⁸ Denne kategori omfatter en gruppe af meget forskelligartede forbrydelser, f.eks. narkotikaforbrydelser, falsk forklaring for retten og fornærmelig tiltale af offentlig myndighed.

Det skal understreges, at væksten ikke skyldes flere voldtægter begået af unge. Også med hensyn til kategorien af andre straffelovsovertrædelser er udviklingen ujævn, og selv om der i slutningen af perioden sker en vækst i antallet af narkotikaforbrydelser, er det ikke disse – også talmæssigt meget få lovovertrædelser – der påvirker udviklingen. Antagelig er det snarere en vækst i antallet af overtrædelser af § 121, fornærmelig tiltale af offentlig myndighed (Justitsministeriets Forskningsenhed 2007c).

Som figur 13 viser, er der til gengæld en ganske markant vækst i antallet af registrerede voldsforbrydelser. De unge registreres i dag for mere end fire gange så mange voldsforbrydelser som i 1981.⁷⁹ Væksten var i begyndelsen af perioden lav, men accelererer især fra 1996 og frem.

Figur 14. Udviklingen i antal lovovertrædelser pr. 1000 15-17-årig, efter kriminalitetens art. 1981-2006. Indeks (1981=100).



Figur 14 viser udviklingen i de mest udbredte former for voldsforbrydelser samt i antallet af røverier. Som det ses, er der for disse lovovertrædelser især tale om en øgning siden begyndelsen af 1990'erne. Trusler er vokset mest, idet der er tale om en tidobling, mens det for røveri og vold mod private (§§ 244-246) drejer sig om ca. en femdobling. Antallet af sager vedrørende vold eller lignende mod offentlig myndighed er syvdoblet.

2.3. Sammenfatning vedrørende udviklingen i ungdomskriminalitet

Udviklingstendenser i kriminalitet er ikke isolerede nationale fænomener, men ofte ses parallelle tendenser i flere lande. Her er set, at udviklingen i den selvrappede ungdomskriminalitet i Danmark i meget høj grad svarer til den, der har været i andre nordiske lande. De gentagne danske

⁷⁹ Her er anvendt den afgrænsning af voldsforbrydelser, som Danmarks Statistik bruger. Det betyder, at kategorien omfatter §§ 119-120, 123, 133-134b, 266-266a, samt 25. og 26. kapitel.

og øvrige nordiske undersøgelser af selvrapporteret kriminalitet viser således, at færre og færre unge har erfaringer med kriminalitet, og at den samlede kriminalitet, de unge rapporterer at have begået, er mindsket gennem en længere periode. Undersøgelserne peger på, at mindskningen i de unges kriminalitet angår tyveri og andre former for ejendomsforbrydelser, mens omfanget af vold er uforandret. I lande uden for Norden er der set ganske tilsvarende tendenser (Soothil et al. 2008; Snyder & Sickmund 2006; Chesney-Lind & Irwin 2008; se også Renzetti 2006).

Udviklingen i den registrerede kriminalitet peger på mange måder i samme retning. Andelen af unge, der registreres for kriminalitet er ganske vist ikke mindsket, men øget siden midten af 1990'erne. Derimod er antallet af lovovertrædelser, de unge registreres for, mindsket ganske betydeligt. Mindskningen beror først og fremmest på, at de unge straffes for færre formueforbrydelser såsom indbrudstyverier, brugstyverier og andre tyverier, og mindskningen skal i nogen grad forklares med fald i sigtelsesprocenten. Samtidig er der – i særlig grad de seneste 10 år – sket en vækst i antallet af registrerede voldsforbrydelser og røverier.

Sidstnævnte tendens står i modsætning til det, selvrapporteringsundersøgelserne viser, nemlig et uforandret niveau med hensyn til omfang af vold. Forskellen skal antagelig langt hen ad vejen forklares med en stigende anmeldelsestilbøjelighed for voldsforbrydelser, hvilket også de offerundersøgelser, der gennemføres, viser (Balvig & Kyvsgaard 2009a og Balvig & Kyvsgaard 2009b).

Overordnet set må udviklingen i ungdomskriminalitet betragtes som positiv, idet såvel selvrapporteringsundersøgelserne som den registrerede kriminalitet tyder på, at kriminalitet blandt unge er mindsket gennem de sidste 20-30 år. Den ændring i kriminalitetens art, som den registrerede kriminalitet peger på – fra tingsorienteret kriminalitet til personorienteret kriminalitet – kan naturligvis skabe bekymring, uanset om ændringen er reel eller ej. Både den synliggørelse, der sker gennem anmeldelse og strafforfølgning, og den øgede moralske fordømmelse af vold og anden personfarlig kriminalitet, der er sket i befolkningen, er med til at sætte fokus på unges vold (Balvig 2001). Demografiske ændringer kan også virke herfor, idet ungdomsårgangene har været voksende siden 2000 og fortsat vil vokse de kommende år.⁸⁰ Så selv om de unge ikke måtte begå mere kriminalitet, kan ungdomskriminaliteten alligevel vokse i kraft af, at der vil være flere unge.

3. Kriminalitet blandt drenge og piger

På baggrund af henholdsvis undersøgelser af selvrapporteret kriminalitet og den registrerede kriminalitet skal her på tilsvarende måde som ovenfor ses på udviklingstendenser i kriminalitet blandt drenge og piger.

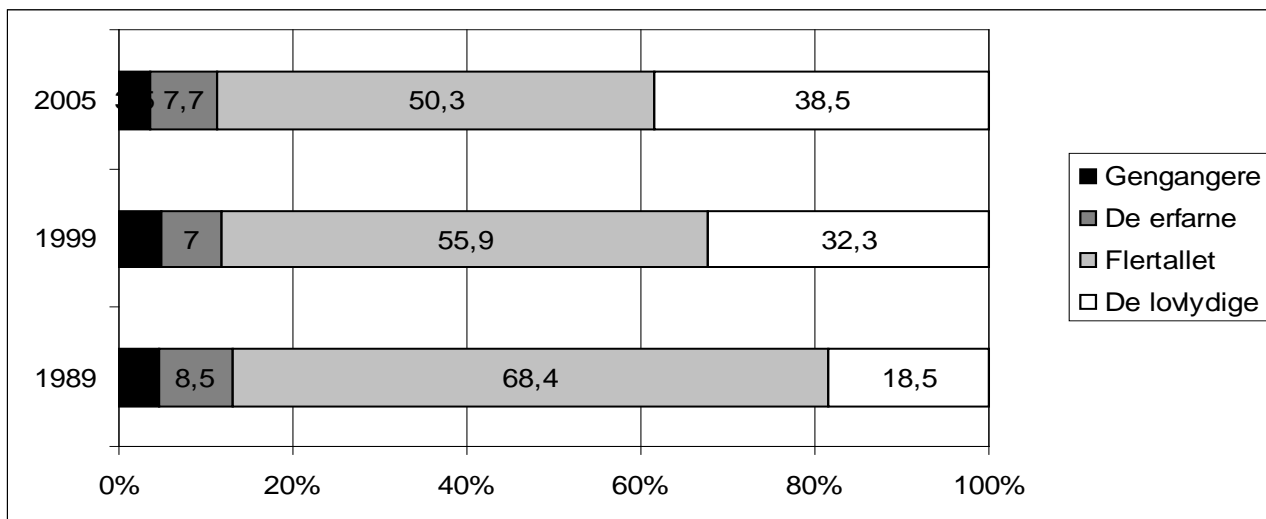
⁸⁰ Som nævnt er antallet af 15-17-årige vokset med 18 pct. fra 2000 til 2006. Frem til 2011 forventes væksten at blive på hele 31 pct.

3.1. Kønsforskelle i henhold til selvrapporteringsundersøgelser

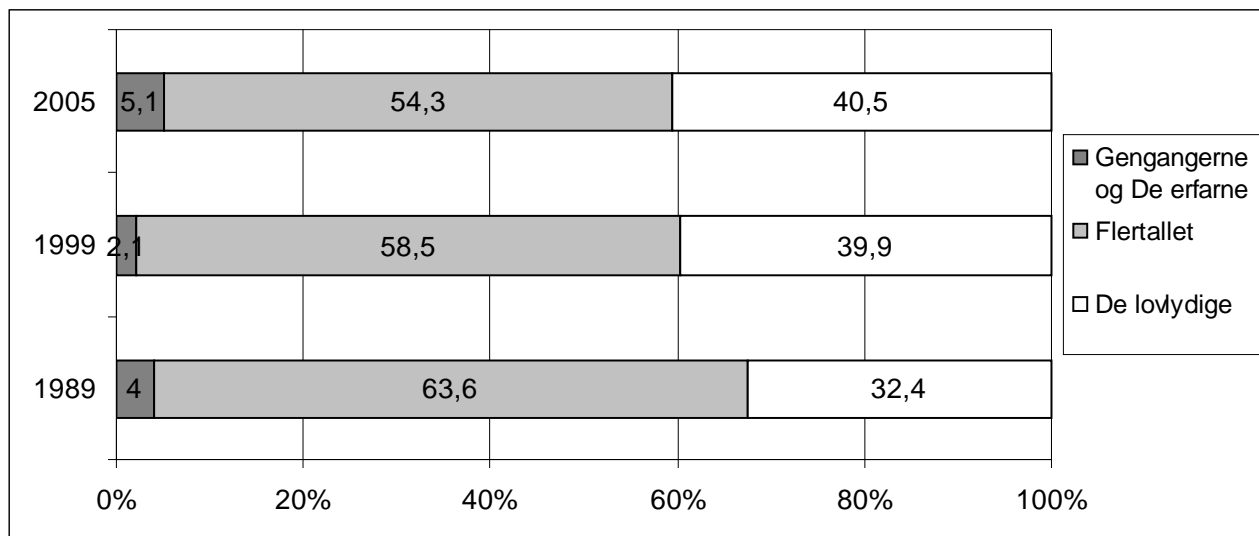
De ovennævnte danske selvrapporteringsstudier viser det velkendte mønster, at kriminalitet er mere udbredt blandt drenge end blandt piger. Målt ved selvrapporteret kriminalitet er kønsforskellen dog ikke så stor, som den er ved den registrerede kriminalitet, idet andelen af drenge, der har begået alvorligere former for kriminalitet – 'Gengangerne' og 'De erfarne' – kun er 2-3 gange større end andelen af piger i disse to grupper.

Med hensyn til kriminalitetsudviklingen blandt piger og drenge viser selvrapporteringsstudierne, at den vækst, der har været i andelen af lovlydige unge, især er markant for drengenes vedkommende, jf. figur 15 og 16. Mens andelen af lovlydige i 1989 var dobbelt så stor for piger som for drenge, var der i 2005 en meget ringe kønsforskel i andelen af lovlydige. Og mens andelen af drenge, der har begået alvorligere kriminalitet, er stabil, er der tendens til vækst for pigernes vedkommende.

Figur 15. Procentvis fordeling af drenge i kriminalitetsgrupper, 1989, 1999 og 2005.



Figur 16. Procentvis fordeling af piger i kriminalitetsgrupper, 1989, 1999 og 2005.⁸¹



Tilsvarende mønster – at piger nærmer sig drengene kriminalitetsmæssigt – er, som det fremgår af figur 4, også påvist i Finland, med derimod ikke i Norge, jf. figur 6, og heller ikke i Sverige (Brå 2006).

Den fællesnordiske selvrapporteringsundersøgelse viser stor ensartethed mellem landene med hensyn til kønsforskelle for de forskellige former for kriminalitet og forstyrrende ungdomsadfærd, men den viser også konsekvent en mindre kønsforskel mellem københavnske drenge og piger end mellem drenge og piger i de andre nordiske hovedstæder. Det kan ses i forlængelse af det 'normaliserede kriminalitetsmønster', som forfatteren mener, de københavnske unge kan karakteriseres ved i forhold til unge i de andre nordiske hovedstæder (Kivivouri 2007). Et normaliseret mønster må forventes også at indebære en mindre kønsforskel på kriminalitetsområdet.

3.2. Kønsforskelle i henhold til den registrerede kriminalitet

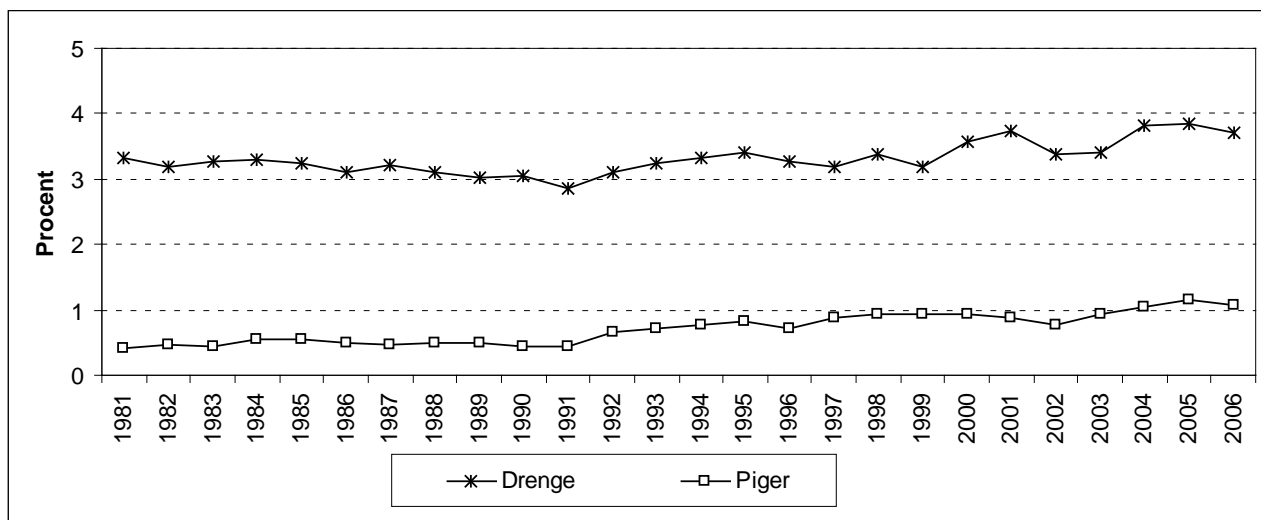
På samme måde som i det tidligere skal her ses dels på andelen af 15-17-årige drenge og piger, der registreres for en lovovertrædelse, og dels på kriminalitetens omfang og art blandt henholdsvis drenge og piger.

Figur 17 viser den velkendte forskel mellem kønnene: Mens 3-4 pct. af drengene årligt registreres for en lovovertrædelse, drejer det sig om ½-1 pct. af pigerne. Den viser imidlertid også betydelige forskelle i udviklingstendensen, idet andelen af drenge, der registreres for kriminalitet, har været nogenlunde stabil i den undersøgte periode, og der er højst tale om en svag stigning i denne andel (en stigning på 12 pct. fra 1981 til 2006). For pigerne er andelen, der registreres for en

⁸¹ Gengangerne og De erfarne er slået sammen. Gengangerne angår 0,7 pct. af pigerne i både 1989 og 1999 og 0,3 pct. i 2005.

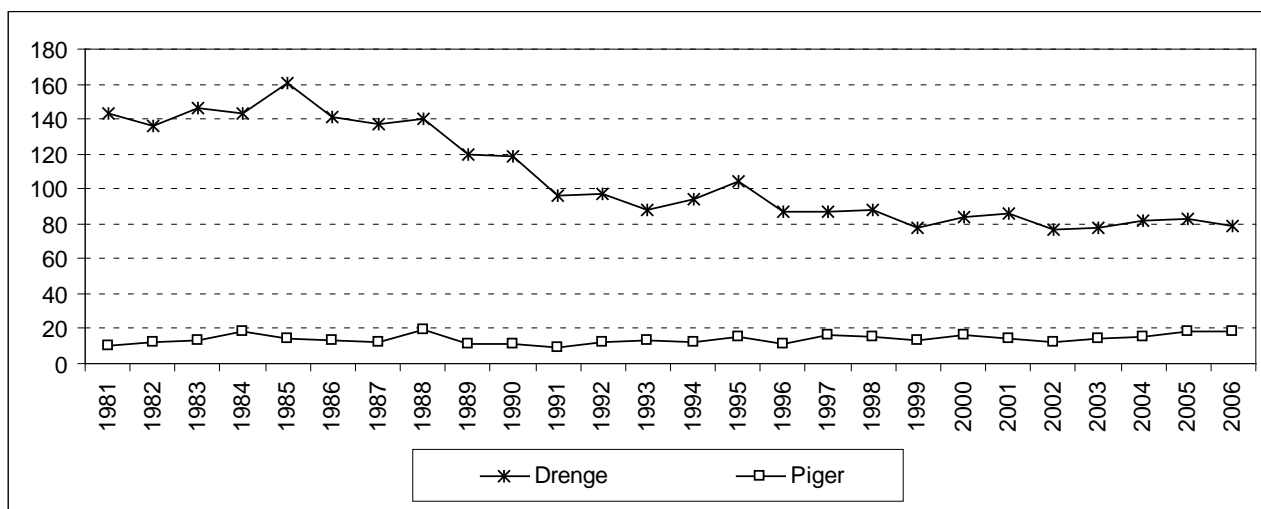
lovovertrædelse, derimod vokset markant, idet den er mere end fordoblet i løbet af de 26 undersøgte år – fra 0,4 pct. i 1981 til 1,1 pct. i 2006. Væksten i andelen af piger, der registreres for kriminalitet, er primært sket fra begyndelsen af 1990'erne. Udviklingen indebærer, at forskellen mellem drenge og piger kriminalitetsmæssigt er mindsket: Mens forholdet i 1981 var ca. 8:1, var det i 2006 ca. 3,5:1.

Figur 17. Udviklingen i procentandel unge 15-17-årige drenge og piger med en strafferetlig afgørelse, 1981-2006.



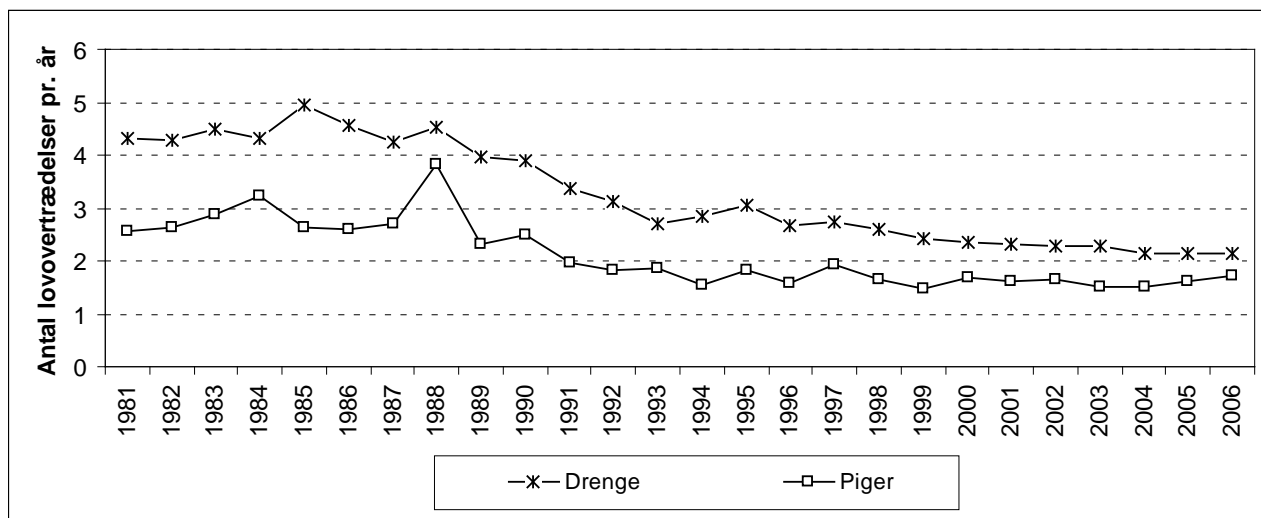
Også hvad antallet af lovovertrædelser pr. person angår, har udviklingen været mere positiv for drenge end for piger, jf. figur 18. Det fald, der er omtalt tidligere, beror således alene på mindsket kriminalitet blandt drengene. For pigerne er der derimod en vækst på næsten 80 pct. i antallet af lovovertrædelser pr. 1000 i aldersgruppen.

Figur 18. Udviklingen i antal lovovertrædelser pr. 1000 15-17-årige drenge og piger, 1981-2006.



Samtidig illustrerer figur 18, at forskellen mellem drenge og piger er større vurderet ud fra antallet af begåede lovovertrædelser end ud fra antallet af registrerede personer. Drenge, der registreres for kriminalitet, har således en højere kriminalitetsfrekvens, end pigerne har.

Figur 19. Udviklingen i den årlige individuelle kriminalitetsfrekvens for henholdsvis drenge og piger, 1981-2006.⁸²



Dette er tydeliggjort i figur 19, der viser, hvor mange lovovertrædelser de drenge og piger, der registreres de enkelte år, er registreret for at have begået. I hele perioden er den individuelle kriminalitetsfrekvens højere blandt drenge end blandt piger, men da den mindskes mere blandt drenge end blandt piger, er forskellen mellem de to køn betydeligt mindre i slutningen end i begyndelsen af perioden.

Med hensyn til arten af den kriminalitet, som henholdsvis drenge og piger begår, er der betydelige kønsforskelle, jf. figur 20. Næsten halvdelen af de straffelovsovertrædelser, piger er registreret for, er butikstyverier, mens det drejer sig om mindre end en tiendedel af drengenes lovovertrædelser. Derudover er relativt mange af pigerne registreret for dokumentfalsk, som indgår i kategorien 'øvrige ejendomsforbrydelser'.

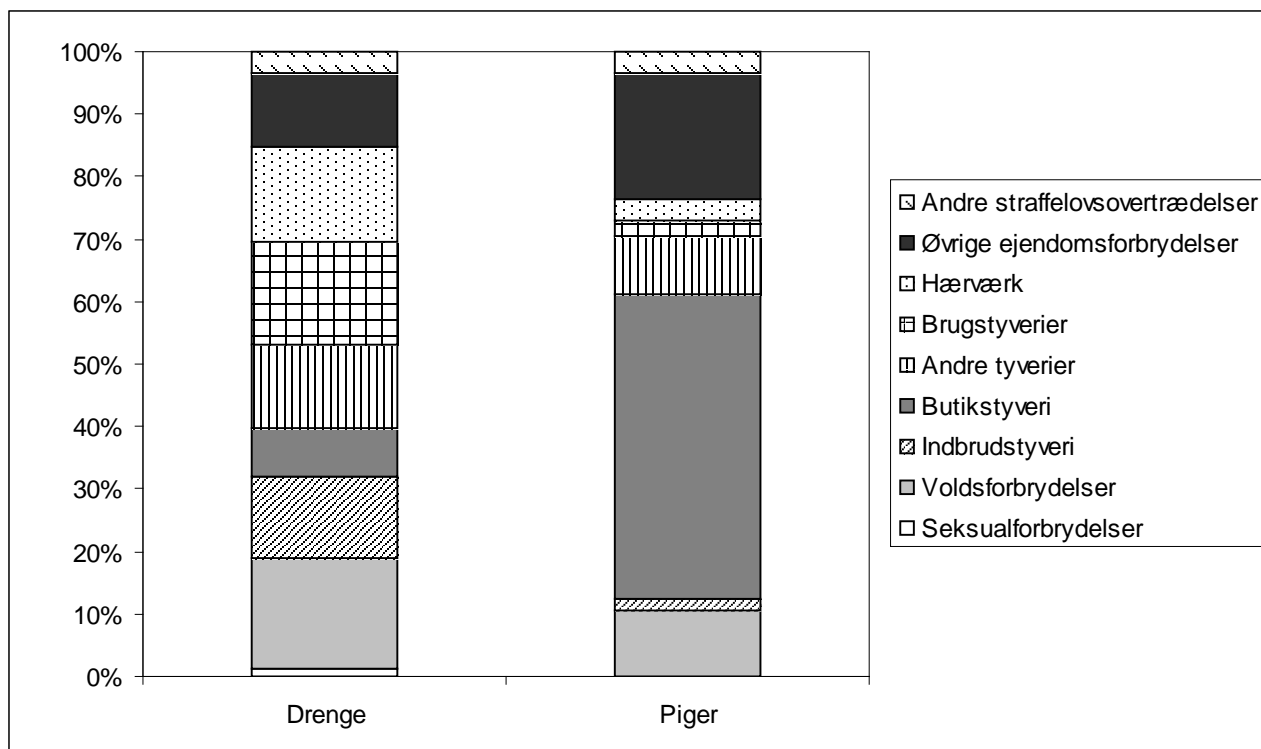
En væsentlig del af drengenes lovovertrædelser angår indbrudstyveri og hærværk. Ingen piger er registreret for seksualforbrydelser, mens én procent af drengenes lovovertrædelser angår denne form for kriminalitet. Med hensyn til voldsforbrydelser hører knap hver femte af drengenes lovovertrædelser til denne kategori mod hver tiende af pigernes.

Sådan var billedet i 2006, men det har været under forandring. I forhold til 1981 er der i dag en betydeligt større andel af såvel drengenes som pigernes kriminalitet, der angår vold, ligesom en

⁸² Figuren viser en tydelig afvigelse for den almene udviklingstendens for piger i 1988, hvilket skyldes, at en pige det år blev registreret for ca. 300 butikstyverier. Meget kan tyde på, at der er tale om en registreringsfejl.

større andel af begge køns kriminalitet vedrører butikstyverier og hærværk. Omvendt er der for begge køn sket en mindskning i andelen af lovovertrædelser, der vedrører indbrudstyverier, brugstyverier og andre former for tyverier. Relativt set er især pigernes voldkriminalitet vokset meget, fra et meget lille antal i 1981 (16 sager vedrørende vold, trusler mv.) til 179 i 2006. For drengene drejer det sig om en vækst fra 418 til 1403 registrerede voldssager fra 1981 til 2006. Tilsvarende tendenser er set i andre lande (Snyder & Sickmund 2006).

Figur 20. Kriminalitetens art for henholdsvis drenge og piger, 2006.

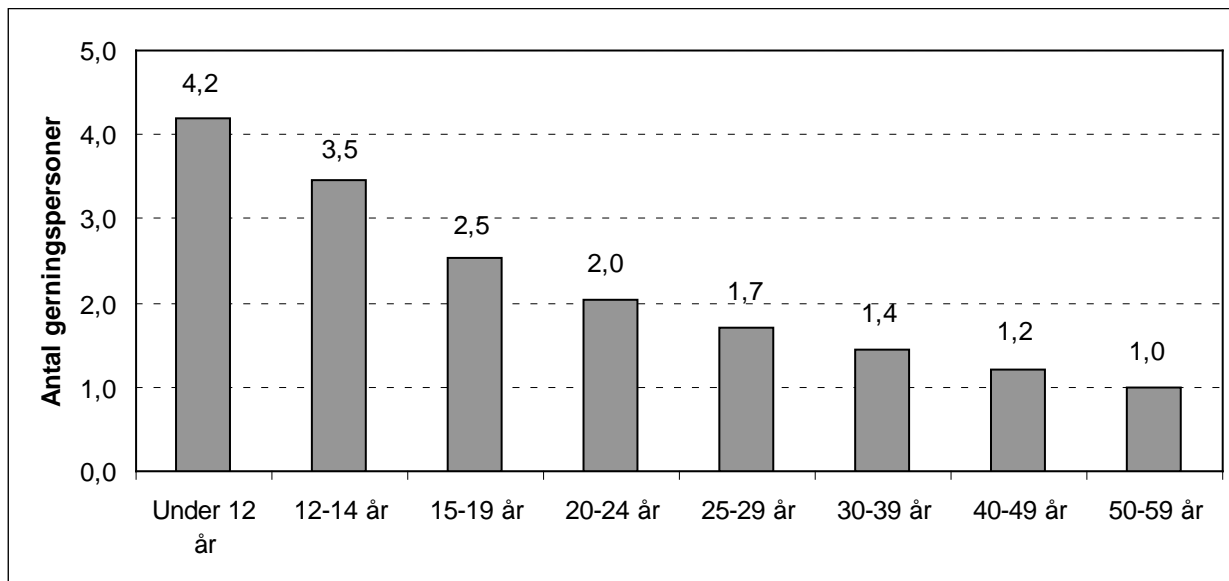


4. Ungdomskriminalitet som gruppefænomen

Som indledningsvis nævnt er kriminalitet typisk et ungdoms- og mandefænomen. Et tredje velkendt og alment træk er, at det for unge for det meste drejer sig om et gruppefænomen, mens ældre oftest begår kriminalitet alene. I en ældre kriminologisk lærebog hævdes det tilmed, at unge, der begår kriminalitet sammen med andre, er de mest normale, mens enegængerne psykisk set er mere afvigende (Hurwitz & Christiansen 1971).

Figur 21, der stammer fra en undersøgelse af gaderøverier, illustrerer tydeligt sammenhængen mellem antallet af gerningsmænd og alder: Jo yngre gerningsmændene er, desto flere har medvirket i røveriet (Kyvsgaard 2008).

Figur 21. Røverier fordelt efter alder på (den yngste) gerningsperson og det gennemsnitlige antal gerningspersoner pr. røveri.



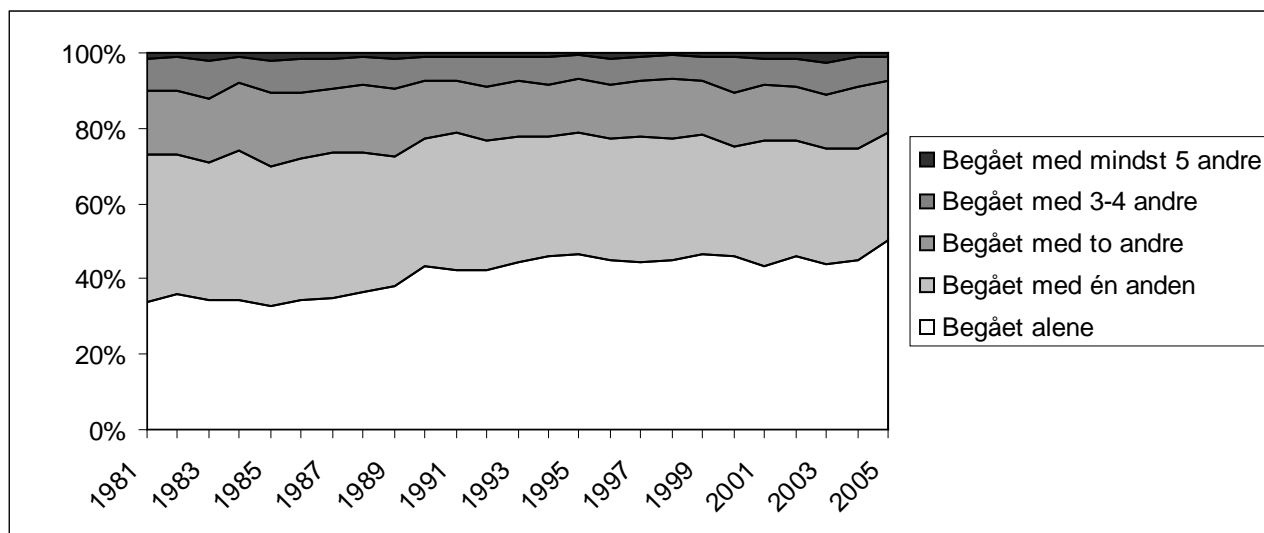
At børn og unge typisk begår kriminalitet sammen med andre, hænger sammen med, at deres kriminalitet i højere grad end de voksne er procesorienteret, og at gruppen har en klar betydning for den opvisningskarakter, kriminalitet i den alder kan have. Alle ældre ungdomskriminalitetsteorier tager udgangspunkt i, at ungdomskriminalitet er et gruppefænomen. Gruppens funktion kan dog beskrives på lidt forskellig måde, idet eksempelvis én teori, der ser ungdomskriminalitet som et resultat af statusfrustration, lægger vægt på, at kriminalitet er statusgivende i gruppen, og at gruppen samtidig kan dæmpe skyldfølelsen (Cohen 1955). En anden teori, der er baseret på antagelsen om, at ungdomskriminalitet som følge af kvindedominerede opvækstmiljøer primært er relateret til drenges kønsidentitetsproblemer under puberteten, anser, at gruppen kan bekræfte den unge dreng i, at hans kriminalitet demonstrerer mandighed og vovemod (Miller 1958).

På baggrund af de registerdata, som de tidligere analyser er baseret på, er det her undersøgt, hvor hyppigt de unge begår lovovertrædelser alene, og hvor ofte de gør det sammen med andre, samt om der i så henseende er sket ændringer i løbet af den undersøgte periode. Det bemærkes, at når spørgsmålet om antallet af medgerningsmænd, som her, undersøges på baggrund af registreret kriminalitet, må det forventes, at antallet af medgerningsmænd underestimeres. Der vil således være en række tilfælde, hvor det alene lykkes politiet at få fat i den ene eller nogle af gerningsmændene.

Af figur 22 ses, at omkring en tredjedel af de unge lovovertrædere i begyndelsen af perioden har begået kriminalitet alene, mens andelen, der har begået det sammen med én anden, er lidt større. Andelen, der har begået kriminalitet sammen med tre eller flere er på godt en fjerdedel. I løbet af perioden vokser andelen, der begår kriminalitet alene, til omkring 50 pct. Det kan dog ikke

udelukkes, at den lidt kraftige vækst i andelen med kun en gerningsmand, der ses sidst i perioden, kan bero på, at ikke alle medgerningsmænd endnu har fået en sanktion.⁸³ Men under alle omstændigheder er der en tydelig vækst i andelen, der har begået deres kriminalitet alene. Den lille andel, der har begået kriminalitet sammen med mindst fem andre, er ret konstant i perioden.

Figur 22. Udviklingen i antallet af medgerningsmænd, 1981-2005.



Denne udvikling skal først og fremmest forklares med de nævnte ændringer i den registrerede kriminalitet blandt unge, idet eksempelvis antallet af lovovertrædere pr. voldsforbrydelse er mindre end antallet af lovovertrædere pr. indbrudstyveri. Desuden er der for visse kriminalitetstyper sket en mindskning i antallet af lovovertrædere pr. lovovertrædelse. Det gælder bl.a. voldsforbrydelser, mens der til gengæld er tale om stabilitet med hensyn til antallet af lovovertrædere pr. indbrudstyveri.

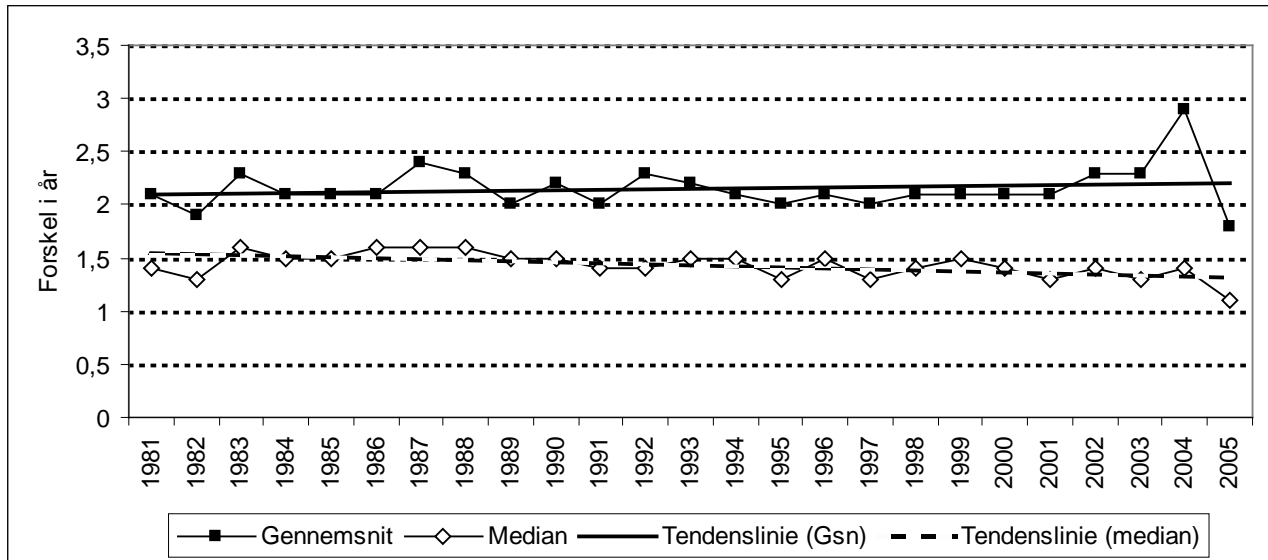
At unge ofte begår kriminalitet sammen med andre, betyder almindeligvis ikke, at der er tale om bandeaktivitet. De unges grupperinger vil typisk være løse og tilfældige og – især når det drejer sig om de helt unge – kun i sjældne tilfælde få karakter af en fast sammentømret og organiseret bande. I en undersøgelse af selvrapporтерet kriminalitet blandt unge i Storkøbenhavn er der spurgt, om de unge mener, at deres venskabsgruppe kan betragtes som en bande (Gabrielsen 2007). Det gjorde ca. hver 20. af de unge. Ved anvendelse af en strikt definition af begrebet bande er det dog nok spørgsmålet, om ret mange af de grupperinger, de unge indgår i, ville falde ind under begrebet bande, jf. afsnittet om bander i del II.

På baggrund af drøftelserne på Ungdomskommissionens temadag i august 2008 er der gennemført flere analyser vedrørende gruppefænomenet. På temadagen blev der således rejst et spørgsmål om,

⁸³ 2006 indgår af samme grund ikke i figuren, da der så åbenbart er tale om, at ikke alle sager vedrørende medgerningsmænd er afsluttet i retssystemet.

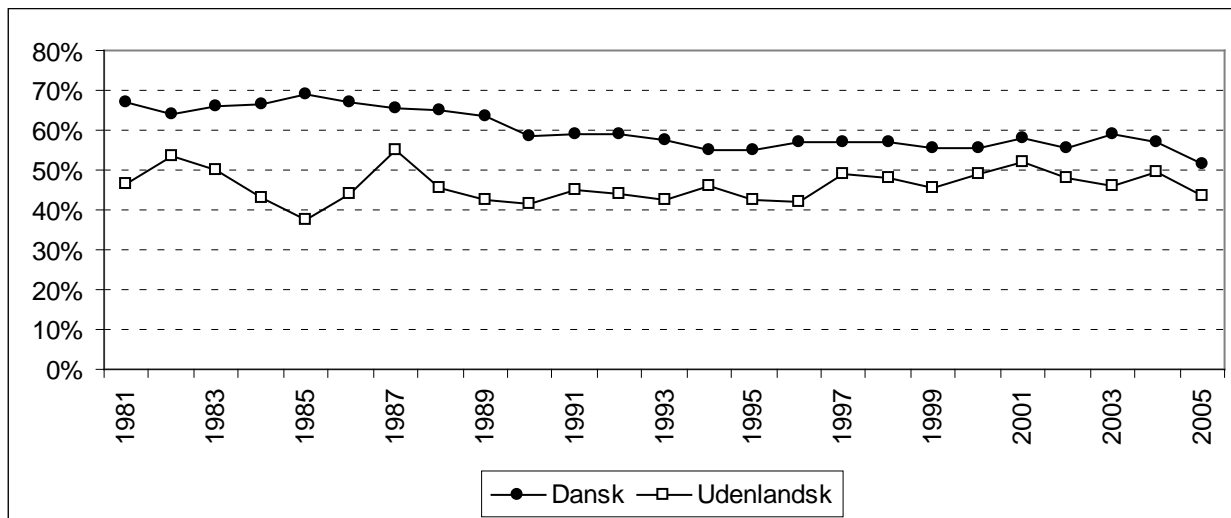
hvorvidt det i dag er mere almindeligt end tidligere, at de unge begår kriminalitet sammen med nogen, der er noget ældre end dem selv. Dette indtryk er antagelig foranlediget af diskussioner om 'storebrødre' – en diskussion og et udtryk, der er af nyere dato. De data, ovenstående er baseret på, giver mulighed for at af- eller bekræfte denne hypotese, idet der foreligger oplysninger om alderen på dem, der begår kriminalitet sammen.

Figur 23. Udviklingen i aldersforskel mellem yngste og ældste gerningsmand i sager med flere lovovertrædere, 1981-2005.



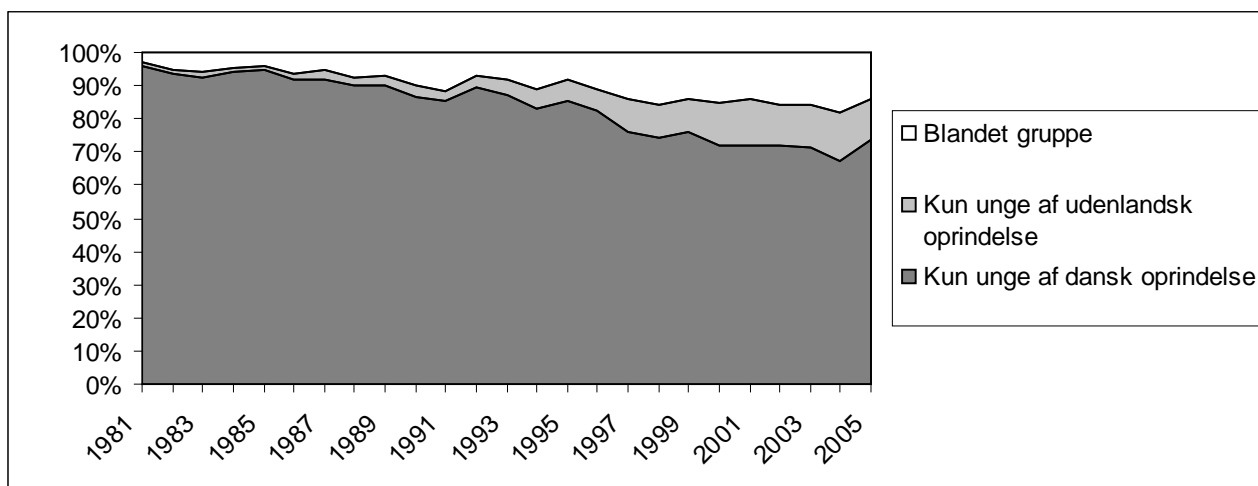
Figur 23 viser dels den mediane og den gennemsnitlige aldersforskel mellem den yngste og den ældste gerningsmand. Som det fremgår – måske tydeligst anskueliggjort ved tendenslinierne – så er der intet, der tyder på, at unge i højere og højere grad begår kriminalitet sammen med nogen, der er noget ældre end dem selv.

Figur 24. Udviklingen i gruppekriminalitet blandt unge lovovertrædere af dansk oprindelse og blandt unge af fremmed etnisk oprindelse, 1981-2005.



Eftersom antagelsen om gruppekriminalitet i vore dage hyppigt knyttes til indvandrerspørgsmålet, er der også set på, om unge af fremmed etnisk herkomst hyppigere end unge af dansk oprindelse indgår i en gruppe. Dette er illustreret i figur 24, som viser, at det forekommer hyppigere, at unge lovovertrædere af dansk oprindelse begår kriminalitet sammen med andre, end at unge af udenlandsk herkomst gør det.

Figur 25. Udviklingen i etnisk sammensætning af grupper, der begår kriminalitet sammen, 1981-2005.



Endelig ses af figur 25, at der i den undersøgte periode er kommet flere grupper, der alene omfatter unge med udenlandsk baggrund. Denne udvikling er forventelig, idet andelen af unge med indvandrerbaggrund i det danske samfund i samme periode er vokset til ca. det seksdobbelte. Det ses endvidere, at andelen af grupper, der består af både unge med dansk og med udenlandsk

baggrund – blandet gruppe – tilsvarende er vokset. Andelen af grupper med blandet sammensætning er i hele perioden større end andelen med alene unge med fremmed etnisk baggrund. Det indebærer, at en væsentlig del af de unge med indvandrerbaggrund begår kriminalitet sammen med unge af dansk afstamning.

5. Etniske minoriteter

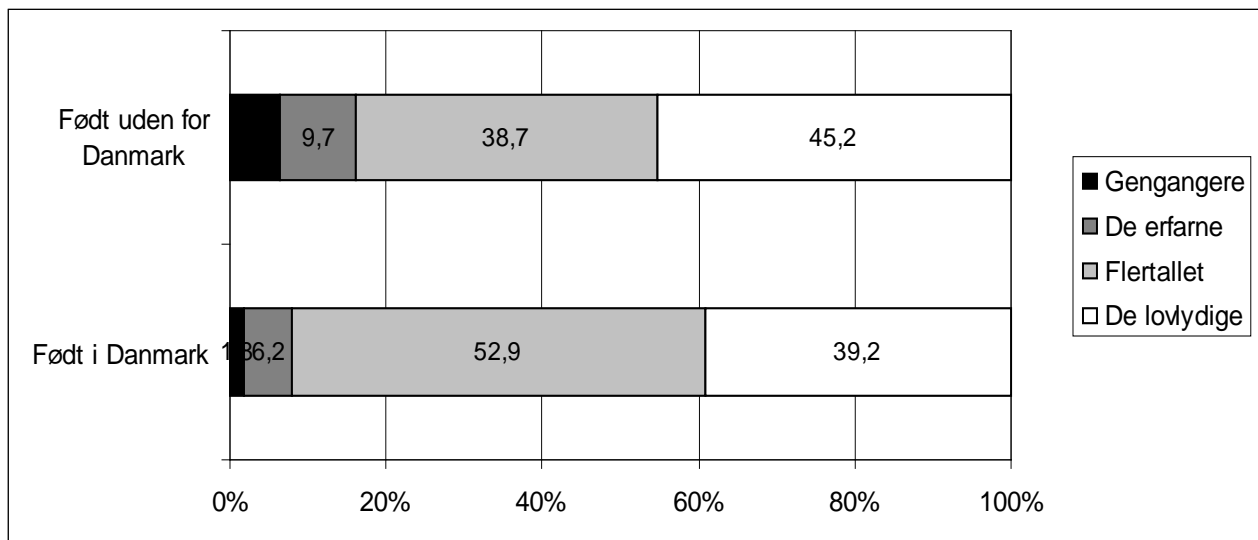
Den almene kriminologiske antagelse er, at de fundamentale mekanismer og de risikofaktorer, der har betydning for forekomsten af kriminalitet, er uafhængige af etnicitet, og at det er variationer i disse forhold, der kan forklare variationer i forekomsten af kriminalitet mellem forskellige etniske grupper (Junger-Tas 2001).

Det er utvivlsomt, at der er en overrepræsentation af etniske minoriteter i straffesystemet, ligesom det er utvivlsomt, at denne overrepræsentation langt hen ad vejen skal forklares med demografiske og socioøkonomiske forskelle mellem personer af dansk og af udenlandsk oprindelse. Det er således velkendt, at kriminalitetsfrekvensen veksler betydeligt med køn, alder og socioøkonomiske forhold, og eftersom den del af befolkningen, der er af dansk oprindelse, og den del, der stammer fra udviklingslandene, er sammensat meget forskelligt aldersmæssigt og socioøkonomisk, giver statistikker, hvor der ikke tages hensyn hertil, et misvisende billede, såfremt sigtet er at få information om, hvorvidt personer af fremmed etnisk herkomst er mere eller mindre kriminelle end personer af dansk herkomst.

De danske selvrapporteringsundersøgelser, der er omtalt i det tidligere, inkluderer ikke oplysninger om etnisk baggrund, men alene om fødested: om personen er født i eller uden for Danmark. Det betyder, at det kun er en mindre del af de etniske minoriteter, der dermed kan oplyses separat om i disse undersøgelser, idet godt halvdelen af de unge med fremmed etnisk baggrund er født i Danmark.⁸⁴ Det følgende må ses i dette lys.

⁸⁴ Ifølge befolkningsstatistikken fra Danmarks Statistik.

Figur 26. Procentvis fordeling af unge født i og uden for Danmark i kriminalitetsgrupper, 2005.



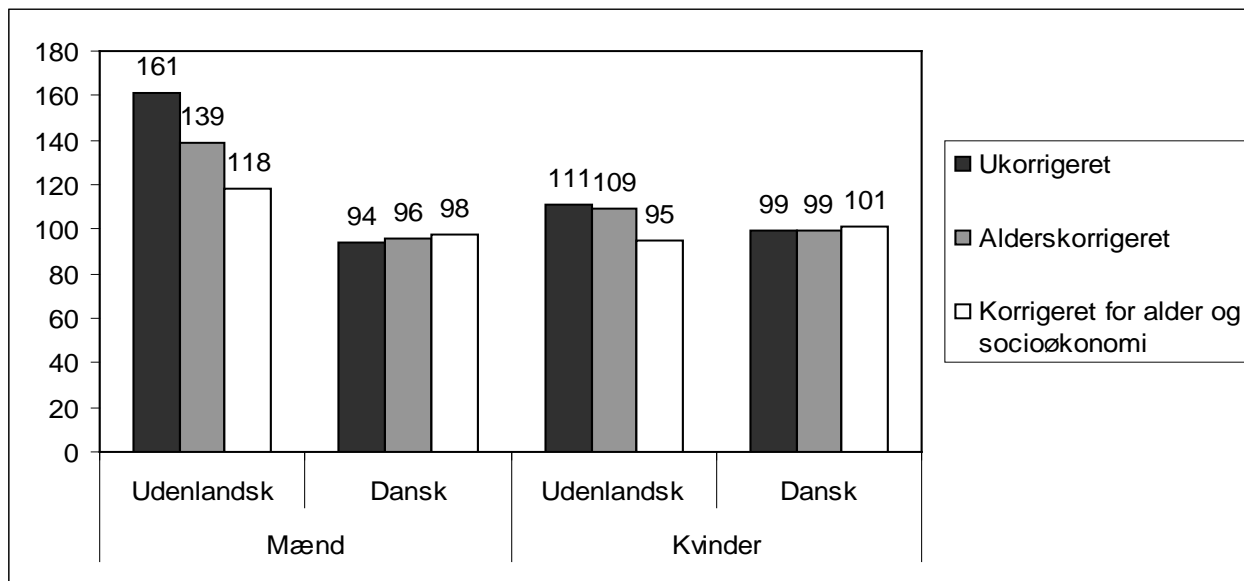
Den seneste i rækken af selvrapporteringsundersøgelser viser, jf. figur 26, et mere polariseret billede for indvandrernes vedkommende end for de danskfødte: På den ene side er der flere af indvandrerne, der har begået alvorligere kriminalitet, og på den anden side er der også flere af dem, som er lovlige. Andelen af indvandrere, der har begået alvorligere kriminalitet én eller flere gange, er ca. dobbelt så stor, som den er for dem, der er født i Danmark.

I den særlige selvrapporteringsundersøgelse, der blev gennemført i København i 2006 som led i den ovennævnte internationale undersøgelse af ungdomskriminalitet, anvendes en anden afgrænsning af etniske minoriteter, idet denne inkluderer alle dem, hvor blot den ene af forældrene er af fremmed etnisk herkomst (Gabrielsen 2007). Det kriterium er bredere end det, Danmarks Statistik og andre anvender, da indvandrere og efterkommere almindeligvis afgrænses ved, at *begge* forældre er af fremmed etnisk herkomst. I den danske delrapport konkluderes, at etnicitet kun sjældent spiller en rolle i relation til de unges kriminelle erfaringer eller anden problematisk adfærd, idet der kun for to ud af de 17 kriminelle og problematiske adfærdsformer, der er spurgt til, er en statistisk signifikant sammenhæng mellem etnicitet og adfærd (ibid. s. 44). Således viser undersøgelsen, at unge med fremmed etnisk baggrund sjældnere end dem med dansk baggrund har drukket alkohol. Den viser videre, at flere af de unge indvandrere end unge med dansk baggrund har båret våben. Der er derimod ikke flere af efterkommerne end af dem med dansk baggrund, der har båret våben.⁸⁵

⁸⁵ Det behøver ikke være ulovlige våben, det drejer sig om, da der alene er spurgt om, hvorvidt vedkommende har gået med våben.

Danmarks Statistik har gennemført en række ensartede undersøgelser af kriminalitet blandt etniske minoriteter.⁸⁶ Alle undersøgelser er baseret på fældende afgørelser, og der er taget hensyn til demografiske og sociale forskelle. Undersøgelsen fra 2006 viser, at af alle dem, der blev fundet skyldige i en lovovertrædelse, var knap 14 pct. af fremmed etnisk herkomst og godt 86 pct. af dansk herkomst (Danmarks Statistik 2008).

Figur 27. Kriminalitetsindeks efter national oprindelse 2006. Ukorrigeret, korrigeret for alder og korrigeret for både alder og socioøkonomisk stillingsgruppe. Indeks, befolkningen = 100.



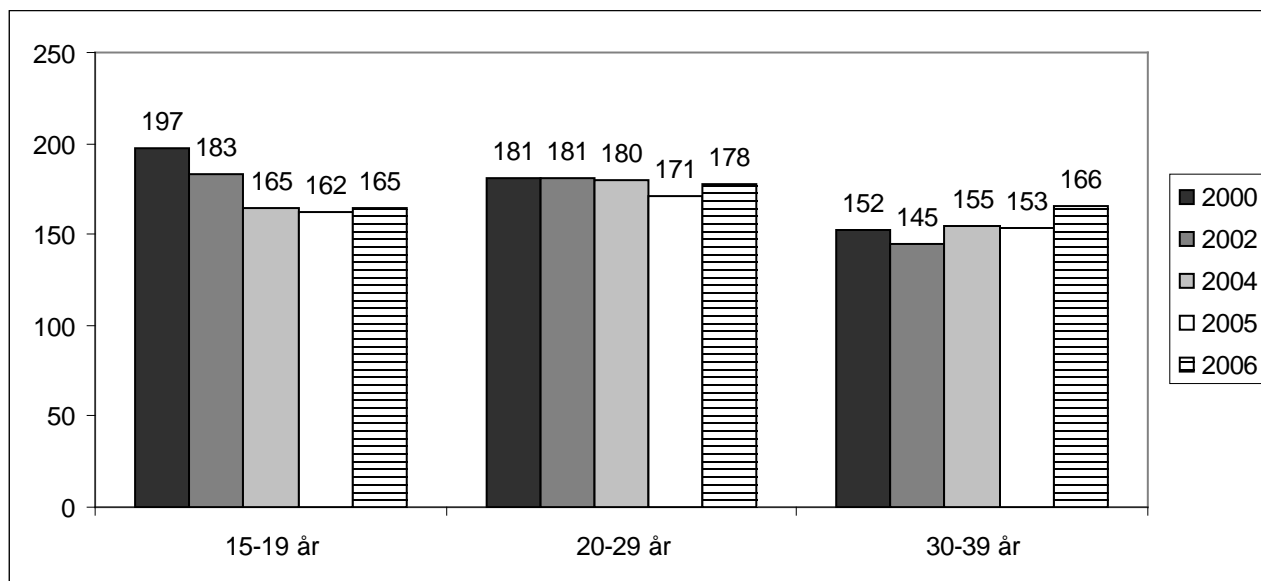
Figur 27 viser de overordnede resultater fra undersøgelsen vedrørende strafferetlige afgørelser i 2006.⁸⁷ Det ses, hvorledes især indekset for mænd af udenlandsk oprindelse mindskes, når der korrigeres for aldersforskelle og socioøkonomiske forskelle: fra en overrepræsentation på 61 pct. til en overrepræsentation på 18 pct. For kvinder af udenlandsk oprindelse er der ikke tale om en overrepræsentation, men derimod en underrepræsentation, når der korrigeres for de nævnte forhold.

Danmarks Statistiks undersøgelse omfatter også separate opgørelser for personer fra ikke-vestlige lande og for enkelte forbrydelseskategorier. For personer fra ikke-vestlige lande er overrepræsentationen større end den, der er vist i figuren. Eksempelvis er der en overrepræsentation på 58 pct. for voldsforbrydelser for mænd fra ikke-vestlige lande, og på 5 pct. for den tilsvarende gruppe af kvinder, når der korrigeres for aldersforskelle og socioøkonomiske forskelle.

⁸⁶ Den første, der blev gennemført, vedrører strafferetlige afgørelser i 1995 (Danmarks Statistik 1998). Efterfølgende er der gennemført undersøgelser vedrørende strafferetlige afgørelser i 2000, 2002, 2004, 2005 og senest 2006 (Danmarks Statistik 2002, 2004, 2006, 2007, 2008a). Undersøgelserne gennemføres nu årligt. Justitsministeriets Forskningsenhed har gennemført en lignende undersøgelse vedrørende strafferetlige afgørelser i 1998 (Kyvsgaard 2000).

⁸⁷ Visse af beregningerne er foretaget af Justitsministeriets Forskningsenhed.

Figur 28. Kriminalitetsindeks for mænd fra ikke-vestlige lande, 2000-2006. Indeks, alle mænd i de tre aldersgrupper = 100.

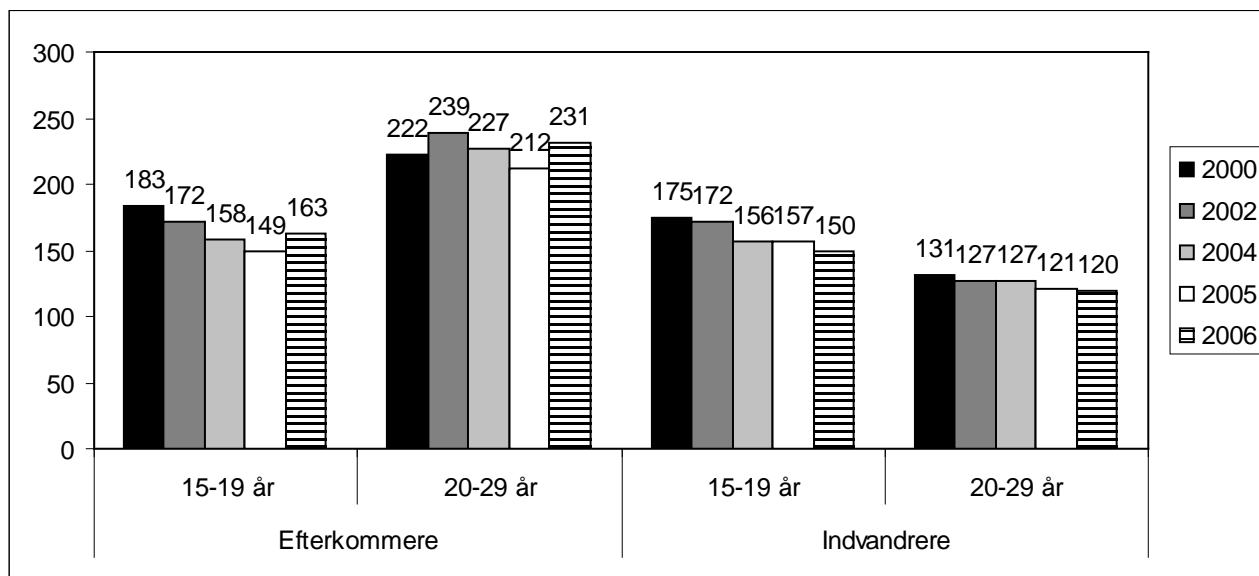


Undersøgelserne fra Danmarks Statistik viser en svagt faldende tendens i overrepræsentationen fra 2000 til 2005, men en stigning fra 2005 til 2006.⁸⁸ Faldet fra 2000 til 2005 skyldes først og fremmest en mindsket kriminalitetsrate blandt de unge mandlige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, jf. figur 28. Det bemærkes, at tallene i denne figur ikke er korrigerede for socioøkonomiske forhold. Som det ses, er de unge indvandreres og efterkommeres overrepræsentation faldet fra 97 pct. i 2000 til 65 pct. i 2006. Tilsvarende gør sig ikke gældende for de ældre aldersgrupper.

I øvrigt viser tallene fra Danmarks Statistik, at kriminalitetsniveauet for de 15-19-årige mandlige efterkommere og indvandrere er ret ensartet, jf. figur 29. Kriminalitetsniveauet blandt de 20-29-årige efterkommere er derimod betydeligt højere end tilfældet er for samme aldersgruppe af indvandrere. Hvad dette beror på, er uvist, men det kan skyldes, at en mindre del af indvandrerne end af efterkommerne i denne aldersgruppe er fra ikke-vestlige lande.

⁸⁸ Sidstnævnte stigning beror ikke på, at kriminalitetsfrekvensen blandt indvandrere og efterkommere er steget. Mens det i 2005 var 9,6 pct. af alle mænd af fremmed etnisk herkomst, der fik en strafferetlig afgørelse, var det i 2006 9,4 pct. Stigningen beror på, at kriminalitetsfrekvensen blandt personer af dansk afstamning er faldet endnu mere, hvorfor overrepræsentationen stiger.

Figur 29. Kriminalitetsindeks for mandlige efterkommere og indvandrere, 2000-2006. Indeks, alle mænd i de to aldersgrupper = 100.



I en undersøgelse af unge på sikrede institutioner er det påpeget, at så mange som syv ud af ti af fremmed etnisk herkomst har flygtningebaggrund, og mange af dem er opvokset under traumatiske forhold (Hansen & Zobbe 2006). Da undersøgelsen er baseret på en forholdsvis lille undersøgelsespopulation (på 172 individer), blev det besluttet, at Danmarks Statistik skulle gennemføre en større undersøgelse med henblik på at belyse dette emne. Denne undersøgelse, der forelå 2008, kan imidlertid ikke bekræfte den tidligere, idet der i Danmarks Statistiks undersøgelse konkluderes, at når hensyn tages til socioøkonomiske forhold, har mænd med flygtningebaggrund ikke højere kriminalitetsfrekvens end mænd med øvrigt opholdsgrundlag (Danmarks Statistik 2008b).

Tabel 3. Domme fordelt efter den dømtes herkomst og indvandrerstatus.

	Ungdomssanktion	Frihedsstraf	I alt
Dansk herkomst	71	173	244
Indvandrer	20	64	84
Efterkommer	16	43	59
Udlænding uden tilknytning til Danmark	-	8	8
I alt	107	288	395

De årlige redegørelser om antal idømte ungdomssanktioner og ubetingede fængselsstraffe til unge lovovertrædere, som Justitsministeriets Forskningsenhed udarbejder, inkluderer også oplysninger om etnicitet (Justitsministeriets Forskningsenhed 2008). Den seneste rapport, der angår domme fra 2007, viser, at 38 pct. af de unge, der blev idømt enten en ungdomssanktion eller en ubetinget

fængselsstraf, er af fremmed etnisk herkomst, jf. tabel 3.⁸⁹ Der er lidt flere indvandrere end efterkommere blandt de dømte.

Undersøgelser, der inddrager flere baggrundsfaktorer, finder ofte ikke, at etnicitet har en selvstændig forklarende betydning for forekomsten af kriminalitet, når der kontrolleres for andre forhold. Det gælder således en dansk registerbaseret undersøgelse, der omfatter samtlige, der er født i 1970 (Stevens 2006). Undersøgelsen, hvis formål er at undersøge sammenhængen mellem uddannelsesforløb og kriminalitet, omfatter oplysninger om forældrenes indkomst, arbejdsløshed, antal år på overførselsindkomst og højeste uddannelse. Desuden indgår oplysninger om skilsmisser og familiekonstellationer under opvæksten, antal flytninger og gennemførelse af grundskoleforløbet. Undersøgelsen viser, at alle disse forhold hver for sig har en sammenhæng med senere kriminalitet, mens personens etniske baggrund ikke har det.

I en rapport fra Rockwool Fondens Forskningsenhed vurderes spørgsmålet om kriminalitet blandt etniske minoriteter i relation til oprindelsesland eller -region. Efter kontrol for socioøkonomiske forhold viser undersøgelsen, at 19-årige mandlige efterkommere fra Sydamerika, Tyrkiet, Pakistan og arabiske lande begår mere kriminalitet end unge mænd af dansk oprindelse, men at det ikke gælder for efterkommere fra øvrige Europa og Asien samt Afrika, Nordamerika og Australien. For unge indvandrere fra Irak, Libanon, Somalia samt Øst- og Sydøsteuropa er der derimod også tale om en overrepræsentation. Denne overrepræsentation forsvinder med alderen, idet den kun genfindes for ganske få etniske grupper blandt de 29-årige (Tranæs & Geerdsen 2008).⁹⁰

I en selvrapporteringsundersøgelse blandt 14-15-årige i en mindre engelsk by konstateres, at etnisk baggrund – i dette tilfælde udelukkende asiatisk baggrund – overordnet set ikke forklarer forskelle i forekomsten af kriminalitet blandt de unge, dog findes en signifikant lavere kriminalitetsfrekvens blandt piger af asiatisk afstamning (Wikström 2006).⁹¹

6. Geografi og kriminalitet

Det er almen kriminologisk viden, at der er en sammenhæng mellem kriminalitet og urbanisering, idet kriminalitet traditionelt har været mere udbredt i byer end på landet og mere udbredt i storbyer end i mindre byer. Sådan forholder det sig også for ungdomskriminaliteten.

Det, der skal ses på her, er, hvor de unge lovovertrædere bor, og om den stedlige fordeling af lovovertrædere har forandret sig gennem de seneste år. Det er altså ikke gerningsstedet, der oplyses om, men gerningspersonens bopæl. Ofte er der dog en meget nær sammenhæng mellem

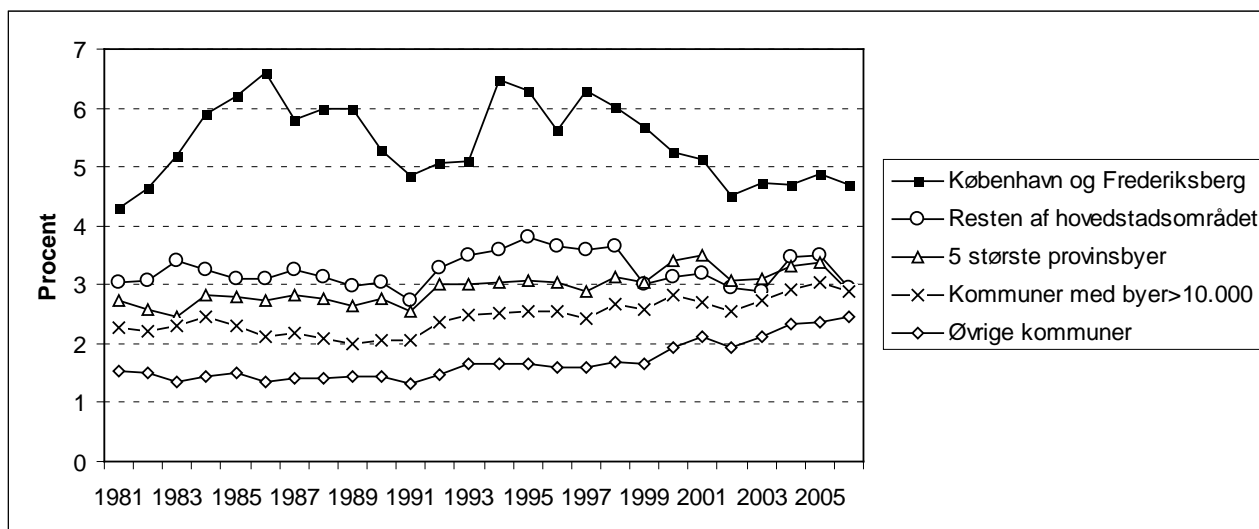
⁸⁹ Undersøgelsen omfatter alene ubetingede frihedsstraffe, der ligger inden for det område, ungdomssanktionen forventes at angå, dvs. frihedsstraffe på minimum 30 dages fængsel og maksimum 1½ års fængsel.

⁹⁰ I undersøgelsen kontrolleres bl.a. for både personens og forældrenes uddannelse, indkomst og ledighed samt for kriminalitet blandt forældrene.

⁹¹ Her er korrigeret for forskelle vedrørende forældrenes socioøkonomiske status, skilsmisser og arbejdsløshed.

disse to steder, da lovovertrædere sjældent bevæger sig langt væk for at begå kriminalitet.⁹² Igen er det de nævnte data fra Danmarks Statistik, der anvendes til analysen, som dermed angår årene 1981 til 2006.

Figur 30. Procentandel 15-17-årige lovovertrædere efter bopælsområde, 1981-2006.



Figur 30 viser, hvor stor en procentdel af de unge i de forskellige bopælsområder der er registreret for en straffelovsovertrædelse i den nævnte periode. Der er ganske store fluktuationer for København og Frederiksberg med hensyn til, hvor stor en del af de unge der er registreret for en lovovertrædelse, idet andelen af registrerede unge svinger fra 4 til næsten 7 pct. Fluktuationerne må ses i sammenhæng med, at befolkningsgrundlaget er forholdsvis ringe. I de øvrige områder er andelen af unge lovovertrædere noget mindre. I det øvrige hovedstadsområde er det 3-3,8 pct. af de unge, der er registreret, mens det i de større provinsbyer – Århus, Odense, Aalborg, Esbjerg og Randers – er 2,5-3,4 pct. For begge områder er der tale om forholdsvis stor stabilitet i perioden. Dette gælder derimod ikke kommuner med mindre byer eller øvrige kommuner, idet der i disse områder har været en stigende andel unge, der registreres for kriminalitet. Stigningen er størst for kategorien 'øvrige kommuner', idet væksten er på 60 pct. mod ca. 30 pct. i kommuner med byer på mere end 10.000 indbyggere. Denne udviklingstendens betyder, at den kriminalitetsmæssige forskel mellem unge i forskellige områder er aftaget ganske betydeligt gennem især de seneste ca. 15 år.

Der er set separat på den geografiske fordeling og udvikling for henholdsvis drenge og piger, og det viser sig, at ovennævnte mønster alene er gældende for drenge, men ikke for piger. Kriminalitetsfrekvensen blandt piger i København og på Frederiksberg er således relativ lav og på niveau med den frekvens, der er blandt piger i 'øvrige kommuner'. Den største kriminalitetsfrekvens findes blandt de piger, der bor i hovedstadsområdet (uden for Københavns og Frederiksberg Kommune) samt i de større provinsbyer.

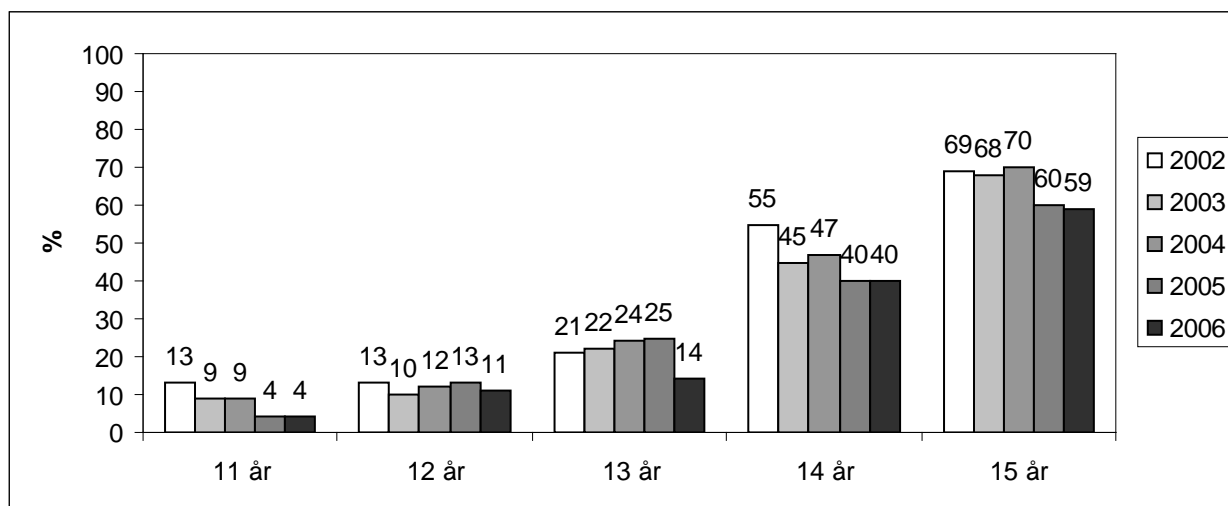
⁹² Se f.eks. David Sorensens analyser om distancen mellem bolig og gerningssted (Sorensen 2007).

7. Rusmidler

Sundhedsstyrelsen har siden 1997 årligt gennemført undersøgelser af 11-15-åriges livsstil, herunder også spørgsmål om brug af alkohol (Sundhedsstyrelsen 2008). Undersøgelsen er baseret på elever på 5-10. klassetrin i et tilfældigt udvalg af skoler, og i de seneste år har 2.500-3.300 elever deltaget i spørgeskemaundersøgelsen.

I den seneste rapport understreges det, at danske børn og unge har et relativt højt alkoholforbrug, og at de ifølge en international undersøgelse fra 2006 er blandt de unge i Europa, som drikker mest. Samtidig er der dog positive udviklingstendenser at spore, idet andelen af såvel piger som drenge, der har drukket alkohol mindst én gang inden for de seneste 30 dage, er mindsket fra 2002 til 2006, jf. figur 31 og 32.⁹³

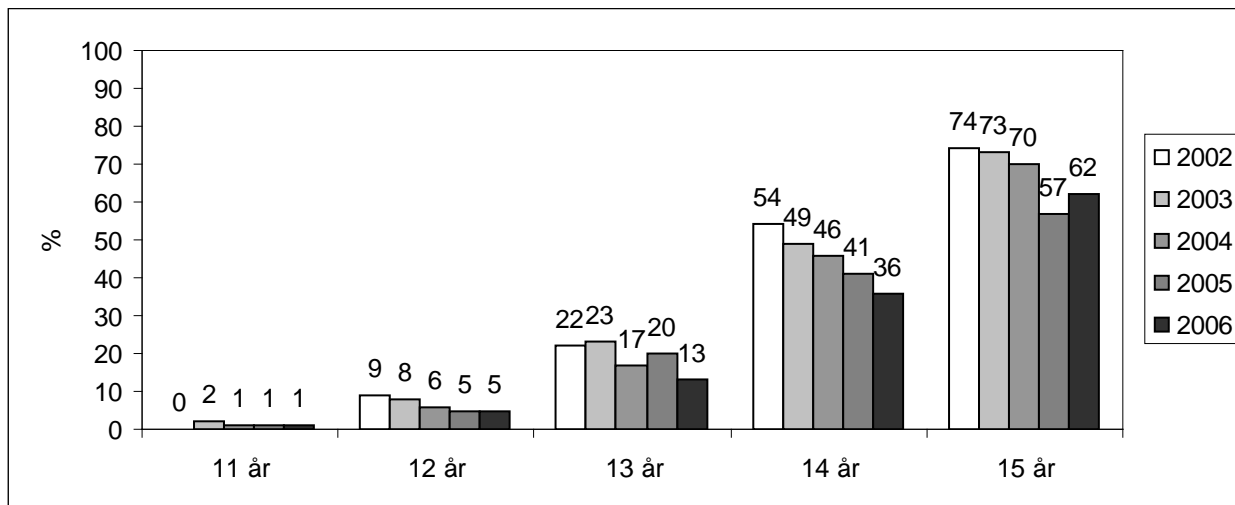
Figur 31. Andelen af 11-15-årige drenge, der har drukket alkohol mindst én gang inden for de seneste 30 dage, 2002-2006.



De to figurer viser, at brug af alkohol er nogenlunde lige udbredt blandt piger og drenge, dog har de 11-12-årige piger et mindre forbrug end drenge i den aldersklasse.

⁹³ Spørgsmålet har øjensynligt ikke været inkluderet i undersøgelserne inden 2002.

Figur 32. Andelen af 11-15-årige piger, der har drukket alkohol mindst én gang inden for de seneste 30 dage, 2002-2006.



Tilsvarende mønster for drenge og piger ses for et spørgsmål om at have drukket fem eller flere genstande på én dag inden for den seneste måned. Endvidere viser også besvarelsen af dette spørgsmål, der har indgået i alle undersøgelser siden 1997, at børnenes brug af alkohol er aftaget over en længere periode. Eksempelvis havde 72 pct. af de 15-årige drenge drukket mindst fem genstande på én dag inden for den seneste måned i 1997-undersøgelsen mod 47 pct. i 2006. De tilsvarende tal for piger er 67 og 49 pct.

Det kan nævnes, at samme undersøgelse viser, at der siden 1999 har været et fald i andelen af drenge og piger, der dagligt ryger.

Med hensyn til brugen af illegale stoffer gennemføres undersøgelser af både Sundhedsstyrelsen/Kræftens Bekæmpelse (MULD: Monitorering af unges livsstil og dagligdag), Statens Institut for Folkesundhed (SUSY: Sundheds- og sygelighedsundersøgelserne) og et europæisk netværk, der er relateret til Europarådet og under ledelse af det svenske Centralförbund för alkohol- och narkotikaupplysning (ESPAS: The European School Survey Project on Alcohol and Drugs) (Sundhedsstyrelsen 2007). Førstnævnte undersøgelse omfatter aldersgruppen 16-20 år i perioden 2000-2006, SUSY forskellige aldersgrupper i 1994, 2000 og 2005 og ESPAS kun 15-16-årige i 1995, 1999, 2003 og 2002.

MULD viser, at der har været et fald i brugen af hash blandt de 16-20-årige i den undersøgte periode, ligesom der er et fald i andelen, der har prøvet amfetamin og psilocybinsvampe. SUSY-undersøgelsen viser tendensen til mindskning i brugen af hash blandt de 16-19-årige, men tendensen er ikke statistisk sikker. ESPAS, der som nævnt omfatter en yngre aldersgruppe, viser derimod en stigning fra 2003 til 2007 i andelen, der har prøvet hash og ecstasy, men et fald i andelen, der har sniffet. Samlet kan disse undersøgelser dermed tyde på en mindskning i brugen af

hash blandt de lidt ældre unge – dem på 16 år og derover – mens der snarere er tegn på en stigning i forbruget blandt de helt unge.

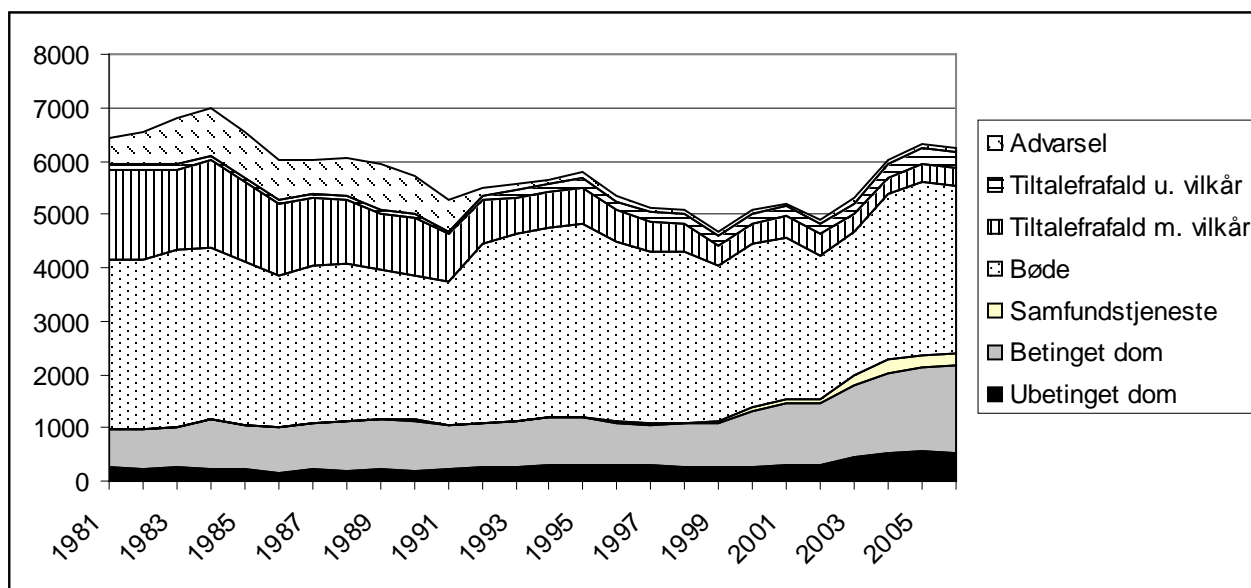
8. Strafferetlige og socialretlige tiltag

Her skal kort gives en statistisk beskrivelse af de sanktioner og de socialretlige tiltag, der anvendes over for unge lovovertrædere, ligesom der skal ses på udviklingen i omfanget og arten af sanktioner og socialretlige tiltag. Der foretages endvidere en sammenligning med situationen i de øvrige nordiske lande.

8.1. Sanktionsudviklingen i Danmark

Som ved beskrivelsen af udviklingen i den registrerede kriminalitet, vil denne udviklingsbeskrivelse også alene omfatte straffelovsovertrædelser og årene 1981 til 2006. Figur 33 viser omfanget og arten af sanktioner for 15-17-årige straffelovsovertrædere i den nævnte periode.

Figur 33. Antal strafferetlige sanktioner for 15-17-årige efter art og år, 1981-2006. Kumuleret.



Figuren vidner om forholdsvis store forandringer i de former for strafferetlige afgørelser, der er anvendt over for unge lovovertrædere.

Bøder dominerer i hele perioden, idet de udgør knap halvdelen af alle sanktionerne i årene frem til 1991, hvorefter det drejer sig om mere end halvdelen. Den vækst, der sker i antallet af bøder i begyndelsen af 1990'erne, beror på de ovennævnte ændringer i retspraksis vedrørende butikstyverier, som indtil 1992 typisk medførte en advarsel, men herefter førte til en bøde. Det ses da også af figuren, at antallet af advarsler er faldet samtidig med, at antallet af bøder er vokset.

Tiltalefrafald med vilkår var tidligere den næstmest dominerende sanktion over for ungdomskriminalitet. I 1981 udgjorde den 26 pct. af samtlige sanktioner, men sanktionsformen er mindsket betydeligt, således at den kun udgjorde 5 pct. af sanktionerne i 2006. Mindsningen i anvendelsen af tiltalefrafald med vilkår er sket kontinuerligt og på trods af, at der i 1999 indførtes et nyt vilkår, ungdomskontrakt. Denne ændring medførte ganske vist en vækst i antallet af tiltalefrafald med dette vilkår, men samtidig er antallet af tiltalefrafald med vilkår om tilsyn mv. efter lov om social service faldet meget. Den kraftige reduktion i brugen af tiltalefrafald med vilkår skal givetvis ses i sammenhæng med, at der er blevet færre og færre tilståelsessager. Fra 1981 til 2006 er andelen af sager, der er tilståelsessager, således faldet fra 27 til 12 pct. Det er ikke muligt at sige, om andelen af tilståelsessager er faldet med samme hastighed i alle aldersgrupper.

Antallet af betingede frihedsstraffe er øget gennem hele perioden, dog mest i den sidste del. Mens de i 1981 udgjorde 11 pct. af sanktionerne, var andelen i 2006 steget til 27 pct. Dette tal inkluderer ikke samfundstjeneste, der udgjorde 4 pct. af sanktionerne i 2006. Det er først de allerseneste år, at antallet af samfundstjenestedomme er vokset lidt for de unges vedkommende. Sammenlignet med ældre lovovertrædere anvendes samfundstjeneste relativt sjældent over for unge.

Antallet af ubetingede frihedsstraffe, der i figuren inkluderer ungdomssanktioner, har ligget på et nogenlunde jævnt niveau frem til årtusindskiftet og er derefter fordoblet, fra 245 i 1999 til 511 i 2006. De udgjorde i 2006 8 pct. af sanktionerne. Udviklingen i antallet af ubetingede domme og i antallet af ungdomssanktioner har været nogenlunde parallel, idet ungdomssanktionerne årligt udgør mellem en femtedel og godt en fjerdedel af det samlede antal ubetingede domme og ungdomssanktioner (Justitsministeriets Forskningsenhed 2008).

Foranstaltningsdomme efter §§ 68-69 er ikke inkluderet i figuren. Procentuelt er disse øget betydeligt, idet denne sanktion kun blev anvendt i tre tilfælde over for unge lovovertrædere i 1981 mod 34 tilfælde i 2006.

8.2. Bistand til børn og unge i Danmark

Det er ikke muligt at få oplysninger om, hvor mange børn og unge der får bistand efter lov om social service som følge af kriminalitet, idet statistikken ikke indeholder information om årsagen til bistanden. Her er det derfor alene muligt at belyse, i hvilket omfang 15-17-årige har modtaget bistand samt hvilken form for bistand, det drejer sig om.

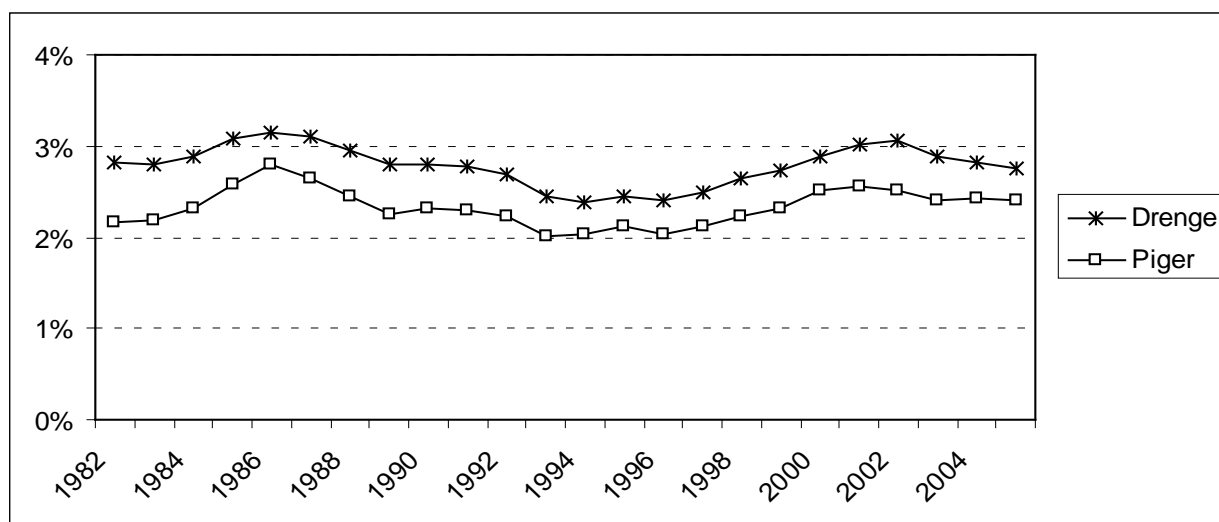
Tabel 4. 15-17-årige med bistand pr. 31. december 2001-2005 efter arten af bistand.

	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Forebyggelse i alt</i>	4037	4528	4916	5227	5727
Personlig rådgiver (§ 40, stk. 2, nr. 6)	564	489	407	398	466
Fast kontaktperson (§ 40, stk. 2, nr. 7)	657	883	1093	1273	1494
Aflastningsophold (§ 40, stk. 2, nr. 5)	618	700	747	816	998
Økonomisk støtte til kost/efterskole (§ 40, stk. 2, nr. 10)	2269	2501	2662	2667	2693
Praktikophold (§ 40, stk.2, nr. 12)	117	228	327	417	338
Udslusningsordning (§ 62a, stk. 3, nr. 4)	5	4	8	7	140
<i>Anbragte i alt</i>	4652	4807	4680	4763	4847
Døgninstitution	990	1033	1059	1158	1194
Eget værelse	492	489	463	478	527
Familiepleje	1306	1324	1296	1306	1267
Socialpædagogisk kollektiv	983	1086	1158	1190	1251
Skibsprojekt mv.	57	32	33	20	17
Kostskole el. lign.	822	841	671	585	550
Andet	2	2	0	26	41

Som det ses af tabel 4, er antallet af 15-17-årige, der har modtaget bistand i form af forebyggende tiltag, vokset noget de seneste år, mens antallet, der er blevet anbragt uden for hjemmet, er nogenlunde stabilt.⁹⁴

En stor del af de forebyggende tiltag består i økonomisk støtte til kost- eller efterskole. I øvrigt ses af tabellen, at antallet af børn, som har en fast kontaktperson, er mere end fordoblet fra 2001 til 2005.

Figur 34. Procentandel drenge og piger i alderen 15-17 år anbragt uden for hjemmet pr. 31. december, 1982-2005.



⁹⁴ Et barn kan optræde i statistikken flere gange, såfremt det pr. 31. december modtog flere former for bistand.

Den almindeligste form for anbringelse uden for hjemmet, er anbringelse i familiepleje, men også socialpædagogiske kollektiver eller døgninstitutioner anvendes ganske hyppigt i tilfælde af en anbringelse. I alle årene har ni pct. af anbringelserne været tvangsanbringelser.

Oplysninger om anbringelser uden for hjemmet findes fra 1982 og frem, og som det ses af figur 34, har andelen varieret noget, dog uden klare udviklingstendenser. I og med at antallet af tiltalefrafald med vilkår om hjælpeforanstaltninger efter lov om social service som nævnt er mindsket betydeligt over årene, kunne man forvente, at dette ville afspejle sig i antallet af anbringelser. Dette er dog ikke tilfældet. Den nedgang, der er i antallet af anbringelser fra midten af 1980'erne, er parallel med udviklingen i den registrerede kriminalitet, men da nedgangen gælder både drenge og piger, forekommer det tvivlsomt, at der er en sammenhæng. Mindskningen i kriminalitet angår som nævnt alene drengene. Kriminalitetsforandringerne synes således ikke at afspejle sig i de socialretlige tiltag.

8.3. Strafferetlige sanktioner i de øvrige nordiske lande

Det har tidligere været fremme, at antallet af unge i Danmark, som afsoner en fængselsstraf, er noget større end i de øvrige nordiske lande. Her skal ses på, hvilke strafferetlige sanktioner de unge blev mødt med i de nordiske lande i 2006.

Det er forbundet med store vanskeligheder at lave en sammenlignelig statistik, da variationer i først og fremmest kriminaliseringer, i de inkluderede strafferetlige sanktioner, i forholdet mellem antal hoved- og bisigtelser, i politiets indsats samt i opgørelsestidspunktet for alder (gernings- eller afgørelsestidspunktet) vil influere på statistikkens sammenlignelighed. Med hensyn til førstnævnte spiller det antagelig i høj grad ind, at brug af hash og andre illegale stoffer er kriminaliseret i de øvrige nordiske lande. Det har desværre ikke været muligt alene at sammenligne sanktioner for straffelovsovertrædelser, eftersom afgrænsningen heraf varierer en del. Der er i stedet valgt at sammenligne sanktioner for straffelovsovertrædelser samt særlovsovertrædelser med undtagelse af færdselslovsovertrædelser. Disse er udeladt, da omfanget af sanktioner på dette område i særlig grad vil påvirkes af politiets aktiviteter vedrørende hastighedskontrol mv. Da norske og finske tal opgøres efter alder på gerningstidspunktet, er tilsvarende gjort for Danmarks vedkommende, mens de svenske og de islandske tal angår alderen på afgørelsestidspunktet.⁹⁵

⁹⁵ Eksakte data herfor haves for straffelovsovertrædelser. For særlovsovertrædelser haves alene antal afgørelser efter alder på afgørelsestidspunktet. På baggrund af forskelle mellem antal afgørelser efter alder på henholdsvis gernings- og afgørelsestidspunktet er antallet af bøder for Danmarks vedkommende estimeret. Tallene fra Finland er baseret på oplysninger fra direktør Tapio Lappi-Seppälä, Rättspolitiska Forskningsinstitutet, Helsingfors. De finske tal ekskluderer godt 1800 bødesager for overtrædelse af alkoholbestemmelser. Tallene fra Island er venligst oplyst af kontorchef Hafdis Gudmundsdottir, Fængselsstyrelsen i Island.

Tabel 5. Sanktioner for straffelovs- og særlovsovertrædelser (med undtagelse af færdselslovsovertrædelser) for 15-17-årige i de forskellige nordiske lande, 2006.

	Danmark		Norge		Sverige		Finland		Island	
Ubetinget dom *	511	6 %	138	3 %	85	1 %	48	1 %	3	3 %
Betinget dom **	1654	21 %	641	15 %	2418	21 %	533	7 %	45	51 %
Samfundstjeneste ***	235	3 %	418	9 %	600	5 %	34	0 %	*****	
Bøde	4948	62 %	2808	64 %	4336	38 %	5564	78 %	18	20 %
Tiltalefrafald ****	616	8 %	403	9 %	4039	35 %	937	13 %	22	25 %
I alt	7964	100 %	4408	100 %	11478	100 %	7116	100 %	88	100 %
Antal 15-17-årige	194.687		185.917		384.333		197.663		14.097	
Antal sanktioner pr. 1000 unge	40,9		23,7		29,9		36,0		6,2	
Antal ubetingede domme pr. 1000 unge	2,6		0,7		0,2		0,2		0,2	

* Inkluderer ungdomssanktioner, skyddstillsyn med fængelse og sluten ungdomsvård (Sverige).

** Inkluderer skyddstillsyn i øvrigt samt vård inom socialtjänsten (Sverige).

*** Inkluderer ungdomstjeneste (Sverige), samfunnsstraff (Norge) og ungdomsstraff (Finland).

**** Inkluderer åttalsunderlåtelse (Sverige) og påtaleunnlåtelse (Norge).

***** I Island beslutter kriminalforsorgen, om en dom (på op til 6 måneders fængsel) skal ændres til samfundstjeneste.

Tabel 5 viser, at antallet af sanktioner pr. 1000 i aldersgruppen er betydeligt højere i Danmark end i Island og noget højere end i de øvrige nordiske lande.⁹⁶ Sanktionerne i Danmark, Norge og Finland domineres af bøder, mens der i Island gives relativt mange betingede domme til unge. I Sverige er en betydeligt større andel af sanktionerne tiltalefrafald (åttalsunderlåtelse), hvilket som nævnt også tidligere var tilfældet i Danmark. Det bemærkes, at tallene fra de øvrige nordiske lande ikke omfatter sager, der er sluttet efter mægling i konfliktråd.

Med hensyn til ubetingede domme er det ganske tydeligt, at disse anvendes meget hyppigere i Danmark end i de øvrige nordiske lande, og på dette område må sammenligneligheden antages at være ganske god. Mens der i Danmark blev idømt 2,6 ubetingede frihedsstraffe pr. 1000 unge i 2006, var det i Norge 0,7 og i både Sverige, Finland og Island 0,2.⁹⁷ I Danmark er det således sket henholdsvis ca. fire gange så hyppigt som i Norge og mere end ti gange så hyppigt som i de øvrige nordiske lande.

I forlængelse heraf skal det bemærkes, at der i Norge nu satses på yderligere at reducere brugen af fængselsstraf over for unge lovovertrædere. Der har således været nedsat et udvalg, der bl.a. skal komme med forslag til alternative straffereaktioner over for unge lovovertrædere under 18 år med henblik på, at ubetinget frihedsstraf anvendes i mindre omfang.⁹⁸ Udvalget, der afgav betænkning i

⁹⁶ De svenske tal ville selvsagt være højere, hvis det var alderen på gerningstidspunktet, der var anvendt i statistikken. Såfremt forskellen mellem gernings- og afgørelsestidspunktet svarer til danske forhold, ville antallet af afgørelser pr. 1000 i aldersgruppen være ca. 36.

⁹⁷ Det skal tilføjes, at det er muligt, at de norske tal for antal ubetingede frihedsstraffe er for store, da det ikke har været muligt at udskille eventuelle ubetingede domme for spirituskørsel af de norske data.

⁹⁸ Jf. St.meld. nr. 20 (2005-2006) og www.kriminalomsorgen.no.

oktober 2008, foreslår, at man skal forsøge at begrænse såvel brugen af varetægtsfængsling som ubetinget fængselsstraf over for unge. Udvalget foreslår endvidere en ny straffereaktion, som skal være et alternativ til ubetinget fængsel eller – i enkelte tilfælde – alternativ til den norske samfundsstraf. Reaktionen skal bestå i deltagelse i et ungdomsstormøde, og reaktionen er bygget på principperne for restorative justice. Mødet skal munde ud i en ungdomsplan, der er en slags handleplan, som indeholder en kontrakt (Norges offentlige utredninger, 2008).

8.4. Anbringelse af børn og unge i de øvrige nordiske lande

Der er udarbejdet en sammenlignende analyse af anbringelser af børn og unge uden for hjemmet i de forskellige nordiske lande (Hestbæk 1998; se også Grinde 2003). Heraf fremgår det, at Danmark anvender denne mulighed ca. dobbelt så hyppigt som de andre nordiske lande. De statistiske opgørelser i rapporten stammer fra 1995. De informationer, der er fremskaffet til brug for denne rapport, tyder på, at det – i hvert fald ved sammenligning med Norge og Sverige – stadig forholder sig på denne måde. Som det ses af tabel 6, har Danmark en betydeligt større andel anbragte børn, end Norge og Sverige har, og en lidt større andel end Finland. I forhold til de tidligere opgørelser synes Finland at have nærmet sig det danske niveau. Det bemærkes, at det ikke for Norge har været muligt at finde oplysninger om alene de 15-17-årige, hvorfor denne del af statistikken angår en lidt større aldersgruppe.

Tabel 6. Anbringelser uden for hjemmet i de forskellige nordiske lande, pr. 31.12.2005 (Sverige pr. 1.11.2005). Forskellige aldersgrupper.

	Danmark	Norge	Sverige	Finland
Antal 15-17-årige anbragt uden for hjemmet	4847		4834	4376
Pr. 1000 unge	25,9		12,9	22,1
Antal 13-17-årige anbragt uden for hjemmet	7072	4376		
Pr. 1000 unge	22,0	14,3		

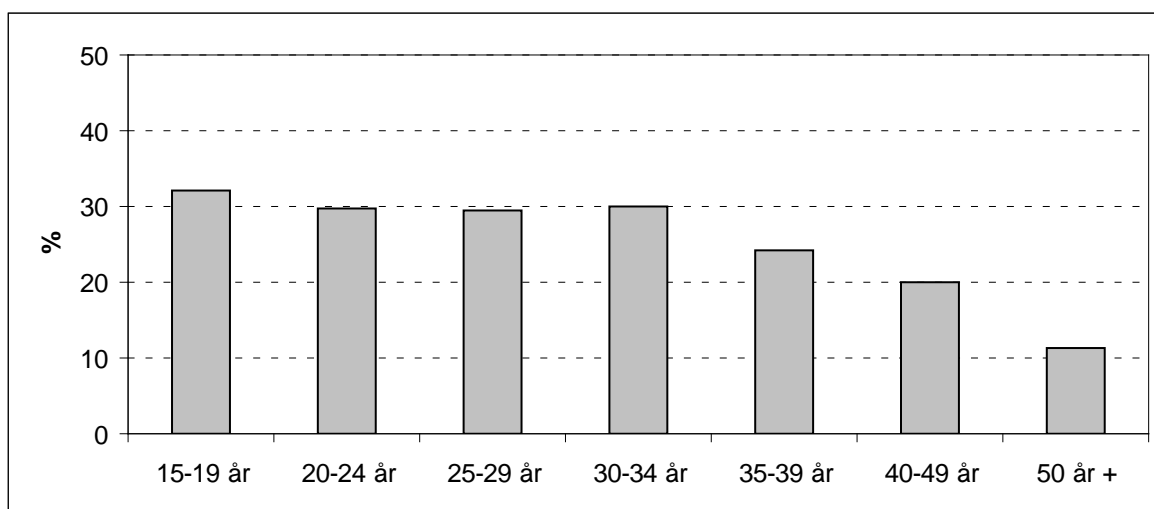
Begrundelsen for at Danmark i højere grad end de øvrige nordiske lande anbringer børn og unge uden for hjemmet, vides ikke med sikkerhed. I den nævnte rapport anføres dog, at Danmark i lighed med lande i Mellem- og Sydeuropa har haft en stærk institutionskultur, og det muligvis kan være med til at forklare forskellene.

9. Tilbagefald til ny kriminalitet

Tilbagefald til ny kriminalitet – recidiv – følger mønstret for prævalens: Jo hyppigere kriminalitet forekommer i en given befolkningsgruppe, desto større vil gruppens recidivprocent være. Det betyder, at recidiv forekommer hyppigere blandt unge end blandt ældre personer.

Dette fremgår, om end ikke særligt tydeligt, af figur 35, der er baseret på de recidivundersøgelser, Kriminalforsorgen gennemfører. Når der ikke er større forskel mellem de helt unges og de lidt ældres recidivprocent i denne figur, skyldes det antagelig, at Kriminalforsorgens recidivundersøgelse ikke omfatter alle straffede, men alene dem, der er idømt en frihedsstraf, ligesom den ikke omfatter alle former for recidiv, men kun recidiv til en ny frihedsstraf. Den meget store gruppe, der idømmes en bøde, er dermed ikke inkluderet, ligesom personer, der tildeles et tiltalefraval, ikke er det. En tidligere opgørelse, der også omfatter disse sanktioner, viser en større aldersmæssig differentiering med hensyn til recidivprocenten (Kyvsgaard 1989).

Figur 35. Recidivprocent fordelt efter alder. Dømte og løsladte 2004.

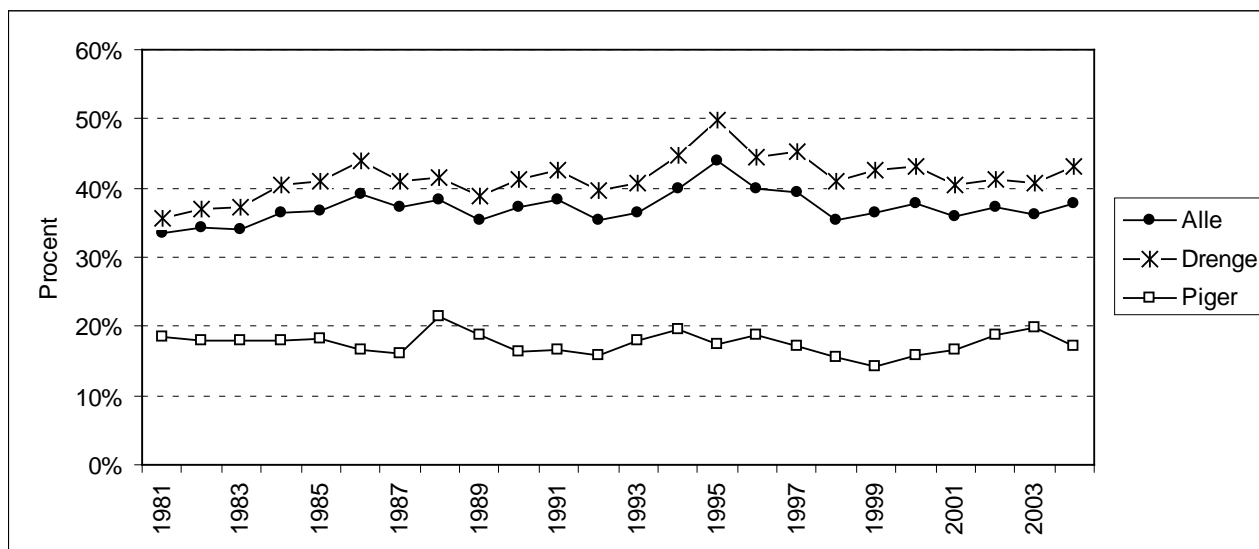


På baggrund af de data, der som nævnt er rekvireret fra Danmarks Statistik til brug for denne rapport, er der gennemført en undersøgelse af recidiv for de 15-17-årige. Det er alderen, på afgørelsestidspunktet, der er anvendt i denne analyse, og recidiv er defineret som enhver ny sanktion i løbet af en periode på to år efter seneste strafferetlige afgørelse eller – i tilfælde af en ubetinget straf – efter løsladelse.

De sanktioner, der tæller som recidiv, svarer til dem, der er oplyst om vedrørende udviklingen i strafferetlige sanktioner, jf. figur 30 ovenfor. Det er således et noget bredere recidivkriterium end det, Kriminalforsorgen anvender.

Figur 36 viser den samlede udvikling i de unges recidivprocent. De første år har der været en svag vækst i recidivprocenten, men fra midten af 1980'erne er udviklingen forholdsvis jævn med en recidivprocent på 36-40. For alene drenge er recidivprocenten de fleste år over 40 pct., mens den for piger i næsten alle årene er under 20 pct. Denne forskel er forventelig, idet recidivprocenten som nævnt følger prævalensen.

Figur 36. Recidivprocent for alle 15-17-årige og for henholdsvis drenge og piger, 1981-2004.



Tabel 7 viser, at recidivprocenten er lavest for de unge, der har fået en advarsel. Næstlavest er den for dem, der har fået en bøde, efterfulgt af dem, der har fået et tiltalefrafald. Næsthøjest er den for de unge, der har fået en betinget dom, som her også omfatter dem med vilkår om samfundstjeneste, og højest er den for de unge, der har afsonet en fængselsstraf. Det skal nævnes, at det alene har været muligt at beregne recidivprocenten for en mindre del af de ubetingede domme, idet oplysninger om løsladelsesdato mangler i en del tilfælde. Det gælder især i begyndelsen af den undersøgte periode.

Tabel 7. Recidivprocent efter sanktionens art for henholdsvis drenge og piger og for samtlige 15-17-årige. Gennemsnit for perioden 1981-2004.

	Drenge	Piger	Alle
Ubetinget dom	66 %	46 %	65 %
Betinget	50 %	32 %	48 %
Tiltalefrafald	43 %	23 %	41 %
Bøde	39 %	17 %	34 %
Advarsel	30 %	11 %	23 %
I alt	41 %	18 %	37 %

Tabel 7 viser altså, at recidivprocenten følger sanktionens art, idet den er højere, jo mere indgribende sanktionen er. Deraf kan der ikke umiddelbart udledes noget om sanktionernes effekt, idet sammenhængen i ganske høj grad beror på, at det er de mest socialt og kriminelt belastede personer, der idømmes de strengeste straffe. De vil derfor som udgangspunkt have en større recidivrisiko end andre.

10. Risikofaktorer og beskyttende faktorer

Begrebet 'årsag' anvendes sjældent i kriminologi. Det skyldes, at det ofte vil være svært at afgøre, om et bestemt forhold, som har vist sig at være forbundet med forekomsten af kriminalitet, kan betragtes som den egentlige årsag til kriminalitet, eller om det er andet end det observerede forhold, der er årsagen. Eksempelvis finder man i mange undersøgelser, at der er en klar sammenhæng mellem omfattende skulkeri og ungdomskriminalitet. Dog kan skulkeri næppe betragtes som årsag til kriminaliteten, snarere som indikator på kriminalitetsrisikoen. Igennem mange år har man derfor anvendt termen 'kriminogene faktorer' i stedet for 'årsager'.

Inspireret af den medicinske forskning er det dog i dag mere almindeligt at anvende begreberne 'risikofaktorer' og 'beskyttende faktorer'. De beskriver forhold, der antages henholdsvis at fremme og hæmme risikoen for kriminalitet, men implicerer ikke nødvendigvis en årsagssammenhæng. Det er af åbenlys fordel at fokusere ikke bare på de negative faktorer – det der fremmer kriminalitetsrisikoen – men også på det, der kan mindske sandsynligheden for kriminalitet.

I forbindelse med forebyggende og behandlende tiltag skelnes endvidere gerne mellem dynamiske og ikke-dynamiske risikofaktorer og beskyttende faktorer. Hermed ønskes at skelne mellem det, der er muligt at forandre – de dynamiske faktorer – og det, der er uforanderligt.

Hvilke forhold, de enkelte undersøgelser peger på som enten risikofaktorer eller beskyttende faktorer, vil i nogen grad afhænge af undersøgelsens konstruktion, de inkluderede variabler og de anvendte statistiske analyser. Simple bivariate analyser samt undersøgelser med få variabler vil typisk pege på mange risikofaktorer, som – i en mere avanceret undersøgelse – kan vise sig reelt ikke at være korreleret med kriminalitet.

10.1. Individuelle faktorer

Der vil antagelig meget ofte være en nær sammenhæng mellem individuelle risikofaktorer og så især de risikofaktorer, der relaterer sig til familien og opvæksten. Adfærdsmønstre eller karakteregenskaber, der kan udskilles som individuelle risikofaktorer, vil således hyppigt kunne relateres til f.eks. en problematisk opvækst eller omsorgssvigt. Det er derfor vigtigt at være opmærksom på, jf. de indledende bemærkninger, at der netop ikke er tale om årsagsfaktorer, men alene om forhold, der kan påvises at være forbundet med en øget kriminalitetsrisiko. Om der reelt er tale om årsagsfaktorer, vides ikke.

10.1.1. Alder, køn og etnicitet

Det er allerede i det tidligere påvist, at drenge har en større risiko for at begå kriminalitet end piger, og at unge har en større kriminalitetsrisiko end ældre. Det er samtidig nævnt, at visse etniske minoriteter i de yngre år synes at have en højere kriminalitetsfrekvens end majoritetsbefolkningen.

Da disse risikofaktorer tydeligvis ikke er dynamiske, omtales de almindeligvis ikke i oversigter over risikofaktorer, se dog (Shader 2003), der nævner køn, men ikke alder og etnicitet, som risikofaktor. Omvendt kan køn, når det drejer sig om piger, også ses som en beskyttende faktor (Helgeland 2007).

I en engelsk undersøgelse nævnes det, at piger fra visse etniske minoriteter har en særlig lav risiko for at begå kriminalitet, og at interaktionen mellem køn og etnicitet dermed kan betragtes som en beskyttende faktor (Wikström 2006). Samme undersøgelse påviser, at kønsfaktorens betydning for kriminalitet er ret moderat, når der tages hensyn til især andre individuelle risikofaktorer, såsom selvkontrol, jf. det senere. At piger begår mindre kriminalitet end drenge forklares derfor med, at flere beskyttende faktorer gør sig gældende for pigernes vedkommende (ibid.).

10.1.2. Svag begavelse

I en nyere engelsk rapport om risikofaktorer i den tidlige barndom nævnes svag begavelse eller lav intelligens som en væsentlig prædikator for kriminalitet (Farrington & Welsh 2007). Der henvises til en lang række studier, der – også efter at have kontrolleret for forskelle i børnenes socioøkonomiske baggrund – finder sammenhæng mellem lav intelligens hos barnet og kriminalitet senere i livet. Også en ældre dansk undersøgelse, der er baseret på børn født i København i 1953, omtales (Høgh & Wolf 1983). I undersøgelsen påvises, at lav intelligens, der er målt i 12-års alderen, er statistisk sammenhængende med kriminalitet i 15-22-års alderen. I andre undersøgelser er det påvist, at de kriminelle med lavest IQ begår mest kriminalitet (Koolhof et al. 2007). Dette forklares med en højere grad af impulsivitet og mangel på hæmninger hos dem med en lav IQ. Hvad der sikkert kan betragtes som en indirekte sammenhæng mellem svag begavelse og kriminalitet, er påvist i en finsk selvrapporteringsundersøgelse, der viser, at risiko for omfattende kriminel aktivitet er godt fordoblet blandt de unge, hvis karakterer i matematik, engelsk og finsk er ringe (Salmi & Kivivuori 2006). Tilsvarende resultater påvises i svenske selvrapporteringsstudier (Brå 2006).

Også en oversigt fra det amerikanske justitsministerium om ungdomskriminalitet peger på svag begavelse som en risikofaktor for både tidlig kriminel debut – i 6-11-års alderen – og for senere debut (Shader 2003).

Det er vigtigt at være opmærksom på, at der langt fra er tale om, at alle svagt begavede børn har en stor risiko for at begå kriminalitet. Den nævnte engelske rapport refererer en undersøgelse, der viser, at en tredjedel af de drenge, der i 8-10-års alderen scorede lavt på en intelligens test, blev dømt for kriminalitet i ungdomsårene, hvilket er en dobbelt så stor hyppighed som for de øvrige drenge (Farrington & Welsh 2007). To tredjedele af de svagt begavede dømmes således ikke for kriminalitet. I rapporten nævnes endvidere, at lav intelligens ikke er så stærk en prædikator som f.eks. kriminalitet blandt forældrene eller risikoadfærd blandt børnene.

10.1.3. Lav selvkontrol

Begrebet selvkontrol introduceredes i kriminologien med en teori, som meget kort beskrevet antager, at kriminalitet er relateret til selvkontrol, som indebærer, at individer i ulige grad er sårbare eller modtagelige over for fristelser (Gottfredson & Hirschi 1990). Begrebet omfatter en række karaktertræk, herunder impulsivitet, risikosøgende adfærd, selvcentrering, ringe kognitive færdigheder og ringe empati. De fleste af disse elementer nævnes da også gerne som selvstændige risikofaktorer i den internationale litteratur. David Farrington omtaler impulsivitet og ringe empati som væsentlige risikofaktorer, ligesom ringe kognitive evner er inkluderet i hans liste over individuelle risikofaktorer (Farrington & Welsh 2007). I andre oversigter over risikofaktorer nævnes risikosøgende adfærd (Shader 2003).

Til brug for empiriske undersøgelser er selvkontrolbegrebet blevet operationaliseret på forskellige måder. I longitudinalundersøgelser kan begrebet afspejle registreringer af barnets adfærd i forskellige aldre. I en sådan undersøgelse er det gjort ved bl.a. oplysninger om barnets hyperaktivitet og impulsivitet på forskellige alderstrin (Piquero et al. 2007). I undersøgelsen vises, at selvkontrol er relateret til såvel prævalens, frekvens og varighed af en kriminel karriere.

I begyndelsen af 1990'erne blev der udarbejdet en skala til måling af selvkontrol (Grasmick et al. 1993). Skalaen, der er anvendt i tværsnitsundersøgelser, som er baseret på interview med børn og unge, omhandler 13 udsagn af typen: 'Sommetider tager jeg en risiko bare for sjov' og 'Jeg tænker aldrig på, hvad der skal ske med mig i fremtiden', som de adspurgte kan erklære sig enige eller uenige i. Scoren på disse spørgsmål lægges sammen, og den samlede score antages at afspejle graden af selvkontrol. Skalaen er bl.a. anvendt i en undersøgelse af selvrapporteret kriminalitet blandt unge i en engelsk by, og der viser sig at være en tydelig sammenhæng mellem kriminalitetsrisikoen og graden af selvkontrol (Wikström 2006).

I en finsk selvrapporteringsundersøgelse måles selvkontrol gennem personernes stillingtagen til fire udsagn, som er helt i tråd med dem, der er anvendt i ovennævnte undersøgelse. Udsagnene er: 'Man skal leve i nuet og ikke bekymre sig så meget om fremtiden', 'Hvis jeg har ekstra penge, bruger jeg dem straks frem for at spare dem op', 'Jeg kan lide at tage en risiko' og 'Jeg synes bedre om spænding end om tryghed' (Salmi & Kivivuori 2006). Undersøgelsen viser, at de, der er enige i disse udsagn, har en næsten fem gange så stor risiko for omfattende kriminel aktivitet som dem, der er uenige i udsagnene. Også i danske selvrapporteringsundersøgelser er der fundet klar sammenhæng mellem udsagn, der afspejler en her-og-nu indstilling til livet, og omfanget og arten af kriminalitet (Balvig 2006; Kyvsgaard 1992a).

10.1.4. Psykiatriske lidelser

Igennem de seneste par årtier har der været fokus på hyperaktive børn og på først diagnosen DAMP (Deficits in Attention, Motor Control and Perception) og senere diagnosen ADHD (Attention-Deficit/Hyperactivity Disorder).⁹⁹ Det er givet, at der er en høj grad af overlapning mellem denne diagnose og begrebet selvkontrol, da forstyrrelse af opmærksomhed, hyperaktivitet og impulsivitet, som ADHD angår, er parallel til nogle af de træk, der angives at karakterisere lav selvkontrol.

I den internationale litteratur vedrørende risikofaktorer omtales ADHD ikke direkte, men som nævnt nogle af de forhold, der karakteriserer ADHD. Impulsivitet og hyperaktivitet indgår således gerne i listen med risikofaktorer (Farrington 2001; Shader 2003). At ADHD ikke nævnes som risikofaktor kan bero på, at diagnosen er ret ny, og at mange børn med ADHD ikke er diagnosticeret.

I en dansk undersøgelse, der er baseret på børn, som er blevet henvist til børnepsykiatrien ved Århus Universitetshospital på grund af hyperaktivitet og uopmærksomhed, påvises det, at 47 pct. af disse børn senere begår kriminalitet og idømmes en straf (Dalsgaard 2002). Dette er en betydeligt større andel end i befolkningen som helhed. En tilsvarende amerikansk undersøgelse når til næsten samme resultat, idet 44 pct. af de hyperaktive børn senere arresteres og straffes for en lovovertrædelse (Satterfield et al. 2007). En metaanalyse baseret på 25 undersøgelser viser, at unge, som er anbragt i institution, langt oftere end andre unge har psykiske problemer. Blandt de institutionsanbragte unge er der således en overrepræsentation af unge med psykoser, depressioner og ADHD (Fazel, Doll & Langstrom 2008).

Problematikken vedrørende sammenhængen mellem kriminalitet og psykiatriske lidelser kan også anskues ved at undersøge, hvor stor en del af dem, der straffes, der har en psykiatrisk lidelse. I en dansk undersøgelse, der er baseret på 100 varetægtsfængslede 15-17-årige, påvises det, at 69 pct. af dem har en psykiatrisk lidelse. Det bemærkes, at der heri er inkluderet stofmisbrug, som 41 pct. af de unge har. Fire af de unge diagnosticeres som skizofrene og 11 vurderes at have ADHD (Gosden 2004).

I en svensk undersøgelse refereres til epidemiologiske undersøgelser, der viser, at 2-5 pct. af børn i skolealderen har ADHD, mens det er 10 pct., som har opmærksomhedsforstyrrelser uden hyperaktivitet. (Socialstyrelsen 2002) Undersøgelser fra den svenske kriminalforsorg viser som forventet en større forekomst af ADHD blandt deres klienter, idet en fjerdedel af de indsatte viser sig at have ADHD som voksne, mens ca. halvdelen af de indsatte havde haft ADHD som børn (Kriminalvården 2008).

⁹⁹ Se Søren Dalsgaard vedrørende relationen mellem disse diagnoser og WHO's sygdomsklassifikation (Dalsgaard 2002).

Her skal også nævnes en engelsk undersøgelse af, hvorfor nogle lovovertrædere debuterer meget tidligt, mens andre gør det forholdsvis sent (efter det 21. år) (Zara & Farrington 2007). I undersøgelsen findes, at der kun er meget små forskelle mellem tidlige og sene debutanter med hensyn til problemer under opvæksten, skoleproblemer mv. Dog er de senere debutanter karakteriseret ved at være mere angste og nervøse, og i undersøgelsen tolkes dette som 'beskyttende faktorer', idet karaktertrækkene kan have betydet, at de i den tidlige ungdom ikke har turdet deltage i de andre unges risikotagende adfærd.

10.1.5. Særligt om beskyttende faktorer

Generelt er der i forskningen noget mere fokus på risikofaktorer end på beskyttende faktorer, eftersom udgangspunktet typisk er børn og unge med adfærdsproblemer. I en norsk rapport omtales dog en amerikansk longitudinalundersøgelse, der ganske vist tager udgangspunkt i udsatte børn, men som ser på, hvad der har betydning for, at nogle af disse børn alligevel klarer sig godt i voksenlivet (Helgeland 2007). Nogle af de beskyttende faktorer, der nævnes, ligger i logisk forlængelse af risikofaktorerne, idet de er deres modpol. Det gælder beskyttende faktorer som høj selvkontrol og normal intelligens. Af andre individuelle beskyttende faktorer nævnes aktivitet, prosocialitet, selvtillid og selvstændighed samt evne til at koncentrere sig. Endvidere nævnes barnets formåen til at knytte kontakt til gode voksenmodeller, såfremt forældrene ikke selv var i stand til at give barnet omsorg og støtte.

Sidstnævnte nævnes også som en væsentlig beskyttende faktor i en norsk undersøgelse af børn, der har overkommet store problemer under opvæksten, ligesom selvkontrol, evne til handling og selvtillid omtales (Johannesen 1999), herefter (Helgeland 2007).

10.2. Familie- og opvækstforhold

Både i danske og udenlandske undersøgelser af såvel selvrapporteret kriminalitet som registreret kriminalitet ses en sammenhæng mellem kriminalitet og den unges familieforhold.

10.2.1. Forældrenes sociale status

For så vidt angår forældrenes sociale status, målt ved deres uddannelse og placering på arbejdsmarkedet, er dette forholds betydning mindre klart i de senere danske undersøgelser af selvrapporteret kriminalitet end i de tidligste (Balvig 1982, 2000). Dog synes der fortsat at være en tendens til, at børn af forældre, der er uden for arbejdsmarkedet, har en større risiko for at begå kriminalitet end andre børn. I alle de svenske selvrapporteringsundersøgelser er det påvist, at risikoen for kriminalitet er større for børn af ufaglærte forældre end for børn, hvis forældre har en højere socioøkonomisk status (Svensson & Ring 2007). Hverken den svenske eller de danske undersøgelser inkluderer dog statistiske analyser, som kan vise, hvorvidt disse sammenhænge er holdbare, når hensyn tages til andre forhold. Når dette gøres, synes den statistiske sammenhæng

mellem kriminalitet og forældrenes socioøkonomiske status at forsvinde (Ring 2001). I to engelske undersøgelser af selvrapporteret kriminalitet fastslås, at forældrenes socioøkonomiske status alene har en indirekte betydning, idet den kan have betydning for bl.a. børnenes forhold til og i skolen, som så igen kan have betydning for forekomsten af kriminalitet (Wikström 2006; Boxford 2006). Samme konklusion drages i en svensk undersøgelse, der er baseret på både registerdata og selvrapporteret kriminalitet (Ring & Svensson 2007).

Sammenhængen mellem kriminalitet og forældrenes socioøkonomiske status ser ud til at være stærkere for den registrerede kriminalitet, hvilket utvivlsomt hænger sammen med, at de unge, der registreres for kriminalitet, generelt er mere kriminelt og socialt belastede end dem, der opfanges gennem selvrapporteringsundersøgelser, jf. tidligere bemærkninger om begrænsningen ved selvrapporteringsmetoden.

En tidligere dansk undersøgelse af unge, der har fået et tiltalefrafald, viser, at risikoen for senere recidiv hænger tydeligt sammen med især moderens uddannelsesniveau (Zeuner 1990), mens en nyere dansk registerbaseret undersøgelse viser, at såvel forældrenes indkomst som uddannelse og arbejdsforhold er relateret til risikoen for kriminalitet blandt børnene (Stevens 2006). I særlig grad er en langvarig status som modtager af kontanthjælp eller anden overførselsindkomst forbundet med en forhøjet risiko for kriminalitet blandt børnene (ibid.). En anden dansk registerbaseret undersøgelse, der alene angår voldskriminelle, viser en forhøjet risiko for voldskriminalitet blandt drenge, hvis mødre ikke har en erhvervsuddannelse (Christoffersen 1999). Også i en svensk undersøgelse er der fundet en sammenhæng mellem voldskriminalitet og forældrenes socioøkonomiske status (Wikström 1985).

Det er samtidig givet, at ved siden af en direkte sammenhæng mellem børnenes kriminalitet og forældrenes sociale og økonomiske forhold vil forældrenes status, som påpeget ovenfor, også kunne have en stærk indirekte betydning (Christoffersen 1999). I en nyere international sammenfatning af risikofaktorer under opvæksten siges det, at mange forskere mener, at den statistiske sammenhæng mellem lav socioøkonomisk status i familien og kriminalitet beror på, at forældre med vanskelige økonomiske forhold ikke altid formår at give deres barn en god og omsorgsfuld opdragelse (Farrington & Welsh 2007).

10.2.2. Opdragelse mv.

Undersøgelser, der ser på betydningen af forældrenes opdragelsesmåde, har fokuseret på forskellige dimensioner herved: årvågenhed og tilsyn med barnets adfærd, brug af hårdhændede disciplinerende metoder, inkonsekvens og slaphed i disciplinering af barnet samt omsorgsfuld og kærlig kontra kold og afvisende opdragelsesform. Den forskning, der er gennemført, peger på, at ringe supervision, en hård eller restriktiv opdragelsesmetode, laissez-faire eller tilfældig disciplin samt en straffende og afvisende opdragelse er prædiktorer for kriminalitet blandt børnene

(Farrington & Welsh 2007; se også Hoeve et al. 2008; West & Farrington 1977; Haapasalo & Pokela 1999; Salmi & Kivivuori 2006; Wikström 2006; Shader 2003; Sarnecki 1987).

De danske selvrapporteringsundersøgelser, der er gennemført, viser en tydelig sammenhæng mellem omfang og art af kriminalitet og forældrenes kontrol med barnets gøren og laden, formen og omfanget af kommunikation mellem børn og forældre, omfanget af fællesaktiviteter og skænderier. I familier, hvor forældrene følger med i børnenes aktiviteter, giver sig tid til at tale med og lytte til børnene, er meget sammen med dem i fritiden og sjældent skændes med dem om deres lektier eller kammerater, er der mindre kriminalitet blandt børnene end tilfældet er i øvrige familier (Balvig 2000).

Direkte omsorgssvigt eller misrøgt er naturligt nok også en kriminalitetsrisiko. I en dansk registerbaseret undersøgelse påvises det, at såfremt der forekommer vold blandt forældrene eller barnet selv udsættes for vold eller omsorgssvigt, er der en forhøjet risiko for, at barnet senere begår vold (Christoffersen et al. 2007; se også Haapasalo & Pokela 1999). Hvorvidt dette kan tolkes således, at barnets oplevelse af vold i hjemmet har en betydning for den vold, barnet senere begår, kan ikke siges med sikkerhed. Teoretisk antages det dog, at børnene imiterer forældrene eller lærer af deres adfærd, eller at problemerne i hjemmet kan føre til en ringere tilknytning til forældrene og dermed en ringe selvkontrol (Farrington & Welsh 2007). Sidstnævnte må formodes særligt at gøre sig gældende, såfremt problemerne fører til anbringelse uden for hjemmet.

10.2.3. Tidligt moderskab

Flere undersøgelser, herunder også danske, peger på, at tidligt moderskab er en risikofaktor for senere kriminalitet blandt børnene. Dette fremgår således at to registerbaserede undersøgelser, hvoraf den ene alene undersøger den senere forekomst af voldsforbrydelser (Christoffersen et al. 2007), mens den anden omhandler berigelseskriminalitet (Tranæs & Geerdsen 2008). Tilsvarende resultat er fundet i internationale undersøgelser (Farrington et al. 2001; Farrington & Welsh 2007).

10.2.4. Kriminalitet blandt forældre

Også kriminalitet blandt forældrene er påvist som en risikofaktor i de to førnævnte danske registerbaserede undersøgelser. I undersøgelsen, der har fokus på vold blandt yngre mænd, angives, at det er en risikofaktor, såfremt faderen tidligere har fået en frihedsstraf (Christoffersen 1999). I den anden registerbaserede undersøgelse, som angår berigelseskriminalitet, er det såvel moderens som faderens tidligere kriminalitet, der påvises som risikofaktorer (Tranæs & Geerdsen 2008).

I en international oversigt oplyses, at kriminalitet blandt forældre almindeligvis er den stærkeste prædikator blandt de forhold, der angår barnets familie eller opvækstforhold (Farrington et al. 2001). Det er tilmed påvist, at også kriminalitet blandt onkler, tanter og bedsteforældre er prædiktorer for

et barns risiko for kriminalitet (Farrington & Welsh 2007). Kriminalitet hos faderen er dog den væsentligste prædiktor (ibid.).

10.2.5. Brudte familier

Almindeligvis findes der også en sammenhæng mellem kriminalitet og familiekonstellationen, idet børn og unge, der er opvokset med begge biologiske forældre, har mindre kriminalitetsrisiko end børn, for hvem dette ikke er tilfældet. Her synes resultaterne dog at være lidt forskellige afhængig af, om det drejer sig om selvrapporteret kriminalitet eller om registreret kriminalitet.

Førstnævnte former for undersøgelser tyder ikke på, at skilsmisser i særlig høj grad kan forklare omfanget af kriminalitet blandt børnene (Balvig 2000). Snarere kan det se ud til, at det at være opvokset med begge biologiske forældre må betragtes som en beskyttende faktor i forhold til kriminalitet (Kvysgaard 1992a).

I registerbaserede undersøgelser ses derimod en tydelig sammenhæng mellem antallet af familiekonstellationer, barnet er opvokset i, og kriminalitet (Stevens 2006; se også Christoffersen 1999).

I internationale selvrapporteringsstudier synes der at være en stærkere sammenhæng mellem ungdomskriminalitet og splittelse i familien, se eksempelvis (Wikström 2006). Det kan muligvis have sammenhæng med, at skilsmisser har forskellig betydning i forskellige kulturer. Dette er indikeret i en international selvrapporteringsundersøgelse, som peger på, at skilsmisser ser ud til at have en stærkere sammenhæng med ungdomskriminalitet i sydeuropæiske end i nordeuropæiske lande (Junger-Tas et al. 2003; se dog også Ring 2001).

10.2.6. Andre faktorer vedrørende familien

I den internationale litteratur omtales også familiestørrelser i diskussioner om risikofaktorer, idet store familier anses for at være en risikofaktor (Farrington & Welsh 2007). Tilsvarende er ikke fundet i nyere danske undersøgelser, og med de generelt små familiestørrelser er det nok spørgsmålet, om der vil kunne observeres en sådan sammenhæng.

Også dårlige boligforhold nævnes som en risikofaktor i bl.a. engelsk forskning (ibid.).

Et interessant undersøgelsesfelt angår interaktionen mellem barnets adfærdsproblemer og forældrenes reaktion herpå. Der findes en del forskning, der påviser en vekselvirkning, idet barnet forstyrrende eller udadreagerende adfærd kan medføre, at forældrene opgiver at stille krav til barnet, hvilket så kan medføre en forværring af barnets adfærdsproblemer (Burke et al. 2008). Det er også hævdet, at vanskelige børn kan fremprovokere anvendelsen af hårdere opdragelsesmetoder (Farrington & Welsh 2007).

10.3. Skole, uddannelse og arbejde

Forskning i risikofaktorer vedrørende skole angår dels spørgsmålet om erhvervelse af afgangseksamen og videre erhvervsuddannelse og dels spørgsmålet om skolens klima, barnets forhold til skolen og kammerater mv.

10.3.1. Gennemførelse af skolegang og uddannelse

Viden om, at der er en nær sammenhæng mellem kriminalitet og problemer i skolen samt mangel på erhvervsuddannelse, er af ældre dato og påvist i en lang række undersøgelser og opgørelser over indsatte og deres skole- og uddannelsesmæssige situation.

Eksempelvis kan der henvises til en nyere registerbaseret undersøgelse, der har belyst, hvorvidt børn, der har vanskeligt ved at følge et almindeligt skoleforløb, har en større risiko for senere i livet at begå kriminalitet, end andre børn har (Stevens 2006). Undersøgelsen viser, at børn, der ikke gennemfører folkeskoleforløbet inden for den normale tid, og dermed må antages at have gået en klasse om el.lign., har 35 pct. større risiko for senere at begå kriminalitet end de børn, der gennemfører på normal tid.

En anden dansk registerbaseret undersøgelse viser, at unge, der ikke har fået erhvervsuddannelse, hyppigere end andre unge begår vold (Christoffersen 1999). Tilsvarende sammenhæng mellem mangel på erhvervsuddannelse og kriminalitet er påvist i tidligere danske undersøgelser (Kyvsgaard 1989). Statistik vedrørende dømt og især indsatte demonstrerer, at der blandt disse er meget få veluddannede, men til gengæld overordentlig mange uden nogen form for erhvervsuddannelse eller uden endsige en afsluttende folkeskoleeksamen (Nordskov-udvalget 2000).

Der er næppe tvivl om, at problemer med gennemførelse af skole- og erhvervsuddannelse er blandt de allervigtigste dynamiske risikofaktorer og derfor må ses som yderst væsentlige indsatsområder.

10.3.2. Skolens klima mv.

Også karakteristika ved selve skolen og dens måde at fungere på synes at have betydning for omfanget af ungdomskriminalitet. I den seneste danske selvrapporteringsundersøgelse er der set på sammenhængen mellem kriminalitet og klassens sociale kapital. Sidstnævnte er målt ved omfanget af venner i klassen, om eleverne kan lide at omgås hinanden, om eleverne hjælper hinanden, og om de stoler på hinanden. Undersøgelsen viser, at der både er mindre kriminalitet og mindre mobning blandt elever fra klasser med et højt niveau af social kapital (Balvig 2006).

I en finsk selvrapporteringsundersøgelse er der set på betydningen af den sociale kontrol i skolen. Denne er målt ved, om læreren holder opsyn med og skrider ind i tilfælde af slagsmål, rygning i skolen og uorden i klassen samt om læreren er i stand til at opretholde ro i klassen. Ifølge den finske

undersøgelse indebærer en høj grad af social kontrol, at kriminalitet blandt drenge i skolen reduceres (Ellonen 2008).

En ny engelsk selvrapporteringsundersøgelse vedrørende kriminalitet i skolen ser også på betydningen af klassens sociale kapital samt noget, der svarer til den sociale kontrol. Undersøgelsen inkluderer derudover flere andre dimensioner ved skolen: forældrenes engagement i barnets skolegang (målt ved bl.a. om barnet diskuterer lektier med forældrene, om forældrene hjælper barnet med lektier, og om forældrene bekymrer sig om, hvordan det går barnet i skolen), skolens etos (målt ved bl.a. om eleverne ser skolen som venlig, om lærerne opmuntrer til og hjælper med lektielæsning, og om der er ro og orden i klassen), elevernes respekt for skolens autoritet (målt ved bl.a. om eleverne forstår og respekterer skolens regler, og om eleverne mener, at alle elever behandles ens i skolen) og elevernes opfattelse af uorden i skolen (målt ved om eleverne hyppigt skulker pga. frygt, om de er bange for andre elever, om der er megen mobning, og om skolearbejdet hyppigt forstyrres af andre elevers adfærd) (Boxford 2006). Alle dimensioner viser sig at være sammenhængende med omfanget af kriminalitet blandt eleverne, men klassens sociale kapital, som i denne undersøgelse er målt på stort set samme måde som i den danske undersøgelse, er dog ikke så stærkt forbundet med omfanget af kriminalitet, som de øvrige dimensioner er. Generelt findes i undersøgelsen, at det, der betegnes som skolens klima – som inkluderer skolens etos, elevernes respekt for skolens autoritet og forældrenes engagement i skolen – i højere grad forklarer variationer i kriminalitet end de øvrige dimensioner gør (ibid.). Det skal understreges, at når der i denne undersøgelse kontrolleres for andre forhold, herunder især individuelle risikofaktorer og livsstilsfaktorer, jf. det senere, fremtræder disse forhold ved skolen ikke længere som prædiktorer for kriminalitet.

Der bør være forsigtighed med at fortolke sidstnævnte således, at skolens klima mv. ikke har betydning for omfanget af kriminalitet blandt børn og unge. Dels undersøges alene kriminalitet begået i skolen, og dels er resultaterne ikke bekræftet i andre undersøgelser.

Det blev indledningsvis nævnt, at mange undersøgelser finder en sammenhæng mellem skoleskulkeri og kriminalitet, men skulkeri betragtes dog ikke som en selvstændig risikofaktor (ibid.; Hayward & Sharp 2005).

Mange af de risikofaktorer, der er omtalt i de tidligere afsnit, er karakteriseret ved, at de relaterer sig til forhold ved det enkelte individ eller dennes familie, hvilket betyder, at præventive tiltag typisk vil rette sig mod enkeltindivider eller familier. Sådanne tiltag kan være vanskelige at iværksætte på grund af f.eks. manglende motivation, og der kan endvidere være en risiko for stemping og dermed en negativ selvopfattelse hos de individer, tiltaget retter sig mod. De risiko- eller beskyttende faktorer, der knytter sig til skolen, angår derimod generelle forhold i og ved skolen, som er mulige at ændre uden at udpege eller stemple særligt vanskelige elever eller elever fra belastede familier.

10.4. Livsstil

Med livsstil menes her måden at bruge fritiden på, valg af kammerater samt brug af alkohol og andre rusmidler. Forskningen peger på, at disse forhold hver for sig, men ikke mindst samlet set, har en væsentlig betydning for forekomsten af kriminalitet blandt unge.

De danske selvrapporteringsundersøgelser viser således, at de børn og unge, som begår mest kriminalitet, er dem, der tilbringer mest fritid sammen med kammerater i gademiljøet (Balvig 2000; Kyvsgaard 1992a). Tilsvarende er vist i en anden dansk undersøgelse vedrørende børn og unge fra etniske minoriteter (Wellendorf & Cakmak 2007). Flemming Balvig påpeger, at de unges måde at bruge fritiden på i sig selv kan forstærke deres risiko for kriminalitet (Balvig 2000).

Det samme fastslås i nyere engelske undersøgelser, som også påviser en klar sammenhæng mellem kriminalitet og hyppig samvær med kammerater i gademiljøet (Wikström 2006; Boxford 2006). Det, disse undersøgelser især fokuserer på, er, i hvilket omfang de unge befinder sig i det, der kaldes højrisiko offentlige områder såsom butikcentre, pubber og bycentre.

De danske selvrapporteringsundersøgelser viser samtidig, at de unge i stigende grad anvender gademiljøet i deres fritid (Balvig 2006). Det gælder i særlig grad, men langt fra alene, de unge, der begår mest kriminalitet. Disse ændringer kan have haft betydning for de ændringer, der er set i den registrerede kriminalitet, idet voldsforbrydelser og røverier, der begås af unge, er noget, der typisk foregår i gademiljøet, jf. også en nyere undersøgelse af registrerede gaderøverier (Kyvsgaard 2008).

Med hensyn til kammeratskabsgruppen er det, at unge typisk begår kriminalitet sammen med andre unge, ikke i sig selv en risikofaktor.¹⁰⁰ Generelt har samvær med jævnaldrende en overordentlig stor betydning i ungdomsårene. Det er blandt kammeraterne, den unge bekræftes og får status, og kriminalitet er en af de aktiviteter, der kan indgå i dette samspil. En undersøgelse peger således på, at for drenge, som klarer sig dårligt i skolen, fremmer vold muligheden for accept blandt kammerater (Kreager 2007). Når de unge med stigende alder får flere sociale relationer, er kammeratskabsgruppen ikke længere den eneste kilde til bekræftelse og status (Fondén 2001).

Det, der derimod kan have betydning for forekomsten af ungdomskriminalitet, er, hvem kammeraterne er, og især om kammeraterne er kendt for at begå kriminalitet. I en norsk undersøgelse påvises således, at antisociale børn ofte knytter sig til børn med tilsvarende problemer, hvilket kan medføre en eskalation af problemadfærden (Nordahl et al. 2005). I de danske selvrapporteringsundersøgelser spørges der ikke direkte om kriminelle kammerater, men alene,

¹⁰⁰ En analyse af, hvilke forhold der har betydning for tilbagefald til ny kriminalitet efter idømmelse af en ungdomssanktion, viser, at unge med højst to medtiltalte i sagen recidiverer i højere grad til alvorligere kriminalitet end unge med flere medtiltalte (Justitsministeriets Forskningsenhed 2006).

hvorvidt kammeraterne er ældre end personen selv. Især de unge, der begår mest kriminalitet, har mange kammerater, der er ældre end dem selv (Balvig 2006).

I de tidligere omtalte engelske undersøgelser findes der derimod oplysninger om, hvorvidt de adspurgte har venner, der har begået forskellige former for kriminalitet og/eller blevet taget af politiet (Wikström 2006; Boxford 2006). Ikke uventet viser der sig at være en overordentlig stærk sammenhæng mellem, om kammeraterne begår kriminalitet og personens egen kriminalitetsrisiko (se også Shader 2003).

Med hensyn til brug af alkohol, andre rusmidler og tobak finder undersøgelser af ungdomskriminalitet generelt en stærk sammenhæng mellem dette og kriminalitet (Balvig 2006; Wikström 2006; Boxford 2006). De danske undersøgelser tyder videre på, at denne sammenhæng med tiden er blevet stærkere.

De nævnte engelske undersøgelser påviser, at disse livsstilsfaktorer har en ganske stor betydning for kriminalitet blandt unge, som – vurderet ud fra individuelle risikofaktorer – i øvrigt har en moderat kriminalitetsrisiko. Det drejer sig altså om unge, hvor kriminaliteten i høj grad er situationsbestemt og betinget af, at de befinder sig i højrisikoområder såsom bycentre sammen med kriminelle kammerater og eventuel under påvirkning af alkohol eller andre rusmidler. Undersøgelserne viser videre, at for unge, der placerer sig højt med hensyn til individuelle beskyttende faktorer, som f.eks. selvkontrol, øger en tilsvarende højrisikolivsstil kun i ringe grad deres risiko for kriminalitet.

10.5. Placering i institution

Især den norske psykolog, Tore Andreassen, har påpeget den risiko, der er ved at placere unge på institutioner med andre unge (Andreassen 2003; se også Söderholm Carpelan et al. 2008; Dodge et al. 2006). På baggrund af omfattende litteraturstudier konkluderer han, at risikoen for på institutioner at udvikle en negativ ungdomskultur som præges af antisociale attituder og antisocial adfærd er veldokumenteret, og at denne risiko især er stor, såfremt de unge placeres i lukkede institutioner. Han taler om en negativ smitteeffekt og om, at de prokriminelle unge reforcerer hinandens antisociale adfærd og samtaler.

Betydningen af anbringelse på institution i forhold til anbringelse i plejefamilie er også belyst i en dansk undersøgelse (Christoffersen 1999). Undersøgelsen viser, at børn der har været institutionsanbragt inden det fyldte 15. år, har dobbelt så stor risiko for senere kriminalitet end dem, der har været anbragt i familiepleje.

Også i svenske undersøgelser er spørgsmålet om institutionsanbringelse belyst (Levin 1997, 1998). I en interviewundersøgelse, som er foretaget med 61 unge 3-10 år efter, de har afsluttet et ophold på

et ungdomshjem, viser det sig, at næsten 70 pct. af de unge angiver, at opholdet på ungdomshjemmet enten ikke har mindsket deres kriminalitet eller direkte har fremmet den.

Den undersøgelse af Pension Skejby, der omtales senere, peger også indirekte på institutioners negative betydning, idet den viser, at placering af strafafsonere sammen med unge, der ikke har begået kriminalitet, medfører mindre risiko for recidiv (Minke 2006). Det antages, at en sådan afsoningsform medfører en positiv normpåvirkning i modsætning til den negative på institutioner med kun kriminelle.

De negative følger af institutionsophold behøver imidlertid ikke alene at skyldes omgangen med andre kriminelle, men kan også bero på negative forventninger fra personalets side. Dette er påpeget i en dansk undersøgelse af børn og unge af fremmed etnisk herkomst i risikogruppen (Andersen 2005). Undersøgelsen viser, at såfremt pædagoger alene fokuserer på barnets eller den unges problemadfærd, hæmmer det for indsynet i barnets ikke-problematiske adfærd, og barnet fastholdes i en negativ adfærd.

Institutioners – her fængsels – negative virkning kan endelig også aflæses af undersøgelser, der viser, at andelen af indsatte, der har et arbejde efter løsladelsen, er mindre end den i forvejen ringe andel, der havde det før indsættelsen (Kyvsgaard 1989). Dette er for nylig påvist i en undersøgelse fra Rockwoolfondens Forskningsenhed (Tranæs & Geerdsen 2008). Denne undersøgelse demonstrerer yderligere, at afsoning af en fængselsstraf indebærer langvarig, om ikke vedvarende, indkomstnedgang på 25-40 pct. Undersøgelsen peger dermed på, at fængselsstraffen i sig selv har en væsentlig betydning for fortsat kriminalitet. En sådan sammenhæng mellem antallet af tidligere fængselsophold og risikoen for recidiv er da også set i især en svensk undersøgelse, der når frem til, at personer, der har afsonet tre eller flere fængselsstraffe, har mere end otte gange så stor risiko for fortsat kriminalitet i forhold til dem, der for første gang afsoner en fængselsstraf (Nilsson 2002).

10.6. De sociale omgivelser/kontekstuelle faktorer

At lovovertrædere hyppigt bor i områder med mange ressourcetsvage mennesker, er velkendt. Spørgsmålet er, i hvilken omfang omgivelserne i sig selv har betydning for forekomsten af kriminalitet.

Sammenhængen mellem bolig- eller lokalområdets karakter og kriminalitet er klassisk, idet det var i fokus allerede i den såkaldte Chicago skole i 1930'erne. Her fandt man et tydeligt rumligt mønster for lovovertræderes opholdssted, og begrebet social disorganisation blev anvendt til at forklare dette fænomen. Social disorganisation indebærer bl.a. høj mobilitet og lav social kontrol samt mangel på formidling af klare prosociale værdier. Det er desuden tæt forbundet med økonomisk svage forhold.

I de seneste årtier er spørgsmålet om sammenhængen mellem kriminalitet og den social kontekst/lokalsamfundets karakter blevet revitaliseret. Af særlig interesse er en undersøgelse med titlen: "Do disadvantaged neighbourhoods cause well-adjusted children to become adolescent delinquents?" (Wikström & Loeber 2002). Undersøgelsen, der er baseret på amerikanske data, viser, at børn og unge, som ud fra forekomsten af individuelle risikofaktorer har en høj kriminalitetsrisiko, ikke påvirkes af lokalområdets karakter, idet en meget stor andel af dem under alle omstændigheder begår kriminalitet. Blandt de unge, der ud fra de individuelle risikofaktorer må formodes at have en ringe eller moderat kriminalitetsrisiko, er der derimod 2-3 gange så mange, der begår kriminalitet, såfremt de bor i ressourcetsvage boligområder, herunder især i områder med socialt boligbyggeri. Det spørgsmål, der stilles i artiklens titel, må derfor besvares klart positivt.

Også mange andre og senere undersøgelser påviser, at individers kriminalitetsfrekvens ikke alene påvirkes af individuelle forhold, opvæksten mv., men at de sociale omgivelser og lokalsamfundets karakter også spiller ind (se bl.a. Bellair & McNulty 2005; Kubrin & Stewart 2006; Farrington et al. 2001; Bernburg 2007). De karakteristika ved lokalområdet, der typisk indgår i disse undersøgelser, er beboernes indkomstforhold, herunder andelen af arbejdsløse, andelen med velfærdsydelse i øvrigt og andelen af husstande med en indkomst under fattigdomsgrænsen. Desuden er omfanget af husstande med en enlig, kvindelig forsørger eller splittede familier anvendt som indikator, ligesom andelen af etniske minoriteter og/eller immigranter er anvendt. Endelig er også mobiliteten blandt beboerne en væsentlig indikator på ustabilitet og lav primær social kontrol i et område.

Til- og fraflytningsmønstre har selvsagt en væsentlig indflydelse på omfanget af kriminalitet i et område. I en engelsk undersøgelse er ensartede boligområder med en ensartet beboersammensætning med hensyn til demografiske og socioøkonomiske forhold, men hvor der er meget uensartede kriminalitetsmønstre, blevet sammenlignet (Bottoms & Wiles 2002). I undersøgelsen peges det på, at boligtildelingspraksis har en væsentlig betydning for kriminalitetsforskellene, idet der er tendens til, at familier med sociale problemer primært tildeles boliger i områder, hvor der i forvejen bor mange familier med sociale problemer – også fordi familierne typisk har venner og bekendte i disse områder. Omdømme har også en stor betydning for til- og fraflytningsmønstre, og der kan ligefrem tales om stigmatisering af områder, idet ry for at have megen kriminalitet kan forstærke en segregationsproces (Estrada & Nilsson 2008). Ud fra denne synsvinkel må de danske initiativer vedrørende segregerede områder – ghettoer – anses for at være gode kriminalpræventive tiltag.

Sammenfattende tyder forskningen på, at områder med ringe social kontrol og sammenhængskraft på grund af beboernes ressourcetsvaghed, høj grad af mobilitet mv. må ses som en risikofaktor.

10.7. Kriminalitet og antallet af risikofaktorer

Er der nogen af risikofaktorerne, der har større betydning end andre? Dette spørgsmål besvares typisk ikke direkte i forskningen, men nogle forskningsresultater kan dog tyde på, at de individuelle risikofaktorer samt dem, der knytter sig til familie- og opvækstforhold samt skole og uddannelse, har større – eller i hvert fald en mere vedvarende – betydning end livsstilsfaktorer mv., jf. også det følgende afsnit. Generelt må det dog siges, at det ikke er muligt at rangordne risikofaktorerne.

Derimod viser forskningen en klar sammenhæng mellem omfanget af risikofaktorer og kriminalitetsrisikoen: Jo flere risikofaktorer, der er, desto større er sandsynligheden for kriminalitet. En engelsk undersøgelse viser således, at der er mere end fire gange så mange, der domfældes for kriminalitet blandt dem, der er karakteriseret ved fire eller flere risikofaktorer, sammenlignet med dem uden risikofaktorer (Farrington 2001). Tilsvarende er vist i en svensk undersøgelse (Ring 2001).

11. Forskellige grupper af unge

Først og fremmest på baggrund af selvrapporteringsundersøgelser er det blevet tydeligt, at ungdomskriminalitet ikke er et spørgsmål om enten/eller, men om et kontinuum. Det er i selvrapporteringsundersøgelserne påvist, at en vældig stor del af de unge begår kriminalitet i løbet af puberteten, men at ikke alle begår lige meget og lige alvorlig kriminalitet. På denne baggrund forekommer det oplagt at inddele de unge, der begår kriminalitet, i forskellige grupper.

I de danske selvrapporteringsundersøgelser opdeles de unge som tidligere nævnt i fire grupper. Denne opdeling er primært baseret på kriminalitetens art og i mindre grad på dens omfang: 'De lovlydige' er afgrænset ved højst at have stjålet penge, tobak eller alkohol fra forældrene; 'flertallet' har (også) begået andre, mindre alvorlige former for kriminalitet, såsom butikstyveri, tyveri fra skolen, cykeltyveri mv.; 'de erfarne' har (også) mindst én og højst to gange begået alvorligere ungdomskriminalitet som indbrudstyveri, biltyveri og røveri, mens 'gengangerne' har gjort dette mindst tre gange.

De danske undersøgelser viser, at denne inddeling er overordentlig frugtbar, idet det har vist sig, at de fire grupper adskiller sig markant med hensyn til deres overordnede kriminalitetsfrekvens. Den er endvidere meget frugtbar ved også at differentiere mellem de fire grupper på stort set alle de øvrige områder, undersøgelserne belyser: forholdet til forældrene, sammenholdet i familien, trivslen i skolen, samvær med kammerater i fritiden, brug af alkohol og stoffer mv. Der er således tale om, at risikofaktorer og beskyttende faktorer i forskellig grad karakteriserer de fire grupper.

I internationale undersøgelser arbejdes også med forskellige grupperinger af unge kriminelle, men kategoriseringerne er foretaget på en lidt anden måde.

Den mest kendte – og mest omdiskuterede – kategorisering af kriminelle er baseret på en longitudinalundersøgelse fra New Zealand (Moffitt 1993). På baggrund af oplysninger om drengbørnenes antisociale adfærd i alderen 3-15 år er der identificeret en lille gruppe på 5 pct., som ved hver af de syv målinger, der er gennemført i denne aldersperiode, er vurderet over middel med hensyn til antisocial adfærd. Denne gruppe er kaldt 'life-course-persistent', hvilket vel nærmest må svare til 'kronisk kriminelle'. Desuden identificeres en gruppe drengbørn på 30 pct., som kun i alderen 11-15 år blev registreret for vedvarende antisocial adfærd. Gruppen er kaldt 'adolescence-limited', de ungdomskriminelle, idet deres kriminalitet forventes at være begrænset til ungdomsårene. Mens førstnævnte gruppes kriminalitet forklares ud fra neuropsykologiske problemer i barndommen og omgivelsernes respons herpå, ses sidstnævnte gruppes kriminalitet som betinget af pubertetsvanskeligheder ved overgangen fra barn til voksen, jf. de tidligere omtalte ungdomskriminalitetsteorier.

I nyere engelsk forskning om selvrapporteret kriminalitet er de unge kategoriseret ud fra såvel individuelle risikofaktorer og beskyttende faktorer som ud fra livsstilmønstre, men til gengæld ikke ud fra kriminalitet (Wikström 2006; Boxford 2006). Kategoriseringen omfatter alle unge, som inddeles i følgende tre grupper: tilbøjelighedsbetingede lovovertrædere ('propensity induced offenders'), livsstilsbetingede lovovertrædere ('lifestyle-dependent offenders') og situationelt betingede lovovertrædere ('situationally limited offenders'). Førstnævnte gruppe, der er på ca. 6 pct., har en generel høj risiko for at begå kriminalitet – uanset livsstil og situationelle faktorer. Det er en gruppe, der er karakteriseret ved at score højt på de individuelle risikofaktorer. Den anden gruppe, de livsstilsbetingede lovovertrædere, udgør knap halvdelen af alle unge. Det er unge, som beskrives som 'balancerede' med hensyn til individuelle risikofaktorer og beskyttende faktorer, og hvis kriminalitet først og fremmest er betinget af en højrisikolivsstil, jf. det tidligere. Alle øvrige unge er inkluderet i gruppen 'situationelt betingede lovovertrædere'. Disse unge er veltilpassede og karakteriseret ved individuelle beskyttende faktorer. Mange af dem vil aldrig begå kriminalitet, og der er kun risiko herfor, såfremt de kommer i situationer, der kan betragtes som risikable. Det kan især forekomme i forbindelse med indtagelse af alkohol eller stoffer. I forhold til den samlede kriminalitet, de unge i undersøgelsen har begået, står sidstnævnte gruppe for en tiendedel, mens de livsstilsbetingede står for 62 pct. og de tilbøjelighedsbetingede for 28 pct. (Wikström 2006). For alene den alvorligere kriminalitet er fordelingen betydeligt mere skæv.

I og med at denne engelske model eller kategorisering inkluderer spørgsmålet om de unges livsstil og den situationelt betingede kriminalitet, forekommer den – ikke mindst ud fra en kriminalpræventiv synsvinkel – mere konstruktive og anvendelige end de andre og vil senere blive anvendt til en opsummering af resultaterne vedrørende de præventive tiltag.

DEL II

FOREBYGGELSE:

EVALUERINGER

OG

PROJEKTER

12. Indledning til del II

Denne del omhandler de kriminalpræventive tiltag og de forskningsbaserede erfaringer, der er med forskellige former for tiltag over for unge lovovertrædere. Oversigten tjener to formål: Den skal fungere som idékatalog for Kommissionen vedrørende ungdomskriminalitet, og den skal oplyse om, hvilke tiltag der har en kriminalpræventiv effekt, og hvilke der ikke har det, og dermed pege på farbare og mindre farbare veje i bekæmpelsen af ungdomskriminalitet.

Indledningsvis redegøres for, hvorledes der er søgt information om de tiltag, der omtales i rapporten, og om afgrænsningen af de inkluderede emner. Desuden oplyses om de forskningsmæssige krav, der stilles til undersøgelser, der belyser effekten af et tiltag, samt om de cost-benefit-analyser, der er ved at vinde udbredelse som supplement til effektevalueringerne. Endelig omtales nogle behandlingsprincipper, som er udledt af tidligere behandlingsforskning og effektevalueringer.

Den egentlige oversigt over tiltag præsenteres efter de emner, tiltagene angår. I bilag III beskrives de konkrete projekter og evalueringer, oversigten baseres på, mens der her gives en sammenfatning, som også inddrager anden viden om området.

12.1. Afgrænsning og udvælgelse af kriminalpræventive projekter og effektevalueringer

Oversigten angår tiltag over for unge i – primært – alderen 12-17 år. De unge, der fokuseres på, er karakteriseret ved at have begået ikke-bagatelagtig kriminalitet eller ved, at de må anses at være i risiko for at begå ikke-bagatelagtig kriminalitet. Der kan skelnes mellem 1) unge i risikogruppen, 2) mindre kriminelt belastede unge lovovertrædere, og 3) mere kriminelt belastede unge lovovertrædere.

Unge i risikogruppen vil hyppigt være karakteriseret ved at have et problematisk forhold til forældre og skole, ved at have en meget 'gadeorienteret' livsstil med omfattende samvær med jævnaldrende uden for hjemmet, i bycentre, butikcentre mv. og ved at have et relativt stort forbrug af alkohol eller stoffer. Tiltag vedrørende denne gruppe angår ofte børn under den kriminelle lavalder.

De mindre belastede unge lovovertrædere er en gruppe, der enkelte gange har begået mindre alvorlige lovovertrædelser som brugstyveri, indbrudstyveri, butikstyveri mv., og som ikke er idømt ubetinget frihedsstraf eller en ungdomssanktion.

De mere belastede unge lovovertrædere er dem, der har begået så mange eller så alvorlige lovovertrædelser, at de er idømt en ubetinget frihedsstraf eller en ungdomssanktion.

Det er tiltag, i forhold til disse grupper, der er søgt oplysninger om, og i det omfang, det er muligt, vil det ved gennemgangen af de enkelte tiltag blive angivet, hvilken af disse grupper tiltaget sigter

mod. Mange af de præventive tiltag retter sig mod mere end én af de ovennævnte grupper, og mange angår ikke alene de helt unge, men en bredere målgruppe.

Under arbejdet med indsamling af oplysninger om kriminalpræventive projekter er det blevet klart, at et sådant arbejde også pågår i andet regi. Københavns Kommune har således netop fået lavet en rapport om kriminalpræventive projekter (Insight 2008), og Servicestyrelsen indhenter erfaringer vedrørende indsats for kriminelle under 15 år med fremmed etnisk baggrund. Desuden er Rigspolitiet ved at lægge sidste hånd på en oversigt over politikredsens forebyggelsesprojekter. Endelig har Det Kriminalpræventive Råd netop udarbejdet et idékatalog med forslag til de nye kredsråd om hensigtsmæssige samarbejdsmodeller (Det Kriminalpræventive Råd 2008). Derfor er der i denne rapport lagt større vægt på at inkludere forskningsbaserede evalueringer end på ikke evaluerede danske projekter.

Kortlægningen af tiltag og evalueringer er centreret omkring sekundære og tertiære individorienterede kriminalpræventive tiltag, herunder tiltag i forbindelse med straffende foranstaltninger. Det betyder, at primær forebyggelse, teknisk forebyggelse, forebyggelse gennem design og lignende ikke er omfattet af oversigten. Fokus vil endvidere være på forebyggelse i ungdomsårene, men i et begrænset omfang vil forebyggelse gennem tidlig indsats dog også blive omtalt.

Der er søgt information om nyere kriminalpræventive projekter gennem Det Kriminalpræventive Råd, hos de lokale SSP-konsulenter, i de større kommuner, via satspuljens bevillinger, Kriminalforsorgen, Velfærdsministeriet, Servicestyrelsen og andre relevante instanser. Der er endvidere foretaget søgning på en lang række hjemmesider for informationer om tiltag.

Vedrørende evalueringer er der indsamlet informationer om internationale systematiske reviews, herunder Campbell reviews og metaanalyser. Der er søgt efter litteratur i *Criminal Justice Abstracts*, en engelsksproget kriminologisk litteraturløse database. Til brug for både kortlægningen af kriminalpræventive projekter og evalueringer er der endelig også søgt information gennem bl.a. KRÅD i Norge, Kriminalomsorgen i Norge, BRÅ i Sverige, Statens Institutionsstyrelse i Sverige, det finske kriminalpræventive råd, Home Office i England og det hollandske justitsministeriums forskningsafdeling.

12.2. Krav til effektevalueringer

For at kunne vurdere, om et givet tiltag har en kriminalpræventiv effekt, kræves oplysninger om, hvordan det ville være gået personerne, såfremt de ikke havde modtaget eller været underkastet det tiltag, hvis effekt ønskes målt. Det er ikke tilstrækkeligt bare at se på, hvordan det rent faktisk går personerne, for mennesker kan ændre adfærd af mange andre årsager end lige netop den indsats, de

har været underkastet. Vi ved endvidere, at den kriminelle aktivitet aftager med alderen, også selv om der ikke iværksættes særlige præventive initiativer.

Måling af, hvordan det ville være gået, såfremt personer ikke havde været underkastet et bestemt tiltag, sker ved at lade effektevalueringen omfatte en kontrolgruppe, der ligner eksperimentalgruppen, dvs. dem, der modtager det tiltag, hvis effekt ønskes målt. I en kriminologisk sammenhæng betyder det, at de to grupper skal have samme risiko for at begå kriminalitet eller for at recidivere.

Den bedste måde at sikre, at eksperimental- og kontrolgruppen er sammenlignelige, er at gennemføre en evaluering med et *eksperimentelt design*. Det betyder, at der er gennemført et kontrolleret, randomiseret forsøg, hvor der er sket en tilfældig fordeling mellem en eksperimental- og kontrolgruppe. Typisk anvendes der lodtrækning for at sikre, at det er helt tilfældigt, hvem der indgår i eksperimentalgruppen, og hvem der indgår i kontrolgruppe. Mens eksperimentalgruppen vil modtage den behandling, hvis effekt man ønsker undersøgt, vil kontrolgruppen – afhængigt af det undersøgte tiltag – enten ikke modtage behandling eller modtage den behandling, som eksperimentalgruppen ville have fået, såfremt forsøget ikke var iværksat.

Det er af oplagte årsager ofte vanskeligt at gennemføre sådanne eksperimenter, hvorfor mange evalueringer er baseret på et *kvasi-eksperimentelt design*. Dette design adskiller sig alene fra det eksperimentelle ved, at eksperimental- og kontrolgruppe ikke er tilfældigt udvalgte. Kontrolgruppen søges i stedet konstrueret, så den med hensyn til en række karakteristika, der er relateret til kriminalitets- eller recidivrisikoen, ligner eksperimentalgruppen mest muligt. Kontrolgruppen kan f.eks. udvælges blandt lovovertrædere fra et område – et andet geografisk område, en anden skole, et andet fængsel mv. – som ikke anvender det tiltag, der undersøges. Metoden er forholdsvis uproblematisk, når eksperimentalgruppen er udvalgt eller afgrænset ud fra objektive kriterier – f.eks. alder, køn og sted – idet det da er relativt enkelt at finde en sammenlignelig kontrolgruppe, og under alle omstændigheder vil der typisk ved hjælp af statistiske analyser tages højde for eventuelle forskelle mellem grupperne ved vurdering af effekt. Især når det angår forsøg med egentlige behandlingstiltag, vil der imidlertid ofte ske en eller anden form for selektion af egnede eller passende individer til eksperimentalgruppen, og denne selektion kan gøre det meget vanskeligt at konstruere en kontrolgruppe, som med rimelig sikkerhed kan antages at være sammenlignelig med eksperimentalgruppen. Ligeledes kan mange tiltag være forbundet med en selvselektion, således at f.eks. de mest motiverede individer vælger at deltage eller modtage behandlingen, og i forhold til dem, der ikke ønsker at deltage, drejer det sig gerne om personer med en mindre recidivrisiko. Også en sådan selvselektion kan være svær at kontrollere for i undersøgelserne.

Nogle af de undersøgelser, der måler effekten af bredere tiltag, dvs. tiltag, der retter sig mod en stor og ikke selekteret målgruppe, anvender *før/eftermålinger*, således at f.eks. ungdomskriminalitetens

omfang før og efter indførelsen af et tiltag sammenlignes. Disse målinger kan være problematiske, da der kan være en skjult periodeeffekt, som der ikke tages højde for. Eksempelvis kan ungdomskriminaliteten – uanset tiltaget – generelt være faldende.

Flere af de evalueringer, der omtales, er baseret på *kvalitative metoder*, typisk interview med deltagere i et forsøg, forsøgsledere og/eller forældre til deltagerne. Sådanne undersøgelser kan give vigtig viden om implementeringen af tiltaget, om væsentlige og uvæsentlige dele ved tiltaget mv., men det er vanskeligt at få sikker information om tiltagets effekt på baggrund af enkelte interviewedes udsagn herom.

Ved siden af enkeltstående evalueringer omfatter oversigten også *systematiske sammenfatninger* og *metaanalyser*. Begge dele er baseret på tidligere forskning, men mens de systematiske sammenfatninger giver en samlet vurdering af den tidligere forskning, genbruger metaanalyserne så at sige de data, de inkluderede evalueringer er baseret på. Ved brug af særlige statistiske metoder foretages dermed en samlet statistisk bedømmelse af effekten af det tiltag, metaanalysen angår. På denne måde kan det blive muligt at påvise statistisk signifikante effekter, som ikke viser sig i de enkeltstående undersøgelser, fordi de omfatter for få observationer.

Referaterne af de enkeltstående evalueringer i bilaget afsluttes med en kommentar, som omhandler Forskningsenhedens vurdering af undersøgelsens validitet.

12.2.1. Cost-benefitanalyser

Et tiltag kan også vurderes ud fra andre kriterier end den kriminalpræventive effekt. I de seneste år er cost-benefit-analyser vundet frem, især i USA, men også i England er de på vej. Myndighederne synes ikke alene at ville have kvalitet for pengene, men de vil også have valuta for pengene. Det er således tænkeligt, at et program, der har vist sig at have en positiv kriminalpræventiv effekt, er så omkostningskrævende, at det – når gevinster i form af sparet kriminalitet, rettergang, fængsel mv. er fratrukket – viser sig at være ineffektivt ud fra en cost-benefit-analyse. Ud fra en økonomisk betragtning er tiltaget altså ikke en succes.

Cost-benefit-analyser kan danne grundlag for beslutninger om, hvilken form for tiltag, der skal iværksættes: Med hvilken indsats får man mest for pengene?

Spørgsmålet er naturligvis, hvad der skal inkluderes i en cost-benefitanalyse. De resultater af sådanne analyser, der refereres i denne rapport, inkluderer gerne besparelser for det strafferetlige system – politi, domstole og kriminalforsorg – samt besparelser for ofrene. Sådanne besparelser må antages at variere betydeligt fra land til land og afhænge af bl.a. retspraksis, udbredelsen af privatforsikringer mv. Der ligger omfattende forskning til grund for disse beregninger, hvorfor det ikke uden videre er muligt at foretage beregninger på et dansk grundlag. De udenlandske erfaringer

kan derfor blot give et indtryk af, i hvilken retning en cost-benefit-analyse peger (Farrington & Welsh 2002; Welsh et al. 2001).

Såfremt cost-benefit-analyserne også inkluderede afledte effekter, som f.eks. tabt arbejdsfortjeneste, og udgifter til velfærdsydelse, og hvis disse beregninger omfatter hele livsforløbet, vil der naturligvis påvises betydeligt større gevinster ved præventive indsatser. En af den type beregninger, der stammer fra USA fra slutningen af 1990'erne, påviser, at omkostningerne ved en kronisk ungdomskriminel beløber sig til mellem 1,5 og 1,8 mio. USD. (Cohen 1998).

En tilsvarende, men nyere beregning fra Sverige når til et betydeligt større beløb, hvilket på baggrund af landets omfattende velfærdsordninger ikke er uventet. Der er set på omkostninger ved, at nogle lever marginaliseret gennem en del eller hele deres liv (Nilsson & Wadeskog 2008). I rapporten nævnes som eksempel forebyggende indsatser over for et repræsentativt udsnit på 800 børn og deres forældre. På baggrund af forekomsten af psykiske problemer, alkoholisme, narkomani og arbejdsløshed i samfundet som helhed beregnes, at 102 af disse børn kan forventes senere i livet at få problemer af den nævnte art og på denne baggrund kræve velfærdsydelse i kortere eller længere tid. Udgifterne herfor samt produktionstab som følge af arbejdsløshed mv. er beregnet til på livstid at ville beløbe sig til ca. 1.700 mio. SEK. for de 102 børn, eller knap 17 mio. SEK pr. barn. Heroverfor stilles udgifterne til en præventiv indsats med tilbud til samtlige forældre om forstærket og forlænget forældreuddannelse, som påbegyndes allerede under graviditeten. Udgifterne hertil er 2 mio. SEK. Som det noteres i rapporten, så vil afkastet af dette program, hvis bare det forhindrer et eneste barn i at blive marginaliseret og uproduktivt, alligevel blive på 336 pct.¹⁰¹

På baggrund af midler fra EU er forskere ved York University for øjeblikket i gang med at udvikle en metode for måling af omkostningerne ved kriminalitet i Europa.

12.2.2. Behandlingsprincipper

På baggrund af behandlingsforskningen er der udviklet nogle behandlingsprincipper (Andrews 2001; Andreassen 2003; Lipsey 1995). Mens effektevalueringerne siger noget om, hvilke former for behandling der er mest effektive, så fortæller behandlingsprincipperne overordnet om, hvordan behandlingen skal gennemføres for at give det bedst mulige resultat, og hvilke forhold der bør tages i betragtning. Det er således muligt at forestille sig, at et behandlingsprogram, der har en dokumenteret positiv effekt, implementeres på en måde, som gør, at der ikke opnås en positiv effekt af behandlingen. Det er altså ikke kun spørgsmålet om det anvendte tiltag, der er vigtigt, men også måden, det anvendes på, og i forhold til hvem.

Der er udformet i alt 18 behandlingsprincipper. Her omtales kort nogle af de vigtigste af dem.

¹⁰¹ Beregningen angår et konkret eksempel. Det gennemsnitlige afkast er næsten dobbelt så stort.

Anvend menneskelige strategier. Negativt formuleret betyder det, at strategier, der sigter på afskrækkelse og hævn har ringe muligheder for at lede til noget positivt, jf. også det senere.

Sats på tiltag i frihed eller på tiltag, der relaterer sig til personens miljø. Det er muligt at behandle både i frihed og i fængsler og andre institutioner, men tiltag, der gennemføres i frihed og i personens eget miljø, har vist sig at give de bedste effekter. Hvis en sådan fremgangsmåde ikke er mulig, bør personens vanlige miljø i videst muligt omfang inddrages, idet det gør overgangen til frihed lettere.

Risikoprincippet. Det indebærer, at man alene skal behandle de personer, der har en reel risiko for at recidivere. Selv om dette kan forekomme selvindlysende, så viser det sig ofte, at behandlere er tilbøjelige til at fokusere på den lettere del af klientellet. Dels er denne gruppe meget nemmere at arbejde med, og dels oplever behandlerne meget større fremgang med disse klienter. Denne oplevelse vil imidlertid ofte være falsk, for det kan dreje sig om klienter, som under alle omstændigheder ikke ville recidivere. Reelt vil det ofte være sådan, at behandlingseffekten er størst, hvor recidivrisikoen også er det. Det er også vigtigt at være opmærksom på risikoprincippet i forbindelse med åbne og bredere aktivitetstilbud til børn og unge, for ofte vil det være børn og unge med den mindste kriminalitetsrisiko, der vælger at deltage i aktiviteten.

Behovsprincippet. Der skal satses på at ændre de forhold, der er mulige at ændre (dynamiske risikofaktorer), og som har betydning for den kriminelle adfærd. Mindsket omgang med kriminelle kammerater og en øget kontakt med andre, konventionelle unge nævnes som en vigtig strategi.

Modtagelighed. Mennesker evner på forskellig måde at forstå de budskaber og den lærdom, der ligger i behandlingstiltag. Behandlingen skal tilpasses klienternes indlæringssevne.

Flere typer af tiltag. Der skal satses på flere former for tiltag, dels fordi lovovertrædere har forskellige behov, og dels fordi mange har flere typer af problemer, som behandlingen bør søge at afhjælpe.

Massive og strukturerede tiltag. Det kan ikke forventes at kunne måle en effekt af kortvarige tiltag. Effekten vokser gerne med tiltagende doser behandling (Bourgon & Armstrong 2005). Forskningen peger på, at strukturerede tiltag i modsætning til løse, ustrukturerede tiltag giver den bedste effekt.

Behandlingsintegritet. Behandlingen skal gennemføres, som den er planlagt eller oprindeligt udformet. Behandlingspersonalet skal være enigt om behandlingen og enigt om, hvordan klienterne skal håndteres.

12.3. Tidligere initiativer

12.3.1. Den første voldspakke

I 1994 kom den første af de såkaldte voldspakker. Ud over en skærpelse af straffen for gentagen vold og for vold, der udøves over for personer, der i deres arbejde er særligt udsatte for vold, indeholder voldspakken også en række forslag til forebyggende tiltag. De tiltag, disse forslag har afstedkommet, skal kort omtales her.

Undervisningsmateriale mod vold. Der blev udarbejdet et idékatalog og materialer i en samlet undervisningspakke mod vold: ”- et par på kassen!, voldspakken” og ”Undervisning mod vold – et idékatalog til alle klassetrin i folkeskolen”. Produkterne er siden hen skiftet ud med nyere undervisningsmaterialer.¹⁰²

Uddannelse til alle. Undervisningsministeriet udarbejdede en handlingsplan, ”uddannelse til alle”, med det formål at sikre alle unge en kompetencegivende uddannelse. Det skete ud fra erkendelsen af, at uddannelse og arbejde er vigtige præventive midler. I forlængelse heraf blev der gennemført en række initiativer for at begrænse frafaldet i ungdomsuddannelserne, der blev fokuseret på erhvervsgrunduddannelse og fri ungdomsuddannelse, og der blev opstillet en målsætning om, at 95 pct. af en ungdomsårgang skal være under uddannelse. Ifølge Undervisningsministeriet gennemfører ca. 81 pct. af en ungdomsårgang i dag en ungdomsuddannelse.

Antivoldsprogram. Via Det Kriminalpræventive Råd blev der i fem kommuner gennemført afprøvning af fem forskellige modeller for kriminalpræventiv undervisning med Samtale i stedet for vold (SIV). Efterfølgende er programmet blevet vidt udbredt. I hvilket omfang, det anvendes i dag, vides ikke. I Esbjerg har samtlige 8. klasser i de sidste ti år anvendt programmet. Der er ikke kendskab til eventuelle præventive effekter heraf.

Hurtig og målrettet indsats fra de sociale myndigheder over for børn og unge, der pågribes i kriminalitet. Socialministeriet igangsatte sammen med fem kommuner udviklingsprojekter, der skulle afprøve en model for en hurtig indsats, når et barn under 15 år bliver pågrebet i kriminalitet. I samarbejde mellem forældrene og en repræsentant for de sociale myndigheder skulle der straks efter pågribelsen besluttes, hvilke foranstaltninger der var relevante at iværksætte for at mindske risikoen for fortsat kriminalitet. Indsatsen skulle afstemmes efter barnets konkrete behov og på baggrund af en konkret vurdering. I nogle tilfælde ville en drøftelse med barnet og forældrene være tilstrækkelig til at hindre gentagelser, men i andre tilfælde ville det være nødvendigt med en mere omfattende indsats. Denne kunne bestå i, at barnet fik en fast kontaktperson, der kunne følge og vejlede barnet, eller den kunne vedrøre krav til barnets skolegang eller fritidsaktiviteter. Forsøgsprojektet blev gennemført i 1995 og 1996 i Distrikt Gul Bue i Høje Taastrup, Kolding

¹⁰² Se www.dkr.dk.

Kommune, Nakskov Kommune, Gladsaxe Kommune og Distrikt Dalum i Odense. En evaluering af forsøgsprojekterne viser, at den hurtige indsats i praksis var knap så hurtig, som man havde ønsket (Jeppesen 1997). Dette skyldtes vanskeligheder med at få aftaler i stand med familierne, men også sagsgange i socialforvaltningen og i politiet hindrede en hurtig indsats. Der er ikke gennemført en effektevaluering af forsøget, bl.a. fordi meget få børn viste sig at blive omfattet heraf. Alle kontaktpersoner i socialforvaltningen og politiet i de deltagende kommuner var dog enige om, at langt de fleste forældre havde gavn af samtalen med socialforvaltningen, da det gjorde dem opmærksomme på de eventuelle problemer, barnet havde.

Forebyggende initiativer i belastede områder og over for belastede børne- og ungdomsgrupper (bandekriminalitet). Det Kriminalpræventive Råd blev anmodet om at opprioritere sit forebyggende arbejde i form af initiativer i områder med særligt megen kriminalitet samt over for belastede børne- og ungdomsgrupper. Eksempelvis var Rådet involveret i et udviklingsarbejde omkring Gellerupparken ved Århus vedrørende bl.a. involvering af børnenes forældre i præventive bestræbelser i form af aktivering i selvhjælpsgrupper mv. Nogle projekter er gennemført i samarbejde med Statens Byggeforskningsinstitut.¹⁰³

Initiativer over for truede og udstødte børn og unge. Socialministeriet startede i Det Tværministerielle Børneudvalgs regi et projekt om truede og udstødte børn og unge. Det bestod i at indsamle og analysere eksisterende viden om risikobørn og udstødningsfaktorer og i at kortlægge eksisterende initiativer over for disse børn, herunder lovgivning, inden for de forskellige ministerområder. Materialet skulle danne baggrund for udarbejdelse af forslag til nye initiativer, der skulle styrke den forebyggende indsats. Forslagene blev beskrevet i ”Handlingsplan for de svagest stillede børn og unge” (Socialministeriet 1994), som med fokus på tidlig indsats lagde op til udvikling og forbedring af det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde med forældrene som aktive samarbejdspartnere.¹⁰⁴

Forbud mod videovold. Kulturministeriet fremsatte i efteråret 1993 et forslag til lov om mærkning af videogrammers egnethed for børn under 12 år. Lovforslaget indeholdt regler om, at videogrammer, der er mærket som uegnede for børn, ikke må sælges eller udlejes til den pågældende aldersgruppe. Videogrammer skal betragtes som uegnede for børn, hvis de eksempelvis indeholder stødende skildringer af virkelighedstro karakter, som gengiver vold eller trusler om vold mod mennesker og dyr. Den endelige lovtekst findes i lov nr. 435 af 1. juni 1994. Forskellige justeringer i årene derpå har ført til oprettelsen af Medierådet for Børn og Unge, der nu giver vejledninger for hele film- og medieområdet.

¹⁰³ Se f.eks. Veje til tryghed, www.dkr.dk eller www.sbi.dk.

¹⁰⁴ Som udløber heraf iværksattes DASK-programmet (Drop afmagten – skab kontakten), som blev finansieret med 10 mio. kr. årligt, se Pedersen, Knud Erik (1999): *Drop afmagten - skab kontakten til usædvanlige unge*. Socialministeriet, København..

Støtte til idrætsbyggeri og klublokaler mv. Af likviditetsmæssige årsager havde kommunerne vanskeligheder med at give lånegarantier til opførelse af idrætsbyggeri og med at få gang i byggeriet af ”væresteder”/klublokaler på trods af, at ungdomsklubsektoren, idrætsklubber mv. anses som betydningsfulde i forebyggelsen af kriminalitet. I forbindelse med vedtagelsen af den nye tips- og lottolov blev der derfor truffet beslutning om oprettelse af en lånegaranti- og tilskudsfond under Kulturministeriet til støtte af disse formål. I fonden blev et engangsbeløb fra idrættens hovedorganisationer indskudt, mens der fra tips- og lotto overførtes et årligt millionbeløb.

Ovennævnte initiativer angår primært risikogruppen. Voldspakken rummede imidlertid også forebyggende initiativer over for personer, der allerede har begået voldskriminalitet. Her skal særligt fremhæves:

Forsøg med konfrontation mellem gerningsmand/offrer i lokale konfliktråd. Forsøget omfatter fem områder med i alt 14 mæglere tilknyttet. I konfliktrådsforsøget afprøves en model, hvor offeret er i fokus, og hvor offer og gerningsmand sammen skal nå frem til en aftale. Forsøget, der har fået en ganske positiv evaluering, er videreført på forsøgsbasis (Henriksen 2003).

Forsøg i fængsler med behandling af voldsdømte for at ændre deres adfærd. Efter canadisk forbillede blev en forsøgsordning med ”Det kognitive færdighedsprogram” iværksat i tre danske fængsler. Hovedmålene med programmet er, at den dømte udvikler selvkontrol og bliver i stand til at ræsonnere selvkritisk, til at se tingene i et socialt perspektiv og til at løse problemer og konflikter med andre mennesker. Tilbuddet om deltagelse i det kognitive program er i dag permanent og gives i stort set alle fængsler samt i nogle afdelinger af den fri kriminalforsorg. Der er ikke i Danmark gennemført en effektevaluering af programmet.

Endvidere iværksattes en række generelle forebyggende initiativer over for andre grupper som f.eks. hjemløse og psykisk syge.

12.3.2. Den anden voldspakke

Denne voldspakke stammer fra 1997. Den indeholder en strafskærpelse for den særligt grove vold samt for besiddelse af knive og slagvåben. Også denne voldspakke omfatter forslag til forebyggende tiltag.

Opsøgende indsats. Den opsøgende indsats skulle i højere grad end før være målrettet de børn og unge, der udviste uhensigtsmæssig adfærd, ofte som følge af en alt for svag voksenkontakt. Indsatser gennemførtes med brug af gadeplansmedarbejdere og med hjælp fra fritids- og ungdomsklubberne. Det samarbejde om bl.a. udveksling af erfaringer og oplysninger, som knytter sig til SSP-samarbejdet, skulle desuden nyttiggøres. Til virkeliggørelse af disse mål blev der afsat en statslig pulje – den såkaldte OPS-pulje (1998-2000) – som især blev fordelt til kommuner, der

med en sammenhængende strategi for en forstærket indsats måtte ønske at udvikle et projekt rettet mod målgruppen. NY START er et eksempel på et program, der delvis finansieres af OPS-midler.

Ungdomsrådgivningen. Der blev peget på styrkelse af de forskellige rådgivningsordninger, f.eks. ungdomsrådgivningen, som middel til at få kontakt med de unge i risikogruppen og til at sikre deres tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet. Der blev i den forbindelse nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe til at analysere udbuddet af eksisterende muligheder for vejledning og rådgivning og fremkomme med forslag til, hvordan der kan skabes mere sammenhæng og lettere tilgængelighed til råd og vejledning for unge generelt. Der er ikke kendskab til, hvad der er kommet ud af dette initiativ.

Styrkelse af SSP-samarbejdet. Det Kriminalpræventive Råd blev bedt om at udarbejde et materiale, der kunne fungere som inspiration for de lokale SSP-udvalg. Rådet udgav i 1998 vejledningen "SSP-samarbejde – Forudsætninger og organisation" som en hjælp til at forstærke det tværfaglige samarbejde omkring det kriminalpræventive arbejde i lokalområderne. I samarbejde med Narkotikarådet og Voldssekretariatet gennemførte Det Kriminalpræventive Råd i 1999 en undersøgelse af SSP-samarbejdet på såvel det overordnede organisatoriske niveau som på arbejdsgruppeniveau i udførelsen af det konkrete samarbejde. Formålet med undersøgelsen var at få systematisk viden om SSP-samarbejdets organisering, målgrupper, arbejdsområder, metoder mv. I dag tilbyder Det Kriminalpræventive Råd gratis konsulentbistand til kommuner, der står for at skulle udvikle det lokale samarbejde.

Forældreinddragelse. Der var forslag om, at samarbejdet mellem politiet og de sociale myndigheder skulle styrkes med henblik på, at de sociale myndigheder i videre omfang underrettes om unges kriminalitet. Allerede første gang et barn eller en ung gør sig skyldig i kriminalitet, skal de sociale myndigheder straks rette henvendelse til forældrene for i fællesskab med dem at drøfte, hvilken indsats der er behov for, samt medvirke til planlægning af den unges fremtid. I tilfælde af voldskriminalitet laves en handleplan, som opstiller en række krav til den unge om skolegang eller uddannelse, arbejde, bolig, fritidsaktiviteter mv. Der er ikke kendskab til evalueringer af denne indsats.

Fast kontaktperson. Der var videre forslag om, at det offentlige kan tildele en fast støtteperson til børn og unge, som har brug for en fast voksenkontakt, fordi deres familie ikke formår at give dem støtte. Kontaktpersonen skal dels fungere som den voksne, som den unge altid kan søge hjælp hos, dels være den, der træder til, hvis den unge opfører sig uacceptabelt. Omfanget af støtten vil variere efter omstændighederne.¹⁰⁵ Ordningen med fast kontaktperson er i stigende grad blevet anvendt af kommunerne. Mens der pr. 31. december 2001 var 1654 børn, der havde en fast kontaktperson,

¹⁰⁵ De nærmere principper for ordningen blev præciseret i § 33, stk. 2, nr. 7, i lov nr. 327 af 14. maj 1997, i dag § 52, stk. 3, nr. 7 i lov om social service.

drejede det sig om 3393 børn d. 31. december 2005. Ordningen anvendes især hyppigt over for de 15-17-årige.¹⁰⁶ Der er ikke kendskab til evaluering af ordningen.

Pladser i sikrede sociale afdelinger til unge i varetægtssurrogat. Det blev også understreget, at der altid skulle være et tilstrækkeligt antal pladser i sikrede sociale afdelinger til unge i varetægtssurrogat. Målsætningen er næppe altid opfyldt, idet forholdsvis mange af de unge, der idømmes ubetingede straffe eller en ungdomssanktion, anbringes i almindeligt arresthus under varetægtstiden.

Ny særlig sikret afdeling. Gennem en treårig forsøgsperiode ville man endvidere oprette en ny særlig sikret afdeling med ca. 10 sikrede pladser for unge under 18 år, der havde fået ubetinget fængselsstraf. Dette resulterede i Ringeprojektet, som er beskrevet under afsnittet om særlige anbringelses- og afsoningsformer samt i bilag.

Desuden blev der fastsat regler for, at politiet får mulighed for at udstede påbud om sikkerhedsmæssige krav til restaurationer mv., hvis der foreligger særlig risiko for, at der kan forekomme voldelig adfærd i tilknytning til stedet. I denne sammenhæng blev der også sat fokus på dørmændenes arbejdsmiljø, uddannelse og sikkerhed, som en del af de initiativer, der kunne medvirke til at forhindre vold på diskoteker mv.

12.3.3. Voldssekretariatet

Voldssekretariatet blev oprettet for en treårig projektperiode d. 1. januar 1998. Det skulle fungere som sekretariat for et ministerudvalg bestående af justitsministeren, socialministeren og undervisningsministeren. Ministerudvalgets opgave var at forestå den overordnede gennemførelse og styring af regeringens indsats mod vold frem til udgangen af år 2000.

Der blev afsat knap 12 mio. kr. over de tre år til kampagner, konferencer mv.

Sekretariatet formulerede tre hovedområder, hvor der skulle iværksættes initiativer:

At øge kvaliteten af SSP-samarbejdet og få alle kommuner til at etablere SSP-ordninger inden år 2001

At nedbringe antallet af unges voldsofferrecidiv

At reducere befolkningens angst for kriminalitet.

¹⁰⁶ Oplysninger fra Danmarks Statistiks Statistikbank.

Voldssekretariatet fik sat fokus på, at ikke alle kommuner havde etableret sig med en eller anden form for handleberedskab over for børn og unge, der enten var i vanskeligheder eller kunne vurderes at være i en risikosituation. Målttede henvendelser fik en del kommuner til at gå i gang med samarbejdsmodellen. Om der i Voldssekretariatets tid er sket en forøgelse af kvaliteten af SSP-samarbejdet, er vanskeligere at afgøre.

Grundet det korte tidsperspektiv for Voldssekretariatets virke har det næppe været realistisk at producere en målbar nedbringelse af unges offerrecidiv. Derimod tog sekretariatet hul på problematikken gennem et pilotprojekt om voldsosfres sociale baggrund og deres behov for støtte og hjælp. Projektet vedrører rådgivning, information, kortlægning af omfanget af voldsofferrecidiv og forebyggelse, og inden for disse områder blev der gennemført 16 delprojekter af forskelligt omfang og karakter. Socialforskningsinstituttet har lavet en evaluering af projektet og dets forløb og peger på følgende resultater (Gruber & Christensen 2001):

Der blev etableret en ung-til-ung rådgivning, hvor unge frivillige varetog rådgivning og vejledning af unge voldsofre. Tilbuddet blev dog kun benyttet af et fåtal af unge. Der var endvidere problemer med rekruttering og fastholdelse af de unge frivillige.

Informationstemaet rummer flere typer af materiale, f.eks. en offerpjece beregnet til at udleveres af myndighederne samt en håndbog for ofre og deres pårørende. Sidstnævnte blev dog aldrig udgivet, men anvendes i dag som arbejdsredskab i offerrådgivningen i Esbjerg. I evalueringen vurderes, at informationsinitiativerne har bevirket relativt begrænsede ændringer i praksis hos relevante aktører, men at budskabet om fokus på ofre til en vis grad er blevet bemærket.

Temaet vedrørende kortlægning af voldsofferrecidiv indebar en analyse af data fra Esbjerg Politi samt tal vedrørende skadestuebehandlede fra Esbjerg Centralsygehus.

Den viden, kortlægningen har givet, danner grundlag for et idékatalog om forebyggelse. Herfra fremhæves i evalueringen bidraget til kurset Samtale i stedet for vold som det mest markante og perspektivrige delprojekt. Omfanget af de øvrige forebyggende initiativer vurderes at være temmelig begrænsede.

Endelig skal nævnes, at det i evalueringsrapporten nævnes, at det på sigt ville være mere hensigtsmæssigt at integrere arbejdet med offerproblematikken direkte i det eksisterende SSP-samarbejde (Gruber & Christensen 2001).

Med hensyn til mindskning af befolkningens angst for kriminalitet viser de målinger, der er foretaget, et ret stabilt niveau fra midten af 1980'erne og frem. Befolkningens bekymring for vold og kriminalitet har derimod været faldende, men det er en tendens, der startede i begyndelsen af 1990'erne og er fortsat til i dag (Justitsministeriets Forskningsenhed 2007a).

Under Voldssekretariatet etableredes også, i et samarbejde med Socialforvaltningen i Århus, et storstilet volds- og kriminalitetsforebyggende projekt i Århus sydby. Ti skoledistrikter blev mål for projektets indsatser. Sydbyprojektet kobledes endvidere til en gruppe af utilpassede tyrkiske ikke-stedbundne drenge, kaldet Pendlergruppen, mens andre unge blev tilknyttet et sideløbende projekt under Socialministeriets puljemidler, kaldet FIK-projektet. Sydbyprojektet led under store ambitioner og for lidt tid. I evalueringsrapporten foreligger dog en del anbefalinger fra projektet om bl.a. at sætte ansigter på ansvaret, at have øget opmærksomhed omkring ungdomskulturens mobile karakter, et hurtigt beredskab samt tværfaglighed (Dam 2001).

Voldssekretariatet blev nedlagt efter de tre år, og voldsforebyggelsen lagdes ind under Det Kriminalpræventive Råd. Der henvises i øvrigt til Claus Buttenschøns bog om Voldssekretariatets virke (Buttenschøn 2001).

12.3.4. Lømmelpakken

I oktober 1999 nedsatte regeringen et ministerudvalg om integration og utilpassede unge. Udvalget skulle dels udarbejde en samlet og langsigtet handlingsplan for integration i det danske samfund, dels tilrettelægge konkrete initiativer på kort og lang sigt vedrørende en hurtig indsats over for problemer med utilpassede unge.

I denne forbindelse blev *Udrykningsholdet* oprettet (maj 2000) som et videns- og rådgivningscenter vedrørende indsats over for utilpassede unge. Udrykningsholdet havde til formål at rådgive kommuner, amtskommuner, politikredse og andre centrale aktører på området.

Udrykningsholdet skulle yde gratis konsulentbistand over hele landet og informere via bl.a. konferencer, seminarer og netværk samt gennem udgivelsen af et nyhedsbrev om udviklingen på området. Desuden skulle der indsamles viden og dokumentation som grundlag for analyser og forslag til indsatser over for utilpassede unge.

Udrykningsholdet blev nedlagt efter 3 år bl.a. efter kritik af, at der ikke var kommet meget ud af dets arbejde. En del af opgaverne blev overført til Det Kriminalpræventive Råd, der i marts 2001 oprettede Den Voldsforbyggende Enhed. Enhedens fokusområder var forebyggelse af seksuelle overgreb, vold på arbejdspladsen, vold i nattelivet, fodboldrelateret vold, vold begået af unge med anden etnisk baggrund end dansk samt frygt for kriminalitet. Enheden skulle fungere som videns-, udviklings- og ressourcecenter. I 2005 medførte omstruktureringer i Det Kriminalpræventive Råds Sekretariat, at enheden blev nedlagt og dens arbejde integreret i den øvrige del af rådets virke.

12.3.5. Handlingsplanen Stop Volden

I marts 2002 introducerede regeringen en handlingsplan mod vold. Planen rummer en række strafskærpelser for bl.a. voldtægt og vold samt andre initiativer vedrørende politiets og

retssystemets indsats. Også i denne handlingsplan understreges betydningen af forældreinddragelse og hurtig samtale i forbindelse med børns kriminalitet.

Med hensyn til præventive tiltag nævnes, at regeringen vil bede Det Kriminalpræventive Råd om i særlig grad at satse på bl.a. unges alkohol- og misbrugsrelaterede vold og hærværk, vold og røveri blandt unge, mobning samt vold i trafikken og vold på arbejdspladsen.

13. Sammenfatning vedrørende projekter og evalueringer

13.1. Tiltag vedrørende samarbejde

”Kommunalreformen, politireformen og oprettelsen af kredsråd og lokalråd har ikke medført ændringer i kompetencefordelingen mellem myndighederne. Der er til gengæld et stort potentiale i at optimere samarbejdet på tværs af sektorer, da alt tyder på, at samfundets evne til at forebygge kriminalitet bliver styrket, når myndighederne samarbejder målrettet om det.” (Det Kriminalpræventive Råd 2008). SSP-samarbejdet mellem Skole, Socialforvaltning og Politi er den første systematiske tænkning i forebyggende og tværgående samarbejde. Indsatsen, som dateres tilbage til 1977, samler sig om at afdække og bearbejde årsager til ungdomskriminalitet. Modellen er flittigt blevet kopieret i andre lande.

SSP-indsatsen udmønter sig meget forskelligt landet over alt efter hvilke problematikker, der er fremherskende. Der er derfor store variationer med hensyn til hvor mange økonomiske og personalemæssige ressourcer, der afsættes til arbejdet. Der er også stort spændvidde i anvendte metoder og typer af indsatser og i nogen grad også med hensyn til målgruppens afgrænsning. Mange steder er samarbejdet således udvidet til det, der kaldes SSP+, hvor også unge mellem 18-23 år er en del af målgruppen. Andre steder tilføjes et ekstra bogstav, f.eks. SSPK, i tilfælde af, at samarbejdet med eksempelvis Kulturforvaltningen er fremtrædende.

SSP-samarbejdet kan bevirke, at det bliver lettere for myndighederne at igangsætte en fælles indsats. Det viser et projekt fra Aalborg, som er startet på initiativ af en socialrådgiver og en nærpolitibetjent – begge i forvejen involveret i SSP-samarbejdet (Unge i Fokus s. 395). Det blev startet, fordi de to initiativtagere havde observeret problemer med en mindre gruppe drenge, som ikke i øvrigt deltog i organiserede fritidsaktiviteter. Med henblik på at ændre adfærd og holdninger hos drengene, blev der lavet forskellige tiltag og arrangementer for dem og deres forældre. Et sådant initiativ ville være besværliggjort uden kontakten og samarbejdet via SSP.

I København har man udviklet et koncept, der hedder *enkelt-sagsbehandling*. Her arbejdes med en niveaudeling af enkelt-sager i grader fra ”bekymrende adfærd” til ”personfarlig kriminalitet”. Der er udarbejdet retningslinjer for hvem, der har ansvaret for hvad, og hvornår noget skal iværksættes i forhold til de forskellige niveauer. Metoden anvendes særligt for unge under 15 år.

I Kolding og på Fyn er der etableret *Samråd for unge lovovertrædere*, der har som målsætning at sikre det tværfaglige samarbejde mellem retssystemet, uddannelsessystemet og det sociale system. Der arbejdes med forpligtende gensidige aftaler mellem familien og forvaltningen, og der udfærdiges handleplaner for den enkelte unge, der er sigtet for en lovovertrædelse. Samrådet afgiver på dette grundlag indstilling til retten og anklagemyndigheden om indsatsen i forhold til den sigtede.

I rapporten omtales et svensk initiativ, der er en samarbejdsmodel, der kan minde om det danske samrådskoncept. Der sigtes mod at nedbringe tiden mellem kriminaliteten og konsekvensen/reaktionen, så den unge ikke i mellemtiden begår ny kriminalitet og risikerer at hænge fast i asocial adfærd. Inden der er gået 48 timer, skal den unge, hans forældre, socialforvaltning, politi og anklager være samlet. For at nå denne målsætning har politi og socialforvaltning fælles adresse og samordner udredninger i fællesskab med en anklager (Stödcentrum för unga gärningsmän s. 396).

I Næstved Kommune har man i 1997 udviklet UngeNetværket, som er kommunens indsats over for 15-23-årige. Organiseringen i UngeNetværket betyder, at der er kontinuitet i de forskellige sagsforløb, og at sagsbehandlingstiden er kortere, end den ellers ville være, fordi pædagog og sagsbehandler hurtigt kan snakke sammen om en sag og f.eks. ikke er begrænset af aftaletider o. lign. Pædagogerne kan gennem deres opsøgende arbejde handle på stedet, hvis der er behov for en hurtig reaktion (UngeNetværket s. 396). Et andet projekt (Den Korte Vej s. 398) udgør kommunens nyere indsats over for de 10-14-årige. Denne indsats tager udgangspunkt i lokale skoler, som henviser børn med begyndende problemer til projektet, og medarbejdere har – i lighed med metoden i UngeNetværket – mulighed for en tidlig og hurtig samt individuelt afpasset indsats. Der er sket et markant fald i antallet af henvendelser til forvaltningen vedrørende 10-14-årige fra projektområdet, mens dette projekt har fungeret.

Igennem de senere år er det blevet klart, at arbejdet med psykisk syge og mennesker med misbrugsproblemer også kræver en integreret indsats. En tværsektoriel samarbejdsform, som er udviklet med SSP-modellen som forbillede, er afprøvet med succes i Frederiksberg Kommune (PSP-samarbejde s. 400). Samarbejdet mellem Psykiatrien, Socialforvaltningen og Politiet har til formål at styrke myndighedernes indsats i forhold til psykisk syge og socialt udsatte borgere. PSP-samarbejdet er med til at sikre, at ingen kommer til at blive overladt til sig selv, fordi opgaven ikke finder det rette skrivebord, og at myndighederne sætter ind, før problemerne vokser sig for store. I februar 2009 blev der vedtaget en lov med det formål at sikre, at der bliver etableret et PSP-samarbejde i samtlige politikredse i Danmark. Med loven gives der desuden hjemmel til, at oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold kan videregives uden samtykke som led i PSP-samarbejdet (Lov nr. 114 af 16. februar 2009).

Også i forhold til flygtninge og deres børn kan et samarbejde vise sig at være meget nyttigt. Dette ses af et projekt vedrørende traumatiserede flygtningefamilier. Projektet udspringer af et samarbejde mellem Rehabiliteringscenter for Torturofre og daværende Karlebo Kommune (Mod en fælles indsats over for ungdomskriminalitet s. 401). Det er et metodeudviklingsprojekt, der tager udgangspunkt i, at torturoplevelsen har medført mistillid og mistro til offentlige myndigheder, hvilket også kan smitte af på børnenes opfattelse og forhold til lærere og andre autoriteter. Mistroen medfører, at forældrene kan have vanskeligt ved at have en dialog eller kontakt med myndighedspersoner, og at møder med myndighedspersoner dermed ikke bliver frugtbare. Dette kan videre skabe stereotype forestillinger om de etniske minoriteter hos myndighedspersonerne. I projektet skabes kontakten mellem flygtningefamilierne og alle, der har berøring med familien og familiens børn, gennem strukturerede netværksmøder, hvor man sammen finder løsninger på problemer og rydder eventuelle misforståelser af vejen. Erfaringerne fra projektet tyder på, at det har medvirket til en positiv forandring i de mindre børns adfærd, mens der dog ikke har kunnet spores forandringer hos de lidt ældre børn. Metoden søges nu afprøvet i seks andre kommuner med henblik på udbredelse til alle landets kommuner.

Det bemærkes, at det er traumatiseringen og mistilliden, der er omdrejningspunktet for projektet med flygtningefamilier, og ikke etnicitet som sådan. Mistillid eller mistro findes imidlertid også hos familier, der ikke har flygtninge- eller indvandrerbaggrund, og modellen bør måske derfor også afprøves i arbejdet med meget vanskeligt stillede danske familier. I en ny rapport fra Københavns Kommunes Taskforce om kommunens indsats over for unge kriminelle mv. konkluderes således i et caseeksempel: "... moderens manglende ressourcer og deltagelse i drengens liv burde have skærpet sagens alvorligheds karakter og dermed begrundet tidligere indgreb. Der bør mellem skoler og socialcentre også udvikles modeller for inddragelse af forældrene, herunder retningslinjer for "insisterende kontaktformer", og hvad der gøres i sager, hvor forældrene ikke kan/vil samarbejde" (Insight 2008).

Et samarbejde mellem socialforvaltningen og skolerne omfattende ti socialrådgivere, der er tilknyttet 25 københavnske skoler, er beskrevet i samme rapport. Socialrådgiverne er på skolerne 1-2 dage om ugen, indgår som en naturlig del af skolernes liv og sørger for et godt samarbejde med socialcentre. Dette kan ses som eksempel på et tiltag, der øger kontakt mellem de involverede instanser, skaber større fysisk nærhed, letter kommunikationsvejene og forhåbentlig ad den vej kan være med til at tage problemer i opløbet.

Et andet og helt nyt københavnersamarbejde ses i den hollandsk-inspirerede Hotspot model (HOTSPOT s. 404). Tilgangen er områdebaseret, og det er tanken, at en hotspotchef med en række gademedarbejdere under sig skal være i stand til at reagere hurtigt og effektivt med beføjelser og bemyndigelse, der går på tværs af traditionelle forvaltningsgrænser. Desuden skal vedkommende have jævnlige møder med overborgmesteren og politidirektøren. Indsatserne er en bred vifte af

politimæssige tiltag sammen med mere socialpædagogiske metoder og kriminalpræventive indsatser. Der er således tale om alt fra visitationszoner til fritidsjobformidling.

Endnu et samarbejdsprojekt kan nævnes, Projekt God Løsladelse, der startede i 2006. Projektet udspringer af en undersøgelse, der viste, at samarbejdet mellem de sociale myndigheder og Kriminalforsorgen ikke altid fungerer ved en løsladelse. Projektet omfatter tre statsfængsler, en række afdelinger af den fri kriminalforsorg samt fem kommuner. Projektet skal sikre helhed, sammenhæng og klarhed i de forskellige myndigheders indsats i forbindelse med en løsladelse. Det gøres eksempelvis ved, at de involverede myndigheder samles om et bord og diskuterer de konkrete løsladelsessager. Herved kan eventuelle barrierer mellem fagområderne nedbrydes og informationer tilflyde de relevante parter. Også her handler det i høj grad om rolleafklaring. Resultatet af projektet skal være en række anbefalinger til løsladelsessamarbejdet over hele landet.¹⁰⁷

Det synes unødvendigt at argumentere for, at samarbejde er en meget vigtig del af det kriminalpræventive arbejde, hvor typisk flere myndigheder involveres i løsning af problemerne. Det er velkendt, at det forholder sig på den måde. Når det stadig er et centralt emne, og når det her er fundet relevant at omtale projekter herom, skyldes det, at samarbejdet mellem forskellige myndigheder langt fra er totalt udbygget, og at der – som også vist her gennem projekter vedrørende psykisk syge og flygtningefamilier – foreligger overordentlig mange flere samarbejdsmuligheder end lige netop SSP-kombinationen. Der er givetvis fortsat behov for at diskutere fælles værdigrundlag og målsætninger i indsatsen, at klarlægge rollefordelingen og – ikke mindst – at prioritere samarbejdet i det daglige arbejde.

13.2. Tiltag vedrørende familien

Det er blandt familieorienterede forebyggende programmer og tiltag, man skal finde dem, der hyppigst medfører en klar positiv effekt. Dette blev tydeliggjort med den første Marylandrapport, som er en kongresrapport, der i 1997 blev udarbejdet af medarbejdere fra University of Maryland (Sherman et al. 1997). Rapporten omfatter mange forskellige former for præventive tiltag, men de programmer, der vedrører en tidlig indsats over for svagt stillede børnefamilierne, er de eneste, der konsekvent giver positive resultater.

En af de former for familieorienterede tiltag, der giver positive resultater, involverer hyppige hjemmebesøg af en sundhedsplejerske eller en socialarbejder med henblik på at give familien støtte og hjælp og informere om børneopdragelse. Det er et tiltag, der er af en vis varighed, og som påbegyndes så tidligt som muligt, helst allerede under graviditeten. En undersøgelse af den længerevarende effekt af et sådan program, Nurse-Family Partnership Program, viser, at unge, hvis mødre fik besøg af en sundhedsplejerske under graviditeten og i den første periode efter fødslen,

¹⁰⁷ Nyt fra Kriminalforsorgen, nr. 3. 2008. 21.årgang.

begår mindre kriminalitet som 15-årige sammenlignet med dem, som ikke fik besøg af en sundhedsplejerske (se f.eks. Olds et al. 1998).

En anden form for effektive familieorienterede programmer er dem, der tilbyder ressourcetsvage børnefamilier dagpleje eller førskoleprogrammer evt. kombineret med forældreprogrammer. Mest kendt er udviklingsprojektet *The Perry Preschool Project*, der angår børn på 3-4 år fra mindre bemidlede sorte børnefamilier. Programmet har primært sigtet mod at stimulere børnene og at uddanne forældrene i god børneopdragelse. Børnene har deltaget i et førskoleprogram med fokus på kreativitet, sproglig stimulation, sociale relationer, konflikthåndtering mv. Programmet har varet 1-2 år, hvor børnenes lærere også har haft kontakt med familier gennem ugentlige besøg. De evalueringer, der er foretaget, viser, at programmet har medført en positiv effekt på både deltagernes IQ, deres skolepræstationer, deres muligheder for at gennemføre et længerevarende skoleforløb, deres erhvervsfrekvens og deres lovlighed. Ved 27-års alderen havde de, der havde deltaget i projektet, kun halvt så hyppigt som en kontrolgruppe været arresteret, og en opfølgning frem til deltagernes 40-års alder viser bl.a., at deltagerne i programmet havde bedre indkomster end kontrolgruppen, og mens 28 pct. af deltagerne indtil da var blevet domfældt, var tallet for kontrolgruppen på 52 pct. (Schweinhart et al. 2005).

Fælles for disse familieprogrammer er, at der er tale om langvarig effektspredning, idet programmerne ikke alene har kunnet forebygge problemer under opvæksten, men også senere problemer, herunder kriminalitet. Som Perry Preschool projektet viser, så har programmerne også betydning for børnenes præstationer i skolen, for deres muligheder på arbejdsmarkedet og for deres indkomst. En så omfattende og langvarig effektspredning indebærer, at selv om det måtte dreje sig om ganske omkostningskrævende programmer, må de også ud fra en cost-benefit-analyse alligevel forventes at være overordentlig effektive.

Et andet fællestræk ved disse familieprogrammer er, at de kan siges at hvile på en velfærdsmodel. Tiltagene formidler ekstra ressourcer og hjælp til de svageste stillede familier og børn, som ikke er i stand til selv at klare problemerne. Programmerne er dog gennemført i samfund – typisk det amerikanske – hvor denne form for hjælp ikke er et alment tilbud til borgerne. En del af de tiltag, der er arbejdet med, indgår således allerede i en veludbygget velfærdsmodel som den danske, og på baggrund af undersøgelsernes resultater må det derfor forventes, at den omfattende brug af dagpleje, førskole mv., der er i vort samfund, har en præventiv effekt. Det betyder dog ikke, at der ikke vil kunne opnås bedre resultater ved en kraftigere ressourceindsats eller ekstra hjælp til de mest ressourcetsvage børnefamilier, og en del af de programmer, hvis effekt er målt, omfatter da også mere intensive tiltag, end velfærdssamfundet alment stiller til rådighed.

De eksempler på familieprogrammer, der omtales i bilagsdelen i denne rapport, er af en lidt anden type end de førnævnte. Der synes at være sket en udvikling fra den mere passive velfærdsmodel til

én, hvor forældrene i højere grad inddrages i behandlingen, og hvor der fokuseres på familiens ressourcer frem for på dens problemer. Her er desuden valgt primært at omtale programmer, som til en vis grad allerede anvendes i Danmark, eller som er på vej hertil.

Herhjemme er det primært Servicestyrelsen under Socialministeriet, der står for udvikling og implementering af de mange forskellige familieprogrammer, som typisk kræver en certificering. Styrelsen udbyder kurser for kommuner og forestår vidensopsamling og evaluering af programmerne. For uddybning af informationer om forældreprogrammerne anbefales at besøge styrelsens hjemmeside.¹⁰⁸

Et af de programmer, der i dag anvendes flere steder i Danmark, er Multisystemisk terapi (Multisystemisk terapi, Danmark s. 405). Målgruppen er familier med unge med så alvorlige adfærdsproblemer, at anbringelse uden for hjemmet er på tale. MST er et helhedsorienteret tiltag, hvor kommunikation i familien, relationer til kammerater og øvrige netværk, skolepræstationer og forældreegenskaber er i fokus. Behandlingen foregår i familiens eget hjem eller nære omgivelser og udføres af en vejleder og nogle terapeuter. Der står en terapeut til rådighed for familien døgnet rundt. Behandlingsforløbet varer fra tre til fem måneder. De danske erfaringer med MST er ganske positive, men nogen egentlig effektevaluering foreligger dog ikke. Der er derimod gennemført en international metaanalyse, som peger på en klar tendens, men dog ikke statistisk sikker kriminalpræventiv effekt af tiltaget (Metaanalyse af Multisystemisk Terapi s. 407).

Functional Family Therapy er et andet multisystemisk program, der har til formål at få en familie til at fungere og kommunikere bedre. Programmet stammer fra USA, men er også indført i Sverige (Functional Family Therapy s. 408). Målgruppen er familier med unge i risikozonen, og forløbet strækker sig over tre måneder, hvor familien mødes 8-12 gange med en terapeut. Formålet med programmet er at lære familien en bedre kommunikation og et bedre samspil. De effektevalueringer, der er gennemført, tyder på en overordentlig positiv kriminalpræventiv effekt.

Multidimensional Treatment Foster Care er ligesom MST et program, der kan fungere som alternativ til en institutionsanbringelse – eller snarere sikre, at den unge kun kortvarig placeres uden for hjemmet. Det er et manualbaseret program, som har været anvendt i USA i over 20 år, og som netop er indført i Sverige (Multidimensional Treatment Foster Care s. 409). Herhjemme planlægger Servicestyrelsen at igangsætte et forsøg med programmet i en række kommuner. Der arbejdes med forskellige målgrupper: De 3-5-årige, de 6-11-årige og de 12-18-årige. Programmet, som strækker sig over 8-12 måneder, rummer dels undervisning og vejledning af plejefamilier, dels terapi til den biologiske familie og til den unge. Målet er, at den unge kan vende hjem til familien igen. Evalueringer af programmet er ganske positive, og ud over en forbedret skolegang er der registreret mindre kriminalitet blandt de unge, der har deltaget i programmet.

¹⁰⁸ www.servicestyrelsen.dk.

Et af de programmer, der allerede anvendes forskellige steder i Danmark, er Parent Management Training. Det retter sig mod familier med børn mellem 4 og 12 år med begyndende eller alvorlige adfærdsvanskeligheder (Parent Management Training s. 411). Formålet med programmet er at ændre familiens adfærdsmønster, så den negative udvikling i familien stoppes, og barnets adfærdsproblemer reduceres. Dette sket ved at træne forældrene i problemløsning, grænsesætning og positiv kommunikation med barnet. Selve programmet består i, at familien får tilknyttet en terapeut, som de mødes med en gang om ugen i gennemsnitligt godt 25 uger. De mange effektevalueringer, der er gennemført af programmet, peger på, at børnenes problemadfærd reduceres som følge af programmet.

Familierådslagning er en metode til at knytte familien og dens netværk tættere til sagsarbejdet og den planlægning, der finder sted, når et barn har behov for hjælp (Familierådslagning/Familieråd s. 413). Der har været gennemført forsøg hermed i Danmark, og metoden anvendes i dag i flere kommuner. En række sagsbehandlere m.fl. har gennemgået kurser og uddannelse i metoden. Typisk vil familierådslagning være anvendelig i forbindelse med anbringelsessager, men kan også anvendes forebyggende. Metoden tager udgangspunkt i, at der er ressourcer i den unges netværk, og at alle kan have noget at bidrage med ved de beslutninger, der skal træffes vedrørende eventuelle tiltag. En evaluering af de danske familierådslagningsforsøg viser også, at familierne generelt føler, at de tilbud, der gives til deres børn, er bedre efter en familierådslagning, end de ellers ville have været.

Endnu et forældretræningsprogram er De Utrolige År, der har eksisteret i 25 år i USA. Herhjemme er programmet implementeret i flere kommuner (De Utrolige År s. 414). Målgruppen er 3-12 år, som har begyndende adfærdsvanskeligheder og aggressiv adfærd samt disse børns forældre. Det er et manualbaseret program, hvis overordnede formål er at træne forældrenes kompetencer for på den måde at undgå, at professionelle skal overtage ansvaret. Selve programmet består i, at en forældregruppe mødes ugentligt med to gruppeledere i 12-18 uger. På hvert møde drøftes bestemte emner, der diskuteres på baggrund af videoklip, og forældrene får hjemmearbejde i form af aktiviteter, som de skal afprøve før næste møde. En effektevaluering af programmet viser, at de familier, som har modtaget programmet, efterfølgende har væsentlig færre problemer med børnene, og at der endvidere er sket forbedringer i børnenes adfærd i skolen. De danske erfaringer viser, at de deltagende forældre har haft stort udbytte af kurset og gerne anbefaler det til andre. En metaanalyse, der bl.a. omfatter programmet De Utrolige År, viser, at familieprogrammerne kan reducere børnenes problemadfærd med ca. 45 pct. (Early Family/Parent Training s. 416).

Dinosaursskolen er et program, som henvender sig til 4-8-årige børn med adfærdsvanskeligheder, og som er relateret til Projekt De Utrolige År. Programmet afprøves i otte danske kommuner og har til mål at forbedre børnenes sociale og kognitive evner, hvilket sker gennem 18-20 legeorienterede moduler á 2 timer (Dinosaur s. 417).

Et andet program, der også vedrører skolen, er Marlborough-modellen eller det, der i Danmark er kaldt Helsingør-modellen (Marlborough Familiecenter s. 417). Det er en model, der synes mere terapeutisk i sin tilgang end andre, og som ikke anvender manualer. Et vigtigt element er, at forældrene til de børn, der har adfærdsvanskeligheder, inddrages i behandlingen, ligesom også andre sociale netværk inddrages. Der er dels tale om familierterapi og dels terapi i en skolesammenhæng, hvor forældre også deltager sammen med det barn, der har særlige skoleproblemer. Modellen anvendes i Horsens, Århus, Helsingør og Gladsaxe Kommune. Der foreligger ikke kendskab til en evaluering af modellen.

Et oprindeligt australsk program, Positive Parenting Program eller Triple P, henter blandt andet inspiration fra De Utrolige År. Programmet arbejder med fem niveauer, hvor indsatsen på de forskellige niveauer i høj grad er relateret til omfanget af problemer i familien eller hos barnet (Positive Parenting Program (Triple P) s. 418). Dette program, der også er manualbaseret, sigter mod at fremme børnenes sociale kompetencer og evne til selvkontrol samt at øge forældrenes kompetencer og gøre dem uafhængige af anden hjælp. De effektevalueringer, der er gennemført, viser bl.a., at det er lykkedes at reducere børnenes adfærdsvanskeligheder, at forbedre forældrenes kompetence i forbindelse med børneopdragelse og at mindske stress og depression hos forældrene.

Et af de projekter, der er omtalt i bilag, stammer fra Københavns Kommune (Familien i centrum s. 420). Det drejer sig om et projekt med to delprogrammer. Det ene har familier med børn på 0-14 år som målgruppe. Der er tale om familier, hvor der er bekymring for børnenes trivsel, og hvor en anbringelse kan komme på tale. Det andet delprogram har 10-15-årige, som enten er kriminalitetstruede eller allerede har begået kriminalitet, som målgruppe. Projektet fokuserer på ressourcer og anerkendelse, og der arbejdes på at skabe succesoplevelser, der kan få den unge til at vælge en mere positiv social adfærd. Kort responstid og konsekvens skal endvidere signalere til den unge, at der reageres på uacceptabel adfærd. Der lægges endvidere vægt på familieansvar og samarbejde samt en systematisk, koordineret og forpligtende indsats med øvrige samarbejdsparter, socialforvaltning, skoler, klubber og politi. En evaluering af projektet viser, at den del af programmet, der vedrører familier med små børn, har medført klart færre anbringelser uden for hjemmet samt færre kommunale udgifter til familierne. Den programdel, der angår de 10-15-årige tyder på, at der er sket en række forbedringer i de unges skolegang og i deres forhold til forældrene samt en mindskning i deres kriminelle aktiviteter.

Den Korte Snor er endnu et projekt fra Københavns Kommune. Projektet angår unge under 15 år med voldelig eller uroskabende adfærd (Den Korte Snor s.423). Formålet med projektet er at sikre en systematisk og grundig udredning af de unge i et samarbejde med familien; der udpeges en kontaktperson, og en række sagsbehandlere er frikøbt til formålet, således at der afsættes ekstra ressourcer. Familiens ressourcer inddrages i arbejdet, og der er et tæt opfølgingsarbejde i forhold til den unge. De foreløbige erfaringer viser, at tilliden mellem forvaltning og familie er øget, også

selv om resultatet af interventionen ind imellem ender med en anbringelse uden for hjemmet. På basis af de foreløbige erfaringer har man i kommunen besluttet at udvide målgruppen til også at omfatte 10-12-årige.

På Østsjælland har man – som direkte følge af problemer med en gruppe teenagere – arbejdet med forældrenetværk, hvor forældrene til teenagere har mødtes med en ungdomskonsulent med henblik på at drøfte problemerne og finde strategier til at løse dem (Forældrenetværk s. 424). Nogen egentlig effektevaluering foreligger ikke, men forældrene har oplevet tiltaget som positivt, og børnenes problemer er mindsket.

Under de familiemæssige tiltag præsenteredes to, der begge hører til den politimæssige kriminalitetsforebyggelse. Begge programmer stammer fra Norge, men har pendanter i Danmark. Indtrykket er, at de anvendes i en mere struktureret form i Norge. Bekymringssamtalen er navnet på et af disse tiltag. Det anvendes både over for unge under den kriminelle lavalder og unge mellem 15 og 18 år (Bekymrings- og opfølgningssamtale s. 425). Når et barn eller en ung for første gang tages af politiet for kriminalitet, kan politiet indkalde den unge og dennes familie til en struktureret samtale på politistationen, hvor man i fællesskab drøfter, hvad der ligger bag kriminaliteten, og hvad der bør gøres for at mindske risikoen for fortsat kriminalitet. Metoden kan også anvendes over for børn og unge, som ifølge politiet er i risiko for at havne i kriminalitet. En opfølgningssamtale kan finde sted, men der foreligger ikke som for selve bekymringssamtalen retningslinjer for en sådan. En evaluering af konceptet er undervejs i Norge. I Danmark bruges endvidere begrebet 'bekymringsbreve', som er breve, politiet sender til familier, når de har truffet barnet eller den unge i miljøer eller på tidspunkter, der giver anledning til bekymring. Ifølge politiet er det dog først og fremmest samtalen, der har en effekt.

Det norske Hjemmebesøg er et alternativ til Bekymringssamtalen. Som navnet angiver, afholdes samtalen i den pågældende unges hjem, eventuelt med deltagelse af børneværnet (Hjemmebesøg s. 427). I Danmark bruges de to modeller antagelig ofte i flæng, mens der synes at være en skarpere adskillelse i Norge. Der foreligger ikke nogen effektevaluering af hjemmebesøgsmetoden.

13.3. Tiltag vedrørende skole og uddannelse

På baggrund af den nyligt afsluttede gennemgang af Københavns Kommunes kriminalpræventive indsats konkluderes bl.a., at den kriminalpræventive undervisning i skolerne er af stor betydning (Insight 2008). Det må dog påpeges, at der ikke er nogen garanti for, at den større viden om risikoadfærd, som børn og unge får gennem undervisningen, oplysningskampagner mv., ændrer på deres holdninger og adfærd. En anden og mere sikker præventiv fremgangsmåde er at tage udgangspunkt i de såkaldte flertalsmisforståelser, der bl.a. handler om, at unge ryger og drikker mere, end de egentlig føler trang til, alene fordi de opfatter det som en norm blandt unge. Som nævnt andet steds i rapporten er det muligt med ganske små indsats at ændre herpå og dermed

også mindske de unges risikoadfærd, herunder kriminalitet (Ringstedprojektet/Ringstedforsøget s. 485). En stikprøve hos SSP i de forskellige politikredse viser, at en del skoler allerede anvender denne tilgang.

Et vigtigere kriminalpræventivt – eller snarere kriminalitetsfremmende – element ved skolen er utvivlsomt problemer med, at ikke alle elever trives og kan følge med i skolen. En stor del af de unge, der begår kriminalitet eller er i risiko herfor, har således problemer i og med skolen. Mistrivsel i skolen kan betyde, at børn og unge skulker fra skolen og søger oplevelser og status andre steder, herunder ved at begå kriminalitet sammen med ligestillede. Dertil kommer, at elever, der har det svært med skolen, i særlig grad kan skabe uro i klassen til gene for de øvrige elever. I værste fald kan problemerne med skolen medføre, at den unge ikke får gennemført sit skoleforløb. De elever, der klarer sig både socialt og fagligt dårligt, kan være vanskelige at rumme i en almindelig skoleklasse eller en almindelig skole.

En række specialskoler udbyder undervisning til unge, der ikke fungerer i den almindelige folkeskole; mange benytter relationspædagogikken som tilgang og søger herigennem at (re)etablere tilliden til skolen. Der arbejdes dels med en faglig opkvalificering med henblik på en mulig tilbagevenden til den almindelige skole og dels med udvidet arbejdsmarkedskundskab for de elever, der snarest ønsker at forlade skolesystemet. Specialskoleundervisning bruges også til at lette overgangen til en ungdomsuddannelse. Der findes aktuelt omkring 50 specialskoler i Danmark.¹⁰⁹ Nogle varetager hele skoleforløbet, mange forløbet fra 1. til 7. klasse og andre forløbet fra 7. til 10. klasse. De fælles overordnede rammer omfatter undervisningen, det socialpædagogiske arbejde og forældresamarbejdet. Generelt set synes specialundervisning, herunder også i separate klasser på de almindelige skoler, at være i vækst. Fra 1996 til 2006 er antallet af elever, som modtager specialundervisning, steget med 19 pct., mens antallet, der modtager vidtgående specialundervisning, er steget med hele 49 pct.¹¹⁰ I dag anvendes ca. 20 pct. af budgettet til folkeskolerne til specialundervisning.¹¹¹

I bilag er der beskrevet to forskellige specialskoler, som fungerer som heldagsskoler. Den ene blev etableret i 1992 og modtager børn med mange forskellige diagnoser (Den gule flyver s. 428). Den anden specialskole har fire-fem års erfaring og optager primært børn med problemer med adfærd, kontakt og/eller trivsel (Bækholmskolen – et heldagsskoletilbud s. 429). Andre eksempler på specialskoler er VIKASKU, som er beliggende på Frederiksberg og har eksisteret siden 1983. Her arbejdes med systemisk familieterapi over for gruppen af 9-18-årige. Kontinuitet og bæredygtige

¹⁰⁹ Med kommunalreformen overtog kommunerne ansvaret for den vidtgående specialundervisning. De fem nye regioner har dog ansvaret for seks lands- og landsdelsdækkende specialskoler. Danmarks Evaluerings Institut (www.eva.dk) har fået til opgave at undersøge, hvordan det nye ansvar varetages i forhold til visitationsprocessen.

¹¹⁰ Ifølge AKFNYT 2008, nr. 1.

¹¹¹ Ifølge et telegram fra Ritzaus Bureau d. 26. februar 2008 bruges der årligt omkring syv milliarder kroner på specialundervisning.

relationer er nøglebegreber. Et andet eksempel er Skolen Sputnik, der har afdelinger spredt over det meste af København. Aldersmæssigt er målgruppen den samme som i VIKASKU, og også her modtages elever med mange forskellige diagnoser. Desuden har man her et mobilprojekt, der har plads til 5 elever, som kræver specielt små enheder for at trives. Undervisningen skræddersys til den enkelte med henblik på at lukke faglige huller; der arbejdes på en tilbagevenden til almindelig folkeskole, men hvis dette ikke er muligt, kan eleven fortsætte på Sputnik og afslutte med eksamen. Der er ingen systematisk erfaringsopsamling fra de omtalte eksempler.

Indtil for nylig har der ikke været gennemført en systematisk evaluering af specialundervisningen i Danmark, de anvendte metoder, effekten af de forskellige tiltag mv., men i 2006 blev der igangsat et forskningsprojekt, der gennemføres i et samarbejde mellem Danmarks Pædagogiske Universitet og Anvendt Kommunal Forskning. Projektet omfatter en forløbsundersøgelse af specialskoleelever, en effektundersøgelse af indsatsen over for børn og unge med lettere vanskeligheder samt en effektundersøgelse af indsatsen over for børn og unge med nedsat funktionsevne. Et arbejdspapir fra første del af undersøgelsen omhandler særligt specialundervisningen i folkeskolen og de unges opfattelse af specialundervisningen (Mehlbye 2008). En del af de unge mener, at der er for lidt fagligt indhold i specialundervisningen. Der konkluderes i rapporten, at flertallet af specialundervisningstilbuddene retter sig mod børn med generelle indlæringsvanskeligheder, men at der i realiteten henvises flere og flere med andre og tungere diagnoser, som folkeskolens specialundervisning ikke nødvendigvis har viden om og ressourcer til at håndtere. Skolerne kan opleve dette som udslag af, at kommunerne ikke ved, hvor de ellers skal placere de pågældende børn og unge (ibid.). I begyndelsen af 2009 udkom en undersøgelsesrapport vedrørende effekten af specialundervisning (Specialundervisning s. 430). Undersøgelsen viser, at eleverne efter klasselærerens vurdering i de fleste tilfælde får et positivt socialt og personligt udbytte af specialundervisningen, og at 43 pct. af dem også har fået et positivt fagligt udbytte. Undersøgelsen er dog begrænset i omfang og i anvendt metode.

Den kommunale ungdomsskole har også flere steder i landet tilbud om heltidsundervisning til særligt udsatte unge. Disse tilbud henvender sig til unge, som fagligt befinder sig på et niveau langt under det, der forventes på deres alderstrin. Undervisningen i ungdomsskolen består af en blanding af socialpædagogik og almindelig undervisning. Endvidere deltager socialarbejdere som støttepersoner i undervisningen. Undervisningsholdene er små og tilpasset den enkeltes behov. Et eksempel på en sådan indsats er Sjakket, som ud over at tilbyde mulighed for en afsluttende 9. klasses afgangseksamen lægger vægt på motion og sund kost (Sjakkets skole s. 431).

En anden mulig metode over for børn og unge med problemer i skolen er at bruge mentorer, hvilket vil sige, at de enkelte børn og unge får tilknyttet en personlig vejleder, der hjælper og støtter dem under skoleforløbet. En forsøgsordning med denne type tiltag blev igangsat af Undervisningsministeriet i 2005. Forsøget omfatter unge i alderen 16-19 år, der har vanskeligt ved

at gennemføre deres ungdomsuddannelse. Målgruppen var oprindeligt udvalgt til at være unge med mindre alvorlige problemer, men i praksis viste det sig, at målgruppen i seks af de syv projekter, der er blevet gennemført, er udvidet til også at omfatte unge med større personlige, sociale og faglige problemer. De syv projekter har haft forskelligt fokus og forskellige måder, hvorpå den egentlige støtte er udmøntet i praksis. I 2007 blev der foretaget en evaluering af mentorordningen. Evalueringen viser, at mentorprogrammerne samlet set kunne fastholde 81 pct. af de unge, som har haft en mentor, i et uddannelsesforløb. Det vil sige, at de unge enten var i gang med eller havde afsluttet deres ungdomsuddannelse ved mentorforløbets afslutning. Denne andel ligger lidt over den generelle gennemførelsesprocent, der i 2005 var på 78 pct. for ungdomsuddannelserne.¹¹² Set i forhold til, at de unge, der har haft en mentor, må formodes i særlig grad at have været i risiko for ikke at kunne gennemføre ungdomsuddannelsen, tyder det på, at mentorordningen har haft en positiv effekt (Undervisningsministeriets Mentorprogram s. 433).

Rapporten omfatter endvidere to forsøg med mentorordninger i London. Begge omfatter yngre skolebørn. Det ene program viser bl.a., at unge har opnået større selvtillid og større social bevidsthed efter at have været igennem det – efter planen – et år lange forløb med en frivillig voksen som mentor (CHANCE project s. 434). Med hensyn til ændring af problemadfærd og forbedring af de faglige færdigheder kan undersøgelsen dog ikke påvise bedre resultater for forsøgsgruppen end for en kontrolgruppe. Der er således ikke en entydig effekt af programmet. Tilsvarende usikre konklusioner må drages på baggrund af det andet londonske forsøg med mentorer (Dalston youth project s. 436).

En engelsk metaanalyse vedrørende 15 effektevalueringer af forsøg med mentorordninger peger på, at ordningen har en kriminalpræventiv effekt, dog først og fremmest under selve mentorforløbet (Metaanalyse af mentorordninger s. 438). Rapportens konklusion vedrørende den kriminalpræventive effekt synes dog at være en smule usikker. Der kan også peges på amerikanske rapporter, som på baggrund af flere forsøg med mentorer til skolebørn konkluderer, at den kriminalpræventive effekt er positiv, men ret ringe (Gottfredson et al. 2002; Aos et al. 2001). I en nyere og mere omfattende metaanalyse påvises dog en meget klar, positiv kriminalpræventiv effekt af mentorordninger (Effekten af mentorordninger 2008 s. 439). Det drejer sig om en meget solid metaanalyse, der peger på, at kriminaliteten reduceres med næsten 25 pct. som følge af mentorordninger.

En af udfordringerne ved mentorordninger er rekrutteringen af frivillige mentorer. Evalueringen af den danske ordning viser, at der er fokus på de personlige kvalifikationer, men at der er forskel på, hvilke der tillægges mest betydning i de forskellige forsøgsområder. Fælles er dog, at der søges at få mentorer, der har et helhedsorienteret syn på den unge, dvs. aktivt forholder sig til både faglige, personlige og sociale aspekter af den unges liv. Mentoren skal desuden besidde empatiske evner,

¹¹² Ifølge regeringsgrundlaget Nye mål, fra februar 2005.

evnen til at lytte samt lyst til at arbejde med unge. Tilgangen er beskrevet af en af projektlederne: ”Mentoren skal have store ører og en lille mund”. En anden udfordring kan være at finde en mentor og mentee, der passer sammen. Endelig skal også de vanskeligheder, der kan være forbundet med at rekruttere voksne med anden etnisk baggrund til opgaven, fremhæves.

Et specifikt skoleproblem er skulkeri, og som nævnt tidligere er der en tydelig sammenhæng mellem skulkeri og kriminalitet. De forsøg, der er gennemført med at nedbringe omfanget af skulkeri, tyder dog ikke på, at skulkeri er en årsag til kriminalitet. Selv om det lykkes at mindske skulkeri, reduceres kriminaliteten således ikke, hvilket forklares med, at børnene og de unge typisk ikke begår kriminalitet, når de skulker (Stranger 2002; Leip 2004).

Et andet særligt problem i skolen er mobning. I de sidste mange år har der været stor opmærksomhed omkring mobning som risikofaktor og om mobningens betydning for elevernes trivsel og tryghed i skolemiljøet og for deres indlæringssevne. Børnerådets rapport, ”Mobning 2008”, som er baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt 1100 elever i 6. klasse, viser, at en tredjedel af eleverne har været udsat for mobning (Børnerådet 2008). Hver fjerde har oplevet det inden for de seneste par måneder, og én ud af 25 oplever ugentlig mobning. Såvel Børnerådets tal, som de danske bidrag til en international skolebørnsundersøgelse viser dog et fald i mobning blandt 11-15-årige skoleelever (Due & Holstein 2003; Rasmussen 2007). Undersøgelserne tilskriver faldet den øgede indsats mod mobning i skolerne. Det betyder ikke, at problemet ikke kan reduceres endnu mere, og derfor har Undervisningsministeriet i 2008 indledt en ny antimobningskampagne. Endvidere er der i 2007 igangsat et forskningsprojekt på Danmarks Pædagogiske Universitet om, hvordan mobning og mobningskultur opstår og eventuelt ændrer sig og forsvinder igen. Der fokuseres særligt på de nye elektroniske mediers betydning for fænomenets udbredelse.

De internationale erfaringer vedrørende mulighederne for at reducere mobning er også ganske positive. En sammenfatning, der er baseret på i alt 16 undersøgelser fra en lang række forskellige lande, viser således positive eller delvis positive resultater i ti af undersøgelserne (Antimobbeprogrammer i skolen s. 440).

En ganske ny metaanalyse viser, at antimobningsprogrammer både tydeligt mindsker andelen af elever, der mobber, og andelen, der mobbes (Effekten af mobbeprogrammer i skolen s. 441). Reduktionen er på henholdsvis 23 og 17 pct.

En af de måder, mobning kan søges reduceret på, men som også forventes at mindske anden destruktiv adfærd, er konfliktmægling. Dette er der gennemført forsøg med i en række danske skoler, hvor mægling har været afprøvet i forhold til både de tungere og de lettere konflikter (Hva’ har du gang i? Skolebaseret konfliktmægling for 12-15årige s. 442). Idéen er, at konfliktmægling udvikler og styrker de unges sociale og følelsesmæssige kompetencer, så de bliver bedre rustet til at løse konflikter uden hjælp fra en tredje part. I en evalueringsrapport fra forsøget peges der på, at de

fleste af de unge, der har deltaget i konfliktmægling, ikke efterfølgende har været i konflikt. Konfliktmægling synes nu at have vundet indpas i mange skoler, som et bredt anvendt værktøj, der ydermere kan gøres effektivt ved at lærere og pædagoger lærer at gøre brug af de samme teknikker i deres daglige omgang med elever.

Et mere specifikt værktøj udgør de forskellige vredeshåndteringsprogrammer, som også anvendes i forbindelse med sanktionssystemet. I Norge er programmet ART, Aggression Replacement Training, således anvendt i skoler, herunder specialskoler, over for elever med adfærdsvanskeligheder og med behov for prosocial træning (Aggression Replacement Training, Norge s. 444). Programmet, der består i træning i sociale færdigheder og i vredeshåndtering, omfatter 24 lektioner fordelt på 10 uger. Den norske evaluering af programmet peger på positive resultater, idet de unge, der har deltaget i programmet, både har udviklet deres sociale færdigheder og mindsket deres adfærdsproblemer. Tilsvarende viser en international metaanalyse, der er baseret på 20 effektevalueringer, at vredeshåndteringsprogrammer i skolen kan have en positiv effekt (Vredeshåndteringsprogrammer i skolen. s. 445). Effekten af disse programmer er ganske vist ikke målt i form af kriminalitet, men i forhold til bl.a. deltagernes vredeshåndtering. Den positive effekt, der i denne forbindelse er påvist, kan meget vel tænkes også at ville få en kriminalpræventiv effekt.

Sammenfattende er der altså gennemført forskellige tiltag i skoleregi, som har vist sig at mindske elevernes kriminalitet eller andre adfærdsproblemer. Nogle af disse tiltag, nemlig konfliktmægling og de forskellige vredeshåndteringsprogrammer, er ikke nødvendigvis relateret til skolen som sådan, idet de i princippet kunne foregå et andet sted, hvor unge samles. Det drejer sig således ikke om projekter, der sigter mod at ændre noget ved skolens form og indhold eller primært ved elevernes adfærd i selve skolen. Projekterne rækker ud over skolen og er alene – antagelig først og fremmest af praktiske grunde – gennemført dér. Begge former for programmer ser ud til at kunne reducere børnenes og de unges aggressive adfærd.

Af de egentlige skolerelaterede tiltag synes effekten af mentorprogrammer til skolebørn at være ganske god. Idéen forekommer da også både oplagt og rigtig. Det danske forsøg med mentorer, der er omtalt, adskiller sig fra de internationale ved at omhandle ældre elever, som er i gang med en ungdomsuddannelse. Forsøget er ikke effektevalueret, men alene gennemførelsesprocenten må ses som indikator på, at programmet er lykkedes med at fastholde de unge i en uddannelse. Sammenholdt med de øvrige erfaringer er der altså basis for at konkludere, at forskellige former for mentorprogrammer til både yngre og ældre skoleelever kan være med til at sikre bedre skolestandpunkter, mindre adfærdsproblemer og mindre bortfald i uddannelsesforløbene.

Antimobningsprogrammer forekommer også ganske effektive. Det store fokus samt de mange tiltag, der har været igangsat vedrørende mobning gennem de seneste år, har sat sig markante spor med hensyn til fald i andelen af skolebørn, der udsættes for mobning.

Der foreligger kun begrænset dokumentation af effekten af forsøg på at anvende andre undervisningsmetoder mv. over for elever, der ikke trives i den almindelige folkeskole, og som har vanskeligt ved at honorere kravene. Det er ellers metoder, der har været anvendt gennem længere tid – med undervisning i specialklasser, på særlige skoler, med heldagsundervisning mv. – og rapporten indeholder da også flere interessante eksempler på konkrete danske projekter. I nyere rapporter fra SFI peges på, at børn, der er anbragt uden for hjemmet, typisk klarer sig dårligt i skolen, og en kvalitativ undersøgelse af skolerne peger på, at det kan være vigtigt at de interne skoler på anbringelsesstederne i højere grad fokuserer på elevens ressourcer frem for elevernes mangler (Perthou, Mortyensøn & Andersen, 2008). Og i en svensk undersøgelse fra 2008 nævnes det, at ikke mindre end 144 ud af de 156 undersøgte anbringelseshjem for børn og unge kunne behøve forbedringer, ikke mindst med hensyn til barnets medindflydelse og mulighed for at deltage i skoleundervisning (Socialstyrelsen 2008).

I forlængelse heraf kan nævnes, at en international undersøgelse af effektevalueringer vedrørende særlige undervisningsprogrammer til anbragte børn viser, at der kun foreligger megen svag evidens for disse programmets betydning, idet der ikke er gennemført megen systematisk forskning (Bart & Ferguson 2004).

Det forekommer oplagt, at særlige tiltag og undervisningsmetoder til de elever, der ikke fungerer i den almindelige skole, kan få en betydning for deres skoleforløb og dermed også for kriminalitet. Det forekommer dog også ganske oplagt, at ikke enhver metode vil være lige god, og at der – jf. det tidligere om gensidig negativ påvirkning i ungdomsmiljøer med koncentration af unge med problemadfærd – vil være tilfælde, hvor specialskoler o. lign. risikerer at gøre ondt værre. Den stemplende effekt ved at blive placeret på særlige skoler eller i særlige klasser kan givetvis også modvirke gode intentioner og have en negativ betydning for børnenes selvopfattelse (Petersen 2006). Derfor er det overordentligt vigtigt, at der systematisk gennemføres forskning vedrørende særlige undervisningstiltag over for børn og unge med sociale og faglige problemer.

13.4. Tiltag vedrørende arbejde, aktiveringsprojekter og erhvervsuddannelse

Den tidligere omtalte undersøgelse fra Rockwoolfondens Forskningsenhed tyder på, at personer, der pludselig kastes ud i arbejdsløshed, øger deres kriminalitet (Tranæs & Geerdsen 2008). Dette fremgår dels af en analyse på kommuneniveau, hvor der ses på sammenhængen mellem antallet af domfældte i kommunen og pludselige ændringer i ledigheden, og dels af en analyse på individniveau, som er baseret på firmalukninger. Mere specifikt viser sidstnævnte, at individer, der udsættes for firmalukning, øger deres kriminalitet med gennemsnitligt 0,35 pct. sammenlignet med en kontrolgruppe af personer i firmaer, der ikke lukker. Denne ændring i kriminalitetsfrekvensen er ikke ubetydelig, idet den generelle kriminalitetsfrekvens i kontrolgruppen er på 2,5 pct.

Undersøgelsen viser videre, at kriminaliteten mindskes, såfremt de arbejdsløse kommer i aktivering. Denne effekt ses dog ikke tydeligt for de unge under 25 år. Men for de øvrige aldersgrupper tyder disse resultater på, at også lediggang i forbindelse med arbejdsløshed har en betydning for kriminalitet.¹¹³ Generelt understreger undersøgelsen således, at arbejde og aktivering er overordentligt vigtige kriminalpræventive faktorer.

Det er da også et område, hvor der er igangsat flere interessante forsøg i Danmark. Alle de otte projekter, der omtales i rapporten, er danske. Heraf angår to af projekterne alene fritidsjob, mens fritidsjob er inkluderet i nogle af de øvrige projekter. I det ene fritidsjobprojekt søger man at slå to fluer med ét smæk, idet de unge beskæftiges med arbejde, der gavner lokalmiljøet, hvilket forventes at få de unge til at føle et større ansvar for at passe på miljøet (Lommepegeprojekt i Køge s. 446). Baggrunden for projektet er således omfattende hærværk, brandstiftelse mv. Med henblik på at stimulere de unge til at komme i gang med en uddannelse er der knyttet en uddannelsesvejleder til projektet. Hvorvidt dette lykkes, vides endnu ikke, da projektet er nyt og endnu ikke evalueret. Projektets kriminalpræventive succes vil sikkert i høj grad afhænge af, om de mere belastede unge deltager.

Dette ser ud til at være tilfældet i det andet fritidsjobprojekt (Projekt Ung I Job s. 447). Projektets målgruppe er således unge med sociale vanskeligheder af forskellig art, og mange af dem er registreret for kriminalitet. Også i dette fritidsprojekt er målet dobbelt: dels at hindre at de unge hænger ud på gaden med deraf følgende risiko for kriminalitet og dels at styrke deres adgang til arbejdsmarkedet ved at hjælpe dem til et fritidsjob samt undervise dem i jobsøgning mv. En evaluering viser, at en stor del af de unge, der har deltaget i projektet, er blevet selvhjulpne og er fortsat i andet arbejde, uddannelse el.lign. Ifølge de unge selv har dette betydet, at de er ophørt med kriminalitet.

Af de øvrige seks projekter vedrørende arbejde og uddannelse kan det ene, Spydspidsen, siges at have karakter af at være et deltidsjobprojekt, idet det er et projekt, der sikrer unge virksomhedspraktik i 16-27 timer ugentligt. Et væsentligt element ved projektet er, at de unge modtager normal timeløn for deres arbejde, og at de alle har en kontaktperson, der kan hjælpe dem på forskellige måder. Projektet henvender sig således til 16-18-årige med sociale vanskeligheder og unge, som ikke er i gang med en uddannelse eller arbejde, og som desuden kan have kriminalitets- og/eller misbrugsproblemer. En evaluering viser bl.a., at to tredjedele af de unge, der har været i virksomhedspraktik, er kommet i gang med varig beskæftigelse eller en uddannelse, og at kriminaliteten er reduceret eller ophørt for nærværd halvdelen af dem (Spydspidsen s. 448).

¹¹³ Hvorvidt aktivering medfører, at kriminalitetsniveauet helt reduceres til det, det var inden, personerne blev arbejdsløse, fremgår ikke af rapporten.

Et af de øvrige projekter henvender sig til nogenlunde samme målgruppe (Junior-TAMU s. 450). I projektet tilbydes de unge jobtræning eller et egentligt uddannelsesforløb, der kan føre til job inden for f.eks. bygningsvedligeholdelse, rengøring eller gartneri. Der foreligger endnu ikke en evaluering, der kan belyse, i hvilket omfang det er lykkedes at få de unge i arbejde eller i gang med en uddannelse, eller hvilken kriminalpræventiv betydning projektet har.

I to projekter er den væsentligste bestanddel, at unge hjælpes med at finde et job, en praktikplads eller en læreplads. I det ene projekt opsøges de unge, som alle har omfattende sociale problemer, herunder kriminalitetsproblemer, af gadeplansmedarbejdere, som hjælper med at tilrettelægge et videre forløb, der tilpasses den enkelte unge. Hvis de unge har behov for det, kan vedkommende få en erhvervsmentor, som skal hjælpe den unge med at fungere på en arbejdsplads (Projekt Nørrebro Skaber Job s. 452). I projektet drages der nytte af den virksomhedskontakt, der er skabt i det andet projekt, High:five. Sidstnævnte projekt er landsdækkende og henvender sig ikke alene til unge i risikogruppen, men også til unge, der har afsonet en straf (High:five s. 454). Begge projekter angår aldersgruppen fra 15 op til ca. 25 år, og de evalueringer, der er gennemført, tyder på, at det for mindst halvdelen af de unge, der har været i kontakt med projekterne, er lykkedes med at få de unge i beskæftigelse eller i gang med en erhvervsuddannelse.

De to sidste arbejdsrelaterede projekter foregår begge i Kriminalforsorgens regi og angår dermed sanktionssystemet og typisk også lidt ældre lovovertrædere. Det ene projekt, der gennemføres i samarbejde mellem Kriminalforsorgen i Frihed og Københavns Kommune, består i et ni ugers forløb med bl.a. undervisning i kognitiv færdighedstræning, et samtaleforløb med en socialrådgiver og en psykolog og hjælp med at søge og bevare et arbejde (Projekt Vilijob og andre arbejdsmarkedsprojekter s. 455). En evaluering viser, at halvdelen af de unge er i fast arbejde 1½ år efter projektets start, at syv pct. er i gang med en uddannelse og 10 pct. under revalidering. Det andet projekt, der tager udgangspunkt i unge, som afsoner på en af Kriminalforsorgens pensioner, omfatter et 40 dages program med i alt 80 moduler samt fire ugers praktikophold (JUF (Job Uddannelse Fritid) s. 456). Programmet omfatter f.eks. træning i problemløsning med baggrund i den kognitive metode, kulturelle oplevelser, træning i almindelig daglig livsførelse, informationer om samfund, erhvervsorientering, intensiv arbejdsstræning i pensionens drift, samarbejdsture med praktiske øvelser samt tilbud om psykologhjælp. En opgørelse viser, at mere end halvdelen af deltagerne er kommet i arbejde eller har påbegyndt en uddannelse under praktikperioden eller umiddelbart efter løsladelsen.

Sammenfattende foreligger der således mange positive erfaringer vedrørende mulighederne for at skaffe unge, der har risiko for at begå kriminalitet, og unge kriminelle i arbejde. Med undtagelse af det førstnævnte projekt, som muligvis også omfatter børn og unge, som ikke er i stor risiko for at begå kriminalitet, synes alle øvrige projekter at angå ganske kriminelt belastede unge. Ikke mindst set i lyset heraf må de nævnte erfaringer betragtes som overordentligt gode.

Det er dog samtidig vigtigt at understrege, at der generelt savnes kritiske effektevalueringer af projekterne. På baggrund af de gennemførte evalueringer er det ikke muligt med sikkerhed at sige, om interventionen reelt har haft en effekt.

De internationale erfaringer, der foreligger på dette område, peger således ikke udelukkende på positive resultater. I en forskningsoversigt vedrørende sommerferiejobs og kortvarige træningsprogrammer til unge i risikogruppen konkluderes således, at disse programmer måske nok kan have en kortvarig effekt på de unges beskæftigelsesfrekvens, men ikke en langvarig effekt (Bushway & Reuter 2002).

De projekter, der angår beskæftigelsesprogrammer i forbindelse med strafafsoning mv., giver mere positive effekter ifølge den udenlandske forskning. Der er bl.a. set på betydning af *correctional industries*-programmer, som findes i nogle amerikanske fængsler, og som antagelig svarer til mange af de arbejdspladser, der er i danske fængsler. Ud over arbejdstræning inkluderer mange af disse programmer også mulighed for erhvervsuddannelse og hjælp til at søge arbejde efter løsladelsen. Undersøgelser om effekten af denne programvirksomhed viser, at disse tiltag samlet set har en beskedent, men positiv kriminalpræventiv effekt. I én rapport tales om en reduktion på fem pct. i recidivet (MacKenzie et al. 2002), mens der i en anden sammenfatning af resultaterne peges på en reduktion på otte pct. (Aos 2005). I en engelsk undersøgelse rapporteres om en reduktion i recidivet på ti pct., efter de indsatte har gennemgået et intensivt arbejds- og uddannelsesprogram (Farrington et al. 2000). Det bemærkes, at disse programmer ikke kun angår helt unge lovovertrædere.

Der foreligger også international erfaring vedrørende den kriminalpræventive effekt af alene erhvervsfaglige uddannelsesprogrammer, og her synes den overordnede konklusion at være, at det også er muligt at mindske tilbagefaldsrisikoen blandt indsatte ved at satse på at give dem en erhvervsuddannelse (MacKenzie et al. 2002).

På baggrund af den danske undersøgelse, der indledningsvis blev omtalt, er der ikke megen tvivl om, at arbejde og aktivering kan og vil mindske kriminaliteten. Hvilke metoder, der egner sig bedst for forskellige grupper af unge, og hvilke, der er bedst i stand til at fastholde unge lovovertrædere i beskæftigelse eller i en erhvervsuddannelse, kan der behøves mere viden om.

13.5. Tiltag vedrørende fritiden

Det kriminalpræventive arbejde med børn og unge i Danmark har traditionelt fokuseret en del på fritiden og på initiativer, der øger de unges brug af organiserede fritidsaktiviteter (Kyvsgaard 1990). Det kan f.eks. dreje sig om særlige sports- eller klubaktiviteter i børnenes sommerferie. Der foreligger imidlertid kun få videnskabelige effektevalueringer vedrørende fritidstiltag, hvilket måske skyldes, at det har drejet sig om lavbudgetprojekter, der ikke har inkluderet midler til en

evaluering, og at tiltag, der mindsker de unges lediggang eller uorganiserede fritid, ses som en gammelkendt og agtværdig form for præventiv indsats, hvis idé og formål sjældent betvivles.

I en international forskningsoversigt omtales dog evaluerede fritidsprojekter, der har ført til mindsket kriminalitet (Sherman & al. 1997; Welsh & Hoshi 2002). Det er projekter, der udmærker sig ved at omfatte ressourcetsvage børn og unge, som antagelig ikke i øvrigt ville have haft muligheder for at deltage i strukturerede fritidsaktiviteter, og ved at omfatte ganske langvarige og intensive fritidsaktiviteter. De målte positive præventive effekter er til en vis grad begrænset til den periode, aktiviteterne foregår, ligesom de er begrænset til kriminelle aktiviteter i umiddelbar tilknytning til de steder, fritidsaktiviteterne foregår, f.eks. mindskning af hærværk i de områder, hvor aktiviteterne foregår.

Når der er forholdsvis få projekter vedrørende strukturerede fritidsaktiviteter, som påviser klare eller store positive effekter, hænger det antagelig sammen med, at tiltagene ofte retter sig bredt mod børn og unge og dermed også mod nogen uden (stor) kriminalitetsrisiko. Endvidere vil tiltagene ofte være meget begrænsede i varighed og bredde. Som nævnt under behandlingsprincipperne kan det generelt set ikke forventes at opnå målbare effekter af kortvarige tiltag eller af tiltag, der retter sig mod personer med ringe kriminalitetsrisiko.

Rapporten omfatter et enkelt dansk projekt vedrørende traditionelle, strukturerede fritidsaktiviteter (Get2sport s. 457). Det er et projekt, der fokuserer på børn og unge i ghettoområder, idet det er igangsat i 12 belastede boligområder. Sigtet er at få sluset nydanske børn og unge ind i foreningslivet. Der foreligger ikke nogen evaluering af dette projekt.

Derudover er et særligt fritidsprojekt inkluderet, som i høj grad angår skolen, idet der er tilbud om lektiehjælp og staveundervisning (KLUB 36/ Integration Through Education/Sjakkets satellit s. 459). Desuden formidles kontakt til idrætsaktiviteter, ligesom forældrene søges inddraget og involveret i fælles gøremål mv. Projektet retter sig mod børn og unge af fremmed etnisk herkomst i et socialt belastet område. Det er et projekt, der har eksisteret i syv år. Erfaringerne er gode, idet lektiehjælpscaféen siges at have medført færre konflikter i skolen og generel større trivsel, og mange af børnene er endvidere kommet i gang med en uddannelse.

Rapporten omhandler endvidere en metaanalyse vedrørende især amerikanske erfaringer med overlevelsesture. Sådanne programmer er også kendt i Danmark, men anvendes formentlig i mindre omfang end tidligere, muligvis fordi erfaringerne med turene ikke altid har været gode. I en tidligere sammenfatning af udenlandske erfaringer er der da også peget på, at der ikke har kunnet påvises en positiv kriminalpræventiv effekt af sådanne programmer, hvilket dels er forklaret med, at de kan angå unge uden særlig risiko for kriminalitet, og dels med, at aktiviteterne kan risikere at fremme frem for at hæmme de unges risikosøgende adfærd (Deschenes et al. 1996; MacKenzie et al. 2002). Når den metaanalyse, der er inkluderet i denne rapport, når til et andet resultat, skal det

antagelig ses i sammenhæng med, at kontrolgruppen bl.a. omfatter unge, der har været institutionsanbragt, og at nogle af overlevelseshesprogrammerne har været ganske omfattende og også inkluderet behandling. Det er således meget muligt, at overlevelsesture med terapeutiske forløb kan være et godt alternativ til en institutionsanbringelse (Overlevelsesture s. 460).

Som nævnt synes en gadeorienteret fritidslivsstil at være voksende blandt børn og unge i Danmark (Balvig 2006), og en omtalt engelsk rapport om ungdomskriminalitet peger på, at livsstil med gadeorienterede aktiviteter med kriminelle venner samt et stort forbrug af rusmidler er en markant indikator på høj kriminalitetsrisiko (Wikström 2006). Der er derfor næppe tvivl om, at præventive tiltag, der retter sig mod denne risikogrupperes adfærd i gadelivet, er overordentligt vigtige, og at mere indgribende eller omfattende fritidsprojekter vedrørende denne gruppe unge vil kunne have en målbar effekt.

Der findes da også forskellige tiltag, der har til formål at skabe ro og tryghed i gade- og nattelivet i form af civil patruljering. Et eksempel herpå er fædregrupper (og senest også mødregrupper), der eksisterer forskellige steder i landet. I forbindelse med urolighederne rundt om i landet i begyndelsen af 2008 havde grupper af voksne/forældre således, ifølge politi og SSP, stor betydning for at dæmpe gemytterne.

En anden type gadepatrulje er Guardian Angels, som har sit udspring i New York, men fandt vej til Danmark i starten af 1990'erne. I modsætning til andre civile patruljeringer er de kendetegnet ved at være lidt mere militante i deres påklædning – med røde baretter – og ved at være mere kontante i deres fremfærd, idet de lægger sig fysisk imellem i tilfælde af konflikter. Guardian Angels har et dansk hovedkvarter og er repræsenteret i nogle byer.

Natteravnene, der er omtalt i denne rapport, er endnu et eksempel på civil patruljering. Også de er aktive på steder og tidspunkter, hvor konflikter, uro og vold hyppigst opstår – i nattelivet fredag og lørdag. En evaluering af Natteravnene i Ringsted konkluderer, at Natteravnene i mærkbar grad har bidraget til de unges tryghed i nattelivet, og at de har været i stand til at afværge eller afbøde kriminalitet samt ved målrettede aktiviteter i særligt udsatte områder at mindske problemerne. Der spores derimod ikke en effekt af deres virksomhed på omfanget af de unges selvrapporterede kriminalitet, hvilket forklares med, at kun en meget lille del af den vold og hærværk, de unge begår, foregår i de områder og på de tidspunkter, hvor Natteravnene patruljerer (Natteravnene s. 461).

Der er også i forskellige danske byer gennemført projekter, der sigter mod et tryggere natteliv. Dette er bl.a. sket ved at gennemføre kurser for restaurationspersonalet med henblik på at gøre dem bedre egnede til at håndtere konfliktsituationer, situationer med våben osv. Den evaluering, der er gennemført af forsøget i Odense, tyder på, at man ved hjælp af denne ganske begrænsede indsats har kunnet hindre, at episoder eskaleres og bliver alvorlige. Dette svarer til internationale erfaringer med uddannelse af barpersonalet (Trygt natteliv s. 463).

På baggrund af disse erfaringer og de nævnte ændringer i de unges livsstil må det antages, at såfremt der er en massiv tilstedeværelse af konfliktmæglere og voksne overvågere, der målretter deres virksomhed mod de steder, der tiltrækker unge med en højrisikolivsstil, og på de tidspunkter, hvor vold, gaderøverier mv. især foregår, kan der være grund til at antage, at dette vil have en præventiv effekt.

I den forbindelse kan der også peges på forskellige initiativer i Sverige, f.eks. brug af volontører, som er frivillige over 18 år, der ønsker at arbejde forebyggende i fritiden. Disse gennemgår først politiets grundlæggende volontøruddannelse for derefter at blive en ekstra ressource for nærpolitiet, som bestemmer volontørernes arbejdsopgaver. Det kan handle om alt fra nattevandring til informationsmøder i boligområder, kampagner m.m. Visse steder i Sverige findes i dag også ungdomsvolontører mellem 15 og 17 år, der hjælper politiet med informationskampagner og lignende. En anden svensk satsning er politiets ungdomsråd, som findes i alle politidistrikter i Stockholms len. Ungdomsrådene indebærer, at chefer i politiet mødes med og taler med unge fra Stockholm om deres vilkår og deres syn på politiets arbejde. Formålet er dobbelt: at få kendskab til de unges tanker og idéer med henblik på at kunne forbedre politiarbejdet og forebygge kriminalitet samt at øge de unges tillid til politiet. De lokale ungdomsråd består af unge, der rekrutteres via tidligere kontakt med politiet og med hjælp fra lokale fritidsledere og sociale myndigheder. Der findes ikke nogen egentlig evaluering af disse tiltag.

En noget anden og ganske restriktiv tilgang til de kriminalitetsproblemer, der kan opstå i forbindelse med, at børn og unge er uden for skolens og voksnes overvågning, anvendes flere steder først og fremmest i USA. Det drejer sig om udgangsforbud, *curfew order*, der indebærer, at børn og/eller deres forældre kan idømmes en bøde eller anden sanktion, hvis børnene overtræder et nærmere bestemt forbud mod at færdes på offentlige steder. Der er varierende ordninger i stater og byer i USA, og de enkelte ordninger kan afvige en del fra den følgende generelle beskrivelse af tiltaget.

Ordninger med udgangsforbud synes at have eksisteret længe, men er først blevet udbredt fra midten af 1990'erne. En undersøgelse fra 1995 viser, at der på det tidspunkt var en eller anden form for udgangsforbud i 70 pct. af de 387 amerikanske byer, som indgik i undersøgelsen.

Formålet med udgangsforbuddet er at forhindre, at børn og unge begår kriminalitet og/eller bliver udsat for kriminalitet. Udgangsforbud er ofte indført som en reaktion på en stigning i ungdomskriminaliteten eller efter en periode med gadeuorden, bandekriminalitet mv. Hensigten med udgangsforbuddet er dels at indskrænke de unges muligheder for at begå kriminalitet og dels at opfordre til, at forældrene tager et større ansvar for deres børns færden. Under udgangsforbuddet er det ikke tilladt for de unge at færdes på offentlige steder. Der er dog visse undtagelser, idet den

unge f.eks. kan færdes med en voksen, ligesom den unges færden til og fra arbejde, sport, kirkegang mv. er tilladt.

Udgangsforbuddet kan angå nattetide (fra kl. 23-06) eller skoletiden, således at børn ikke må færdes uden for skoleområdet. Det kan også angå bestemte områder, som de unge ikke må færdes i. Udgangsforbud om natten ser ud til at være det mest udbredte. Målgruppen for udgangsforbuddet varierer, men er ofte unge under 17 eller 18 år.

Politiet fører kontrol med forbuddet, og hvis de støder på en ung under udgangsforbuddet, kan politiet enten køre den unge hjem, tage den unge med på stationen, indtil vedkommende bliver hentet af sine forældre, eller placere den unge på et ungdomscenter. Overtrædelse af udgangsforbuddet kan medføre straf for den unge og/eller dennes forældre eller værge, såfremt de var klar over, at den unge overtrådte udgangsforbuddet, eller hvis de ikke har ført tilstrækkelig kontrol med den unge. Straffen kan bestå i en bøde på op til 500 \$. Mange stater/byer har dog et system, hvor første overtrædelse medfører en skriftlig advarsel eller en mindre bøde, mens efterfølgende overtrædelser af forbuddet medfører større bøder. Sanktionen kan også bestå i samfundstjeneste eller forældrekurser. Endvidere indebærer nogle ordninger, at ejere af forlystelsesetablisser, forretningsindehavere o.a. kan straffes, hvis de tillader unge at opholde sig på deres område under udgangsforbuddet.

Denne rapport omfatter fem evalueringer af udgangsforbuddet, og hovedparten er gennemført ved at måle ungdomskriminalitetens omfang før og efter indførelse af udgangsforbuddet (Curfew laws s. 464; Youth Curfew Laws s. 465; Youth Curfew s. 466; Curfew law in Washington s. 467; Juvenile curfew s. 468). I undersøgelserne anvendes forskellige kriterier for den kriminalpræventive effekt: Antal anholdelser, selvrapporeret kriminalitet eller unges udsathed for kriminalitet. Endvidere er der forskelle med hensyn til, om effekten måles på det generelle kriminalitetsniveau blandt de unge, eller om der skelnes mellem, hvor og hvornår de unge begår kriminaliteten, således at det også bliver muligt at se, om udgangsforbuddet har medført geografisk og tidsmæssigt forskydning af kriminaliteten.

Langt de fleste af effektevalueringerne viser, at et udgangsforbud ikke har nogen kriminalpræventiv effekt eller højst har en ringe effekt. I det omfang, der kan påvises en kriminalpræventiv effekt, vedrører denne primært den mindre alvorlige kriminalitet. Flere af undersøgelserne viser, at indførelsen af et natligt udgangsforbud indebærer en forskydning af kriminaliteten, idet den flytter til tidsrum uden for udgangsforbuddet.

I flere artikler diskuteres årsagen til, at udgangsforbud ikke har nogen kriminalpræventiv effekt. Følgende forklaringer nævnes:

- 1) Udgangsforbuddet angår ikke alle unge, men typisk kun de yngre aldersgrupper.

- 2) Udgangsforbuddet gælder ikke om eftermiddagen eller tidlig aften, hvor en stor andel af ungdomskriminaliteten ifølge amerikanske undersøgelser bliver begået.
- 3) Politiet håndhæver ikke udgangsforbuddet konsekvent, men udøver et skøn, hvilket sender et forkert signal til de unge.
- 4) Tidligere forskning har vist, at ”police crackdown”, dvs. en kraftig øgning i politiets aktivitet, ikke har nogen eller kun en midlertidig kriminalpræventiv effekt. Øget politiaktivitet eller synlighed kan også resultere i, at kriminaliteten flytter til andre områder eller tidspunkter.
- 5) Selve tiltaget, udgangsforbuddet, relaterer sig ikke til kriminologisk teori eller til velkendte kriminalitetsfaktorer. Faktorer som venner, skole og familie har stor indflydelse på unges kriminalitet, men udgangsforbuddet ændrer ikke ved disse forhold.

13.6. Kønsspecifikke tiltag

Mens der i 1980'erne var fokus på 'de stille piger', er det nu 'de vilde piger', der er på dagsordenen (Kyvsgaard 1985). Det er den betegnelse, nogle af de projekter, der omtales, bruger om deres målgrupper, og en betegnelse, der nok skal ses i forlængelse af den forholdsvis kraftige vækst i den registrerede kriminalitet blandt piger. Kriminaliteten er som nævnt fra 1981 til 2006 faldet for drengenes vedkommende, men for pigerne er der tale om en vækst på næsten 80 pct.

Dette kan skabe et behov for separate tiltag for piger. Af de læste rapporter kan der således spores et behov for, at piger gives mulighed for at udvikle sig gennem at deltage i programvirksomhed og behandling uden deltagelse af drenge. Begrebet 'frirum' nævnes flere gange som begrundelse for de kønsspecifikke tiltag. Selv om et tiltag som sådan er kønsneutralt, idet det kan være udviklet til at fungere for både piger og drenge, synes der blandt behandlere at være en almen opfattelse af, at piger vil profitere mere af tiltaget, såfremt der ikke er drenge til stede. Dette er set vedrørende deltagelse i programmet Anger Management, hvor instruktørerne – på trods af det besvær, det kan medføre – satser på at arbejde med rene pige- eller drengehold (Clausen 2008). Ønsket skal givetvis ses som udtryk for erfaring med, at dette giver et mere trygt og uforstyrret miljø.

Ønsket om kønsspecifikke eller kønsseparerede tiltag kan også være funderet i en vurdering af, at drenge og piger udvikler sig på forskellig måde. Det antages således, at drenge forfølger en magtstrategi, mens piger forfølger en intimitetsstrategi i deres udviklingsproces. Det betyder, at drenge – uanset modstand – vil kæmpe for en plads i hierarkiet og for at blive accepteret, mens piger i højere grad søger efter at blive elsket (Malmberg 2000). Desuden har piger almindeligvis større evner til at have nære relationer til andre mennesker. Karakteristisk for vilde piger er, at de ikke forfølger intimiteten, men snarere magten som drengene, og at de gør det på en så aggressiv måde, at de udstødes fra det omgivende miljø (ibid.). Dette karakteristikum kan skyldes, at pigerne har mødt svigt under opvæksten og har udviklet overlevelsestrategier til beskyttelse af sig selv for omverdenen. Overlevelsestrategien kan enten være udadreagerende (aggressivitet, vrede, kamp, kontrol og magt), eller de kan vende frustrationen indad (isolation, tilbagetrækning, usynliggørelse).

Både den ene og den anden strategi vil gøre det svært for pigerne at fungere positivt sammen med andre børn og med voksne, og de vil heller ikke magte at indgå i det normale pigeliv i skolen eller fritiden, hvor venindeskabet er en grundlæggende udviklingsplatform for piger.

Det er imidlertid også vigtigt at undgå for fastlåste forestillinger om henholdsvis drenges og pigers adfærd. Det påpeges i en omfattende svensk undersøgelse af institutioner for henholdsvis piger og drenge (Laanemets 2008). Undersøgelsen viser bl.a., at drenge i højere grad end piger betragtes som handlende subjekter, og at der er en tilbøjelighed til at betragte piger som ofre. Dette får betydning for indsatsen og måden at forholde sig på og for fortolkningen af drenges og pigers adfærd. Eksempelvis viser undersøgelsen, at piger gives meget videre grænser end drenge og tillades regelbrydende og endda direkte voldsom adfærd. Forskerne fremholder, at omsorg og anden indsats bør tage udgangspunkt i behov frem for køn.

Et af Københavns Kommunes første pigeprojekter, Den Rullende Redaktion, startede i 1997 og havde sin base i en autocamper. De deltagende piger kom med ud at køre og blev sat til at skrive kronikker og stof til projektets hjemmeside. Sigtet var at skabe et frirum for piger, som af andre var blevet opgivet som umulige at få til at deltage i gængse aktiviteter og umulige til at fungere sammen med andre.

Den Rullende Redaktion var baseret på relationspædagogik, som en metode til at gøre en forskel for unge (i dette tilfælde pigerne), som ikke kunne rummes i andre tiltag. Pædagogikken er båret af idéen om, at mødet med voksne, der engagerer sig i den unges liv og ser hende som en person med værdi, vil betyde mere for pigerne end manualbaserede programmer mv. Aktiviteternes art anses derfor for at være mere eller mindre underordnede. Det overordnede mål er at øge pigernes selvværd, stille krav, vise dem nye muligheder, fremme refleksionsevnen, være konsekvent og troværdig og vise rummelighed og anerkendelse. Selv om relationerne er personlige, adskiller de sig fra dem, pigerne har til veninder, og forældre har til børn, ved at være professionelle. Medarbejdere i denne type projekter kan gå ganske langt for at sikre, at de unge let kan få kontakt med dem, f.eks. ved at deres mobiltelefon er åben døgnet rundt. Det væsentlige er, at der er klarhed om aftaler, og at de står til troende.

En tilsvarende pædagogisk tilgang anvendes i et af de projekter, der er omtalt i rapporten (Vilde Hjerter s. 469). Det er et projekt, der retter sig mod unge piger med problemer af forskellig art. Det er piger, der i øvrigt ikke gør brug af de eksisterende fritidstilbud. Der er ikke foretaget en effektevaluering af projektet, men de erfaringer, der er gjort, tyder på, at det er lykkedes at få en god kontakt med pigerne og bl.a. reetablere afbrudte skole- eller uddannelsesforløb. Desuden er det lykkedes at få pigerne til at bryde med normer og handlemønstre, som har medvirket til deres problemer.

Et andet af de omtalte projekter (Pigegruppen i Saxogade s. 471) henvender sig til unge piger, der antagelig har større personlige og sociale problemer, herunder psykiske problemer og kriminalitet. Flere af pigerne henvises således til projektet af en sagsbehandler. Tilknytningen til projektet kan være ganske langvarig, 2-3 år. Projektet har lokaler, hvor pigerne kan deltage i forskellige aktiviteter. Desuden er der mulighed for at træffe individuelle aftaler med de voksne om at mødes. Til projektet er også knyttet et antal hybler. Der foreligger ikke en evaluering af projektet.

Sammenfattende foreligger der således enkelte, men ikke præcist evaluerede kønsspecifikke tiltag. Det er i alle tilfælde tiltag, der retter sig mod piger. Det skal dog påpeges, at reelt er en del af de øvrige projekter, der omtales i rapporten, også kønsspecifikke, idet brugerne alene er drenge. Det gælder således nogle projekter vedrørende arbejde. At der kan være behov for at separere de to køn ved gennemførelse af visse former for tiltag og programvirksomhed, forekommer overordentligt sandsynligt. Hvorvidt der er behov for særlige tiltag for henholdsvis drenge og piger, er derimod mindre klart, jf. også den nævnte svenske rapport.

13.7. Tiltag vedrørende etniske minoriteter

En rapport fra Det Kriminalpræventive Råd gennemgår de hidtidige praktiske erfaringer med intervention over for etniske minoriteter (Det Kriminalpræventive Råd 2005). På denne baggrund peges på nogle overordnede tilgange for det kriminalitetsforebyggende arbejde blandt unge mænd af fremmed oprindelse, bl.a. følgende: Der skal arbejdes på gadeplan, idet mange af disse unge ikke er en del af det etablerede system. Projekterne skal være rettet mod et konkret mål, f.eks. den unges uddannelse eller arbejde. Processen skal være helhedsorienteret, og de mange forskellige myndigheder, der ofte er involveret, bør indgå i et tæt samarbejde, så der sendes entydige signaler. Forældrene skal delagtiggøres og ansvarliggøres i forhold til den unges liv. Der skal som udgangspunkt arbejdes med hele den unges kammeratskabsgruppe, da denne ofte er de unges eneste faste holdepunkt. Tosprogede medarbejdere kan med fordel inddrages, idet de nemmere kan skabe et tillidsforhold til de unge og deres forældre.

Flere af disse punkter går igen i de projekter, der er omtalt i rapporten. Det gælder således et projekt, der bl.a. sigter mod at involvere og informere forældrene og give lokale myndigheder bedre indsigt i og forståelse for familiernes situation (SSP- Familiehøjskolen s. 472). I projektet deltager dårligt integrerede familier, hvis børn er i risiko for at begå kriminalitet. Ved brug af den danske højskolemodel er der skabt en ramme for fælles aktiviteter og kulturelle oplevelser. Erfaringen fra projektet er, at medarbejdere på lokale institutioner har fået en mere nuanceret opfattelse af, hvad det vil sige at være minoritetsfamilie i Danmark, og at familierne har fået et bredere kendskab til de forskellige tilbud, der findes i kommunen. Der er endvidere skabt en større tillid mellem forældre og lokale medarbejdere. Den eventuelle kriminalpræventive effekt er ikke undersøgt.

Et andet projekt angår aspektet med gadeplansarbejde og tosprogede medarbejdere. Det drejer sig om et projekt, der indebærer konfliktmæglingskurser til unge, ressourcestærke, der er ansat i klubber eller andre fritidstiltag, og som har en fremmed etnisk baggrund (Konflikt håndtering på gadeplan s. 473). Disse unge kan selv tidligere have været en del af gademiljøet. Tanken er, at de unge skal agere som rollemodeller for andre unge af fremmed etnisk herkomst. En evaluering tyder på, at kurserne er vellykkede, og at de unge medarbejdere har opnået færdigheder i fredelig konfliktløsning. Det indirekte kriminalpræventive sigte, projektet har, er ikke evalueret.

Rollemodeller bruges også i forbindelse med Kriminalforsorgens mentorprogram, som har eksisteret siden 2000. Den voksne mentor, som typisk er en person, den unge i forvejen kender, skal støtte og vejlede den unge vedrørende bl.a. kontakten til det omgivende samfund, f.eks. skole, arbejdsplads og offentlige myndigheder. Sigtet er, at den unge skal blive bedre til selv at klare sine problemer, og mentorordningen skal bidrage til en bedre integration af de unge i det danske samfund. En evaluering, der omfatter ti mentorforløb, peger på, at mentorordningen i syv af de ti tilfælde har haft en stor betydning for den positive udvikling, de unge er kommet ind i. Den meget lille undersøgelsespopulation bevirker dog, at det ikke er muligt at vurdere, om resultatet generelt er holdbart (Mentorordning i Kriminalforsorgen i Frihed s. 475).

I evalueringsrapporten påpeges, at de unges kriminalitetsproblemer ikke primært er forårsaget af manglende integration eller kulturkonflikter, men i højere grad forårsaget af familieproblemer, psykiske problemer, problemer med rusmidler, skoleproblemer, arbejdsløshed, diskrimination i forbindelse med jobsøgning mv. Det vil sige, at det langt hen ad vejen er samme type problemer, som kriminelle unge med dansk baggrund har, og mentorordningen er – såfremt de nævnte resultater er gyldige – derfor ikke alene noget, der kan have en kriminalpræventiv betydning for etniske minoriteter, men for alle unge med omfattende personlige og sociale problemer.

Dette er en vigtig pointe, der antagelig er gældende for en lang række af de kriminalpræventive tiltag, der i større eller mindre grad fokuserer på etniske minoriteter. Det er således kun enkelte af dem, der angår etniske minoritetsunge, det er valgt at omtale i dette afsnit, netop ud fra antagelsen om, at det etniske aspekt ved projekterne gerne er underordnet.

13.8. Tiltag vedrørende unge seksualforbrydere

Vurderet på baggrund af den registrerede kriminalitet forekommer det relativt sjældent, at unge begår seksualforbrydelser. Ifølge det tidligere omtalte datamateriale fra Danmarks Statistik er det under én procent af de lovovertrædelser, drengene er registreret for, der er seksualforbrydelser, og blandt pigerne forekommer der stort set ikke seksualforbrydelser. Det er beregnet, at 9 pct. af de strafferetlige afgørelser for seksualforbrydelser i 2006 angik unge i alderen 15-17 år. Denne andel synes at være noget lavere end den, der er fundet i England, USA og Canada (Kongstad 2007). Størrelsen af mørketallet foreligger der ikke undersøgelser af i Danmark.

Det danske projekt 'Janus' har i løbet af en periode på ca. to år fået henvist 29 unge krænkere, hvilket også indikerer, at problemet antagelig er af begrænset omfang. Projekt 'Janus' har eksisteret siden 2003 som et tilbud om ambulans behandling til unge seksuelle krænkere. Inden de unge deltager i dels en individuel og dels en gruppebaseret psykoterapeutisk behandling, er der foretaget en grundig udredning. En evaluering af projektet viser, at flere af de unge krænkere er svagt begavede og har lavt selvværd, og at dette kan være blandt risikofaktorer for seksuelle overgreb. På evalueringstidspunktet var endnu ingen af forløbene endeligt afsluttet (Projekt Janus s. 477).

Rapporter omfatter to metaanalyser vedrørende effekten af behandling af unge krænkere, men der er dog antagelig en vis overlapning mellem de henholdsvis ni og ti undersøgelser, de to analyser er baseret på (Metaanalyse af behandlingsprogrammer til unge krænkere (2006) s. 479; Metaanalyse af behandlingsprogrammer til unge krænkere (2004) s. 478). Begge analyser omhandler effektevalueringer af kognitiv adfærdsterapi, multisystemisk terapi og forskellige andre terapiformer, og begge har nogle metodemæssige svagheder, der bevirker, at det er vanskeligt at vurdere behandlingseffekten på baggrund heraf. Det skal dog nævnes, at den mest robuste metaanalyse påviser en effekt af den behandling, de unge underkastes, men den kan dog ikke fastslå, om nogle af de anvendte former for behandling er bedre end andre, jf. også den senere sammenfatning vedrørende kognitive programmer.

De metaanalyser og litteratursammenfatninger, der angår effektevalueringer af tiltag over for seksualforbrydere i alle aldre, peger dog på, at især kognitiv terapiformer giver positive resultater (Aos et al. 2001; MacKenzie et al. 2002; Lösel & Schmucker 2005), men de effektstørrelser, der opnås, varierer en del. Enkelte analyser tyder på, at behandlingseffekten er størst ved tiltag i frihed (MacKenzie et al. 2002). Forudsat, at disse resultater også gælder unge krænkere, er der således ganske god evidens for, at det er muligt at mindske tilbagefaldsrisikoen for seksualforbrydere gennem behandlingstiltag.¹¹⁴

13.9. Tiltag vedrørende bander

Når talen falder på bandekriminalitet, tænker de fleste nok på USA og stereotype fremstillinger af hærdebrede bevæbnede mænd med guldkæder og tatoveringer. Bandekriminalitet har et andet omfang og udtryk i USA end den har herhjemme, hvilket bl.a. afspejler sig i, at det amerikanske justitsministerium har udgivet en *Best Practice* rapport om, hvordan man kan håndtere lokale bandeproblemer. Rapporten tager sit udgangspunkt i *Comprehensive Gang Model* fra *Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention* (OJJDP), som er en model, der er udviklet over 15 år. Programmet går i korte træk ud på at angribe problemet på flere niveauer: Gennem en primær forebyggelse, der stort set rummer alle ingredienser fra nærværende rapport, fra tidlig indsats til jobprogrammer over forebyggelse af pjækkeri og skole dropout; gennem en sekundær forebyggelse,

¹¹⁴ Det skal tilføjes, at en dansk effektundersøgelse af behandling af seksualforbrydere er under udarbejdelse.

der identificerer risikogrupper i 7-14 års alderen, og ved forskellige former for hjælp og støtte i skole og lokalsamfundet søger at forebygge, at en tidlig problemadfærd udvikler sig til alvorlige vanskeligheder og bandeinvolvering. Den tertiære forebyggelse angår interventioner over for aktive bandemedlemmer og deres familier, herunder en identificering af de farligste og mest indflydelsesrige medlemmer med henblik på at fjerne dem fra området. Det foreslås endvidere at etablere støtteordninger til bandemedlemmer, der returnerer til lokalsamfundet efter endt afsoning.¹¹⁵

Også i England har myndighederne opstillet en praktisk guide til at takle bande problemer i lokalområder (Home Office 2008). Denne omfatter en lang række tjekpunkter, som bør overvejes ved starten af et bande program. Bl.a. handler det om at være enige om, hvordan de forskellige parter, der er involveret i bekæmpelsen af bander, afgrænser fænomenet. Der opregnes også en række årsager til, at unge inddrages i en bande, såsom beskyttelse fra andre bandemedlemmer, kedsomhed, gruppepres, tilhørsfølelse, opnåelse af respekt og status. For at undgå, at bandelivet bliver attraktivt, skal der arbejdes med at få de mest sårbare og påvirkelige unge væk fra gaden, og der skal arbejdes med søskende, der er i risiko for at blive inddraget. Der peges videre på skolebaserede tiltag, på skabelsen af alternative muligheder for aktiviteter og på forældreinvolvering.

Hvad der egentlig skal forstås ved bander, er der ikke fuld enighed om. I de amerikanske diskussioner påpeges dog, at en ungdomsbande bør være karakteriseret ved følgende (Esbensen 2000):

Gruppen skal have mere end to medlemmer.

Medlemmerne er i alderen 12-24 år.

Medlemmerne deler en eller anden form for identitet. Det kan dreje sig om et navn eller brug af symboler eller farver, der signalerer tilhørsforholdet. Håndtegn, graffiti, speciel tøjstil, bandanas og hovedbeklædning er blandt de almindeligste symboler i USA for bandemedlemskab.

Gruppen er sammen over længere tid, generelt et år eller mere.

Involvering i kriminalitet er et centralt element i gruppen.

I en rapport, som Rigspolitiet i 1998 udsendte om gadebander, blev bander defineret som: "En gruppe af børn og/eller unge, der på gadeplan udøver kriminalitet og/eller anden uroskabende og aggressiv adfærd og som af omgivelserne og sig selv opfattes som en gruppe" (Rigspolitiet 1998).

¹¹⁵ For flere oplysninger se www.ojp.usdoj.gov/ojjdp eller www.iir.com/nygc.

På baggrund af rapporten blev der i Rigspolitiets efterforskningsafdeling oprettet en database vedrørende oplysninger om medlemmer af gadebander og banderelateret kriminalitet. I 2001 iværksatte Rigspolitiet endvidere et udviklingsprojekt vedrørende omfang og karakter af den grupperelaterede kriminalitet samt om erfaringer med og metoder til forebyggelse. Projektet blev gennemført af PLS Rambøll management i samarbejde med Socialforskningsinstituttet (Rambøll Management 2002). I projektrapporten lægges der vægt på, at begrebet bande alene bør anvendes om grupper, der er decideret organiserede i deres struktur, og som f.eks. via symboler gør opmærksom på deres tilhørsforhold til en bande. Det betyder, at bander i Danmark omfatter rockergrupper samt enkelte andre grupper.

I rapporten fra Rambøll sondres mellem tre typer af grupper med kriminel adfærd:

Slæng, der består af teenagere og enkelte i begyndelsen af tyverne, der ikke er specielt organiserede eller har identitet som en bande. Disse personer udøver typisk kriminalitet uden den store planlægning.

Urogrupper, der består af unge mellem 15 og 22 år, der har en ”mellemlig grad af organisering” og en ”mellemlig grad af identitet som bande”.¹¹⁶ Deres kriminalitet er overvejende spontan og uplanlagt.

Krimi-netværk, der typisk består af unge mellem 15 og 22 år, men også ældre personer. Disse grupper er kendetegnet ved en vis stabilitet i gruppens kreds og ved, at gruppemedlemmerne har holdt sammen i en årrække. Krimi-netværk udøver flere former for grov kriminalitet, også på tværs af politikredsgrænser. På baggrund af kategoriseringen må det antages, at disse netværk har en højere grad af identitet som bande.

Rigspolitiet indsamler løbende information om disse grupperinger og udarbejder årligt statusrapporter. Den seneste statusrapport om det såkaldte bandemiljø opgør antallet af grupper og netværk, som overvåges, til 14 med i alt 141 personer tilknyttet. Det understreges, at de fleste grupper ikke har en formaliseret bandestruktur, men de personer, som er fast tilknyttet grupperne, agerer samlet særligt i forbindelse med konfrontationer med andre grupperinger. Endvidere vurderes det i rapporten, at der er stigende vilje til at anvende våben ved konfrontationer, som i øvrigt vurderes til at omhandle markedsandele på narkotikamarkedet, herunder særligt hashklubmarkedet (Rigspolitiet 2007).

Rigspolitiet indsamler også information om politikredsens indsats over for uroskabende unge. Det sker i forsøg på at sikre en overordnet koordinering af den politimæssige indsats over for disse unge, som vel at mærke ikke nødvendigvis er involveret i kriminalitet, men som alligevel kan skabe

¹¹⁶ Hvad der skal forstås herved, redegøres der ikke nærmere for.

utryghed i lokalområderne. Indsatser over for disse grupperinger vil ofte have karakter af sociale og pædagogiske tiltag.

På baggrund af to forskningsoversigter fra Campbell, som blev offentliggjort for nylig, blev det konkluderet, at der er for lidt forskningsbaseret viden om bekæmpelse af bander og bandekriminalitet.¹¹⁷ I USA er der dog gennem årene foretaget en del forskning på området. På den amerikanske hjemmeside for *National Youth Gang Center* konkluderes det, at bandebekæmpelse lykkes bedst med en bred strategi.¹¹⁸ Desuden viser en undersøgelse, at alene forsøg på opsplitning af banden har vist sig nytteløs eller måske endda kontraproduktiv, idet den kan øge sammenholdet i banden (Esbensen 2000). Det konkluderes endvidere, at der ikke findes nogen klar løsning på et bandeproblem, selv om der er nogle lovende programmer. Den ovennævnte 'Comprehensive Gang Model' skulle være et godt eksempel på en flerdimensional tilgang, der inddrager både den unge, gruppen af venner, familie og det omgivende samfund.

De to forskningsoversigter fra Campbell omhandler effekten af specifikke former for indsatser over for bander. Den ene gennemgår forskning om kognitiv adfærdsterapi som forebyggelse mod, at børn bliver involveret i bander (Kognitivt adfærdsprogram til unge for at forhindre bandeinvolvering s. 480). Tanken er gennem programmet at gøre dem selvstændige og kompetente og derigennem mere modstandsdygtige over for bandernes attraktion. Den anden forskningsoversigt omhandler initiativer, der giver de unge flere legale muligheder i form af uddannelse eller arbejde for derigennem at forebygge, at de bliver involveret i bander ('Opportunity provision'-programmer for at forhindre bandeinvolvering s. 480). Desværre er der ingen af oversigterne, der finder undersøgelser af så høj kvalitet, at der kan konkluderes noget om effekten af programmerne på baggrund heraf.

Et norsk projekt (Tett På s. 481) angår et intensivt og multifacetteret arbejde med at få unge, der er involveret i et kriminelt netværk, til at ophøre med deres kriminalitet. Indsatsen omfatter såvel kognitive programmer, psykosocial rådgivning, sociale gruppeaktiviteter og individuelt tilrettelagte aktiviteter, herunder ikke mindst aktiviteter vedrørende skole og arbejde. Projektet omfatter ikke en egentlig effektevaluering, men erfaringerne fra projektet er dog ganske gode og kan tyde på, at det er lykkedes at få stoppet den kriminelle karriere for nogle af de unge.

En af de vanskeligheder, der kan være forbundet med at få unge til at droppe ud af en bande, er, at banden kan have udgjort personens hele sociale liv og netværk. Der kan derfor være særlige behov for at hjælpe den, der gerne vil forlade en bande, med at danne nye sociale netværk.

¹¹⁷ Nyhedsbrev fra Nordisk Campbell, www.nc2.dk, 20. december 2007 samt Berlingske Tidende d. 5. maj 2008.

¹¹⁸ www.iir.com/nygc/.

Dette har man arbejdet med i et svensk program (EXIT s. 483). Programmet, der tilbyder hjælp af forskellig art i de faser, en afhopper gennemløber, er egentlig møntet på unge, der vil forlade en gruppering med yderligtgående synspunkter, f.eks. nynazisterne. Den evaluering, der er gennemført, tyder på, at det i høj grad lykkes med at hjælpe de unge fri af et tidligere kriminelt/højreekstremistisk netværk. Der findes ingen egentlige vurdering af, om exit-programmet også kan anvendes i relation til bander eller kriminelle netværk uden ideologisk overbygning, men umiddelbart kan det forekomme sandsynligt, at det kunne være tilfældet. Der findes i Danmark eksempler på private konsulentfirmaer, der har specialiseret sig i at "fjerne" individer fra et bestemt kriminelt miljø.

13.10. Tiltag vedrørende alkohol- og narkotikaproblemer

Der er, som nævnt i del I, ingen tvivl om, at et stort forbrug af alkohol og andre rusmidler må ses som risikofaktorer med hensyn til kriminalitet, i særlig grad når de påvirkede unge færdes i gademiljøet uden for voksenkontrol og er sammen med kriminelle kammerater. Konteksten er således væsentlig for vurderingen af rusmidlernes betydning for ungdomskriminalitet. Det hænger sammen med, at det er forholdsvis sjældent, at de helt unge har opnået en afhængighed af alkohol eller narkotika, ligesom det kun er en meget lille del af de helt unge, der hyppigt anvender heroin eller lignende former for narkotika. Det betyder, at det næppe er økonomiske behov for at kunne erhverve sig rusmidler, der er af betydning for de unges kriminalitet, men snarere det tab af selvkontrol, der kan være et resultat af indtagelse af rusmidler.

Dette afspejler sig i de projekter, der indgår i rapporten, idet kun tre af de ti projekter, der omtales, alene sigter mod behandling af personer, der er afhængige af narkotika. De øvrige projekter angår unge, der er mindre belastede med hensyn til anvendelse eller afhængighed af narkotika eller alkohol og antagelig også med hensyn til kriminalitet.

Et af de ti projekter skiller sig ud ved at være et dansk kontrolleret eksperiment, der opfylder kravene til en god effektevaluering (Ringstedprojektet/Ringstedforsøget s. 485). Det skiller sig dog især ud ved at opnå ganske store resultater gennem en yderst begrænset indsats samt ved at angribe problemstillingen på en særegen måde. Sigtet med forsøget er at ændre unges opfattelse af andre unges ryge- og drikkevaner samt af deres omgang med narkotika. Bag forsøget ligger en indsigt i, at unge forsøger at leve op til andre unge og den måde, de gebærder sig på, men at de unge ofte har overdrevne forestillinger om andre unges adfærd. Det er det, der er kaldt sociale overdrivelser eller flertalsmisforståelser, og som indebærer, at unge måske ryger eller drikker mere, end de egentlig har lyst til – bare for at leve op til det, de tror, andre gør.

Det er dette, forsøget sigter mod at ændre gennem dels diskussion med de unge og dels skoleklassebaseret gruppearbejde om de overdrevne forestillinger. Dette varede tre timer. Sammenlignet med en kontrolgruppe, som ikke har deltaget i tilsvarende aktivitet, har de unge i

eksperimentalgruppen reduceret deres overdrevne forestillinger, og der er endvidere tegn på, at de har mindsket deres risikoadfærd, herunder også visse former for kriminalitet.

En modsætning til Ringstedforsøget står en traditionel undervisnings- og kampagneform, hvor en politibetjent eller en lærer fortæller eleverne – måske med brug af dramatiske eksempler – om konsekvenserne af at drikke, bruge stoffer eller begå kriminalitet. Sådanne former for undervisning foregår mange steder, og der anvendes mange ressourcer herpå. Der er imidlertid ikke bevist, at dette har en positiv effekt. Tværtimod kan man risikere at fremme de sociale overdrivelser. Et eksempel på denne metode er den undervisning om narkotika, som i USA går under navnet D.A.R.E. (*Drug Abuse Resistance Education*) og i Sverige har fået navnet VÅGA (VÅGA s. 486). Det anslås, at mere end to tredjedele af alle amerikanske elever gennemgår programmet – dette på trods af, at hverken amerikanske eller svenske undersøgelser har kunnet påvise, at programmet reducerer elevernes brug af narkotika. Tværtimod viser det svenske forsøg, at programmet for visse grupper risikerer at være kontraproduktivt.

Tre af de øvrige projekter angår også unges risikoadfærd, og fælles for to af dem er, at de primært søger at ændre de negative konsekvenser af alkohol. Et af projekterne sigter mod at mindske de unges spirituskørsel (Skytsengle-kampagnen s. 488). Det sker ved anvendelse af det, der kan kaldes en kønsrelateret ung-til-ung-metode, idet unge piger hverves til at forhindre de unge mænd i at køre bil, når de har drukket alkohol. Tanken bag projektet er, at de unge mænd i højere grad vil lytte til de unge piger end til autoriteterne. Hvorvidt projektet har haft den tilsigtede effekt, vides ikke, da der ikke foreligger en effektevaluering, men der rapporteres dog om, at antallet af personskadeulykker med unge spirituspåvirkede mænd er faldet betydeligt i de områder, hvor modellen har været anvendt. Desværre er der ikke kendskab til udviklingen i andre områder.

Det andet alkoholprojekt (Fryspunkt s. 489) er et ganske kortvarigt, skolebaseret forebyggelsesprogram, der er beregnet for de ældste skoleklasser eller elever på ungdomsuddannelserne. I seks timer diskuterer eleverne de negative følger og risici, der kan være forbundet med indtagelse af alkohol i større mængder, og de opstiller forslag til, hvordan man undgår disse følger. Nogen effektevaluering er der ikke gennemført, men ifølge erfaringer fra Norge, hvor programmet er udviklet, drikker de unge efterfølgende lidt mindre. Det peges videre på, at programmet især har haft betydning for de unge, der drikker mest. Sidstnævnte er en vigtig konstatering og ligger i tråd med et af behandlingsprincipperne – at indsatsen skal rettes mod dem med størst risiko.

Det tredje projekt vedrørende risikoadfærd stammer fra England og angår et forsøg, der på forskellig vis sigter mod at mindske risikoen for, at unge starter en misbrugskarriere (Drug Interventions Programme Pilot s. 490). En del af forsøget går ud på at give de unge en mentor, der kan hjælpe og vejlede dem i at undgå misbrug, motivere dem til fortsat uddannelse mv. En anden

del af forsøget består i urinprøvekontrol med henblik på at fastslå, hvorvidt unge, der arresteres, er påvirkede af narkotika. Endelig er der også som en del af forsøget anvendt en ny sanktion, som omfatter et særligt vilkår om behandling. Sidstnævnte viste sig dog at blive anvendt i så beskedent et omfang, at der ikke kan konkluderes noget om effekten. En evaluering af de to andre tiltag kan ikke påvise en positiv effekt med hensyn til reduktion i brugen af narkotika, hvilket – for så vidt angår forsøget med urinprøvekontrol – svarer til tidligere resultater af international forskning (MacKenzie et al. 2002). Selv om der ikke synes at være sket adfærdændringer, påpeges dog i evalueringsrapporten, at de unge har været glade for at have en mentor.

I det tidligere Vestsjællands Amt samt Frederiksberg Kommune er der udviklet et særligt forsøgsprojekt for unge, der har et forbrug af hash, som de ønsker at mindske eller slutte (Projekt SMASH s. 491). I forsøget anvender man sig af de unges intensive brug af sms-kommunikation, og de unge, der vælger at deltage, modtager over en 3-ugers periode en række sms'er med forskelligt indhold vedrørende f.eks. hashens skadelige virkninger og motivation for at stoppe brugen heraf. På baggrund af interview med og spørgeskema til en mindre del af deltagerne konkluderes det, at mange har mindsket deres forbrug eller ligefrem ophørt hermed. Det skal understreges, at dette projekt ikke direkte angår forebyggelse af kriminalitet. Projektet er inkluderet, da det demonstrerer en ny fremgangsmåde til at skabe kontakt med unge.

Der er gennemført et forsøgsprojekt i en række kommuner med henblik på at mindske misbrug af narkotika blandt unge (Narkoen ud af byen s. 493). Gennem øget samarbejde mellem myndighederne og øget fokus på narkotikaproblemer sigter forsøget på at mindske tilgængelighed og forbrug. I en evaluering hævdes det, at dette mål er nået, men evalueringen synes dog at lide under metodemæssige problemer.

Det ene af de fire projekter, der angår unge med afhængighed af narkotika, stammer fra det tidligere Ribe Amt og angår dagbehandling af unge misbrugere af 'feststoffer' (Dagbehandling til unge s. 494). Det er unge, som ikke ønsker at indgå i døgnbehandling, og som antagelig også har lidt flere ressourcer end de ældre misbrugere, der døgnbehandles. I øvrigt synes dagbehandlingen at omfatte mange af de samme elementer, som døgnbehandling gør, herunder Minnesota-inspireret trinbehandling. En evaluering, der omfatter 24 af de 36 unge, der har deltaget i forsøget, peger på, at der er sket en mindskning i de unges misbrug af rusmidler, men at der ikke kan spores en klar kriminalpræventiv effekt af forsøget. Metodemæssigt har dog også denne evaluering nogle svagheder. Det skal tilføjes, at de unge i projektet er relativt gamle, med en gennemsnitsalder på 24 år.

Et særligt svensk projekt omhandler piger i alderen 16-20 år, som har et blandingsmisbrug (Det slutna tjejrummet s. 495). Behandlingen foregår på institution og efter de svenske regler om tvangsbehandling af narkomaner. Ud over miljøterapi, familie- og netværksarbejde mv. lægges der

vægt på pigernes mulighed for at opbygge sociale relationer til andre piger. Evalueringen af projektet viser, at knap halvdelen af pigerne er ophørt med deres misbrug og har fået et bedre liv, mens der for de øvrige ikke synes at være fremgang. Hvorvidt dette må betragtes som et godt resultat, er vanskeligt at vurdere, da der ikke sammenlignes med resultater af andre behandlingstiltag.

Rapporten omfatter også en effektevaluering af de såkaldte 'drug courts', dvs. særlige domstole, der har mulighed for at idømme kriminelle narkomaner individuelt tilpassede sanktioner med intensiv behandling samt at føre kontrol med fuldbyrdelsen af sanktionen. Tiltaget er oprindeligt udviklet i Florida i 1989 og bliver nu i vidt omfang anvendt i USA. Anvendelsen af drug courts har også spredt sig til Australien og Canada.

Fra Australien foreligger en effektevaluering, der viser, at de, der dømmes i en drug court, efterfølgende begår mindre narkotikarelateret kriminalitet – dvs. besiddelse og salg af narkotika – end dem, der er dømt ved en almindelig domstol (Drug courts s. 497). Der kan dog ikke spores en effekt af indsatsen med hensyn til berigelseskriminalitet. I evalueringsrapporten slås det endvidere fast, at den behandling, de straffede idømmes gennem drug court, er billigere end de traditionelle sanktioner. Det skal understreges, at selv om også unge lovovertrædere kan dømmes i en drug court, omfatter denne undersøgelse alene voksne lovovertrædere.

Der er også foretaget to metaanalyser vedrørende effekten af drug courts. De stammer begge fra 2006 og overlapper ganske meget med hensyn til de undersøgelser, som er inkluderet i analyserne. Hovedparten er de inkluderende undersøgelser stammer fra USA. Den ene metaanalyse omfatter 55 effektevalueringer af drug courts, hvoraf de 49 angår voksne lovovertrædere, mens seks effektevalueringer angår unge. Analysen viser, at der er en kriminalpræventiv effekt for de voksne, men ikke for de unge. Det gælder både i forhold til kriminalitet generelt og narkotikakriminalitet specifikt (Wilson et al. 2006). Også den anden metaanalyse viser, at der kun er en kriminalpræventiv effekt af tiltaget for de voksne lovovertrædere, men ikke for de unge (Latimer et al. 2006). Denne analyse omfatter 54 effektevalueringer, hvoraf syv angår unge lovovertrædere. Der synes således ikke umiddelbart at være nogen effekt af drug courts for unge lovovertrædere.

Det skal endelig også nævnes, at en nyere international metaanalyse, der angår tiltag over for narkotikamisbrugende lovovertrædere i alle aldre, peger på, at der er en positiv præventiv effekt, men at en sådan effekt alene kan påvises for behandlingsprogrammer af typen terapeutisk samfund og tilsyn (Metaanalyse af behandlingstiltag over for stofmisbrugere s. 499).

I Danmark har der været gennemført et forsøg med behandling som alternativ til frihedsstraf for kriminelle stofmisbrugere.¹¹⁹ Behandlingsforløbet startede som døgnbehandling med efterfølgende ambulans behandling eller opfølgning. Forsøget viste dog, at det var meget vanskeligt at fastholde klienterne i behandlingen, idet kun en fjerdedel af i alt 76 forløb ikke blev afbrudt i utide. På denne baggrund valgte man at standse forsøget.

Sammenfattende skal det peges på, at mange af de danske og nordiske projekter lider under, at der ikke er gennemført evalueringer, der gør det muligt at foretage en reel vurdering af tiltagens effekt. Det kan forekomme sandsynligt, at flere af dem har medført en mindsning i de unges risikoadfærd, i deres forbrug af rusmidler eller i deres misbrug og dermed måske også en kriminalpræventiv betydning, men det vides ikke med sikkerhed.

Det skal videre nævnes, at ud over, at drug court systemet tilsyneladende ikke har en effekt på unge narkomaners kriminalitet, så er det næppe heller en model, der har så meget at tilbyde det danske restsystem. Danske domstole har således allerede mulighed for at idømme narkomaner betingede domme med vilkår om behandling mv., ligesom det, jf. det nævnte danske forsøg, vil være muligt at indføre særlige behandlingstiltag uden en ændring af domstolsformen.

13.11. Tiltag i forbindelse med sanktionssystemet

13.11.1. Kognitive programmer

Et stort antal kognitive programmer til lovovertrædere er udviklet gennem de seneste 20-30 år, først og fremmest i Canada, USA og England. De går under navne som *Reasoning and Rehabilitation*, *Enhanced Thinking Skills*, *Moral Reconation Therapy*, *Think First*, *Aggression Replacement Training*, *Interpersonal Problem Solving*, *Thinking for a Change* og *Substance Abuse Focus*. Nogle af programmerne er generelle og sigter bredt, mens andre er specifikke og angår særlige grupper af lovovertrædere eller særlige problemstillinger. Fælles for programmerne er, at de er manualbaserede og dermed meget strukturerede med en nøje plan for indholdet og gennemførelsen af hver enkelt lektion. Det betyder, at de instruktører, der står for undervisningen, ikke behøver at være uddannet som terapeuter, men fængselsbetjente og andre faggrupper kan forholdsvis hurtigt oplæres og varetage undervisningen. Dette er med til at billiggøre anvendelsen af disse programmer. Det samme er det forhold, at undervisningen er gruppebaseret.

Den teori, programmerne bygger på, er også fælles for de forskellige typer af programmer. Antagelsen er, at kriminel adfærd bl.a. er betinget af lovovertræderens måde at tænke på, måde at se omverdenen på, evne til at beherske sig og forstå andre, præferencer, ræsonnement og problemløsning (Porpino et al. 1991). Antagelsen er endvidere, at de kognitive mangler, en

119. Forsøgsordningen startede i Frederiksborg og Fyns Amt i 1995 og udvidedes til Vejle Amt i 1999 (se også Storgaard 1999).

lovovertræder måtte have, skyldes forhold ved socialiseringen/opdragelsen og altså ikke er medfødte mangler. Gennem programmerne sigtes der derfor mod at lære lovovertrædere de færdigheder og den indsigt og forståelse, de måtte mangle. Der fokuseres på det personlige ansvar, og gennem programmerne søges det at lære lovovertrædere de tankeprocesser og valgmuligheder, som går forud for en kriminel handling.

Længden af programmerne varierer, men generelt synes der at være tale om forholdsvis kortvarige indsatser med én eller nogle få ugentlige lektioner over et par uger og op til nogle få måneder. Enkelte programmer angives dog at strække sig over mere end et år.

De manualbaserede programmer har vundet indpas inden for såvel kriminalforsorg som institutioner til børn og unge. Indtrykket er, at programmerne anvendes mindre i Danmark end i vore nabolande. I Sverige er der i hvert fald begyndt at fremkomme kritiske røster vedrørende den store udbredelse af de manualbaserede interventioner, og der er bl.a. stillet spørgsmålstejn ved, om programmerne har en negativ påvirkning på relationen mellem behandler og klient. Kritikken synes i høj grad at være inspireret af amerikansk psykoterapidebat, hvor det understreges, at manualbaserede programmer kan underminere de positive effekter, som relationen mellem behandler og klient kan have for behandlingsresultatet (Wampold 2001). Så vidt vides, er det dog ikke videnskabeligt påvist, at de manualbaserede programmer har sådanne negative effekter.

Kognitive programmer er antagelig dem, der har været underkastet flest effektevalueringer. Det vidner en af de metaanalyser, der er inkluderet i denne rapport, om. Denne omfatter således ikke mindre end 58 effektevalueringer af – hvad der må formodes at være – ganske god videnskabelig standard. Analysen, der omfatter en række forskellige former for kognitive programmer, når frem til, at programmerne i gennemsnit reducerer recidivrisikoen med 25 pct., hvilket er en ganske betragtelig effektstørrelse.

Metaanalysen belyser også, hvilke øvrige faktorer ved undersøgelsen, dens målgruppe mv. der måtte have betydning for, om der opnås en særlig stor eller en mindre præventiv effekt. Det viser sig, at effekten er større i de undersøgelser, der omfatter de mere belastede lovovertrædere, altså dem med størst recidivrisiko. Dette er i overensstemmelse med et af de nævnte behandlingsprincipper, som netop påpeger, at det er vigtigt, at tiltag rettes mod dem, der har en reel recidivrisiko. Det er ligeledes i overensstemmelse med behandlingsprincipperne, når metaanalysen videre påviser, at programmer, der gennemføres i overensstemmelse med retningslinjerne for programmet, giver bedre effekt end dårligt implementerede programmer. Endelig påvises også, at programmer, der indeholder elementer af vredeshåndtering og konflikthåndtering giver større effekt end dem uden. Omvendt synes der at være en negativ effekt af moduler vedrørende adfærdsmodifikation ('behavior modification') og offerperspektiv ('victim impact'.) Hvad sidstnævnte indebærer, vides ikke, kun at det i rapporten beskrives som "Activities aimed [at] and

getting offenders to consider the impact of their behavior on their victims” (Metaanalyse af kognitiv adfærdsterapi-programmer s. 501).

Denne metaanalyse inkluderer ikke kun studier med unge lovovertrædere, men omfatter lovovertrædere i alle aldre. Den anden metaanalyse, som indgår i denne rapport, omhandler derimod kun unge lovovertrædere, men er så til gengæld baseret på nogle færre effektevalueringer, nemlig 12. Analysen viser, at mens 43 pct. af de unge, der har deltaget i et kognitivt program, recidiverer, drejer det sig om en noget større andel, nemlig 53 pct. af dem, som ikke har modtaget nogen behandling (Metaanalyse af kognitiv adfærdsterapi-programmer til unge s. 502).

Samlet set synes der således at være god grund til at satse på kognitive programmer, hvilket i dag da også sker i vidt omfang.

Det skal samtidig understreges, at ingen af metaanalyserne er i stand til at identificere enkeltstående programmer, som er mere effektive end andre. I den ene analyse, som også inkluderer behandlingstiltag, der ikke er kognitive, konkluderes videre, at disse tiltag har lige så stor en kriminalpræventiv effekt som de kognitive programmer. Det synes således ikke så meget at være et spørgsmål om interventionens art, der er af betydning for den præventive effekt, men snarere det, at der overhovedet igangsættes behandling.

Tilsvarende er påvist inden for den psykoterapeutiske forskning. Fænomenet har fået navnet 'The Dodo Bird Verdict' (drontens dom), efter Lewis Carrolls bog om Alice i eventyrland. Dronten, der har svært ved at afgøre, hvem der har vundet et væddeløb, ender med at sige, at alle har vundet. Antagelsen om, at der kun er små forskelle mellem forskellige behandlingstiltag, er fremsat for mere end 70 år siden, og siden synes forskellige studier at have bekræftet dette (Wampold 2001; Luborsky & al. 2002).

Hvorvidt samme fænomen gør sig gældende vedrørende de tiltag og programmer, der anvendes over for lovovertrædere, er nok for tidligt at sige. Andre, dog tidligere, analyser påviser ganske betydelige forskelle mellem kriminalpræventive tiltag af forskellig art (Lipsey 1995).

Blandt de kognitive programmer er der set særskilt på dem, der angår vredeshåndtering, da det synes at være et område, hvor der er udviklet særligt mange programmer, og da det, jf. ovenstående, kan se ud til at være særligt effektive programmer. Dertil kommer, at især den registrerede voldskriminalitet blandt unge, som påpeget, er vokset.

Der findes forskellige vredeshåndteringsprogrammer. De mest udbredte ser ud til at være *Anger Management* og *Aggression Replacement Training*. Anger Management anvendes i den danske kriminalforsorg, jf. det følgende, mens ART anvendes i Sverige og Norge. I Finland anvendes et program, der hedder *Cognitive Self Change*.

Anger Management omfatter otte undervisningssessioner af 2-3 timers varighed. Hele undervisningsforløbet afvikles over 2-4 uger. Anger Management undervisningen bygger på rollespil, gennemgang af vredesdagbog og diskussion af filmsekvenser med aggressioner. Programmet anvendes i de danske fængsler og i dag endvidere på forsøgsbasis som vilkår for en betinget dom over for unge lovovertrædere. Sidstnævnte sker som led i regeringens handlingsplan mod volds- og ungdomskriminalitet, ”Stop volden”. Forsøget blev iværksat den 1. oktober 2005 og omfatter unge, der på domstidspunktet er mellem 15 og 20 år, og som har overtrådt straffelovens §§ 119, 121, 244, 245 eller 266. Forsøgsordningen forudsættes anvendt som alternativ til betinget eller ubetinget fængselsstraf på op til 40 dage, herunder kombinationsdomme. Endvidere forudsættes forsøgsordningen i almindelighed kun anvendt over for unge, der ikke tidligere har begået voldskriminalitet. Justitsministeriets Forskningsenhed har gennemført en midtvejsevaluering af forsøgsordningen (Clausen 2008). Evalueringen viser, at ordningen meget sjældent anvendes, bl.a. fordi relativt få sager henvises til Kriminalforsorgen med henblik på en vurdering af egnethed til at deltage i programmet. Midtvejsevalueringen omfatter ikke en effektundersøgelse, og undersøgelsen kan derfor ikke sige noget om, hvorvidt programmet har en recidivhæmmende effekt for de unge.

Aggression Replacement Training synes i højere grad end Anger Management at blive anvendt over for unge lovovertrædere. Programmet beskrives som et 10-ugers program, der omfatter i alt 30 lektioner af hver tre timers varighed. Der er altså tale om et betydeligt længerevarende program end Anger Management. Programmet administreres i grupper med 8-12 lovovertrædere.

Som nævnt anvendes ART i Sverige. Der har det været anvendt på en af ungdomsinstitutionerne siden 1996, og siden er flere institutioner begyndt at anvende programmet. Den svenske kriminalforsorg har anvendt ART siden 2000, og i Norge anvendes programmet både i skoler, på behandlingsinstitutioner og i fængsler.¹²⁰ ART anvendes også i en række andre europæiske lande, bl.a. England, Holland, Polen og Italien.¹²¹

Rapporten inkluderer en effektevaluering af ART i en svensk ungdomsinstitution. Undersøgelsen giver dog ikke klare positive resultater, muligvis på grund af at den omfatter en meget lille undersøgelsespopulation (Aggression Replacement Training, Sveriges s. 503). Der er imidlertid flere amerikanske undersøgelser, som viser, at programmet har en recidivhæmmende effekt. En undersøgelse fra 2001 påviser en 18 procents reduktion i recidivet (Aos et al. 2001),¹²² mens en undersøgelse fra 2004 påviser en 16 procents reduktion i recidivet (Barnoski 2004) se også (Harper & Chitty 2004).

¹²⁰ Se afsnit om skoler, hvor der gennemgås en norsk effektundersøgelse.

¹²¹ Ifølge Kurt Cornelius Gundersen, som uddanner instruktører i ART i Norge.

¹²² Denne metaanalyse omfatter følgende fire undersøgelser (Goldstein & Click 1995a, Goldstein & Click 1995b, Goldstein & Click 1994, Gibbs 1994).

I en norsk/svensk rapport om institutionsbehandling af unge lovovertrædere peges ligeledes på, at flere udenlandske undersøgelser af ART-programmer til unge har påvist en positiv effekt (Andreassen 2003).

Med hensyn til effekten af Anger Management omfatter rapporten en engelsk effektevaluering, der angår fængslede unge lovovertrædere, der er dømt for vold. Det danske program svarer i meget høj grad til det engelske, da vi har importeret programmet derfra. Undersøgelsen giver positive resultater, idet den viser, at deltagelse i programmet indebærer færre problemer med at håndtere vrede. Desværre måles denne effekt kun otte uger efter programmets ophør, hvorfor det ikke er muligt at sige, om programmet også på længere sigt har en præventiv effekt (Anger Management, UK s. 505). Det skal nævnes, at andre undersøgelser med længerevarende observationsperioder ikke påviser en effekt af programmet (se f.eks. Howells 2002).

Der findes nogle metaanalyser, der mere generelt vurderer effekten af vredeshåndteringsprogrammer eller programmer, der indeholder elementer om vredeshåndtering. En canadisk analyse, som omtales i næste afsnit, og som kun angår unge lovovertrædere, påviser, i lighed med ovennævnte metaanalyse, at programmer, som inkluderer vredeshåndtering som led i behandlingen, har større recidivhæmmende effekt end programmer, som ikke gør det (Canadisk metaanalyse af behandlingsprogrammer 2003 s. 520). Den tidligere omtalte metaanalyse af ikke mindre end 58 effektevalueringer vedrørende kognitive adfærdsprogrammer til voksne lovovertrædere viser ligeledes, at programmer som indeholder et element af vredeshåndtering har større kriminalpræventiv effekt, end programmer som ikke indeholder dette element.

En anden metaanalyse, der er inkluderet i rapporten, omfatter flere typer af vredeshåndteringsprogrammer, men kun voksne voldelige lovovertrædere (Metaanalyse af behandlingsprogrammer til voldelige lovovertrædere s. 506). Analysen er baseret på 11 effektevalueringer, som i de fleste tilfælde vedrører tiltag i fængsler. Metaanalysen viser, at tiltagene samlet set har en recidivhæmmende effekt, idet de medfører en reduktion på 8-11 pct. i den generelle recidivprocent og på 7-8 pct. i recidiv til ny voldskriminalitet.

Endelig indeholder rapporten to bilag med danske tiltag, der begge anvender kognitive metoder i deres behandlingsform. Det ene program er NY START, som retter sig mod unge i alderen 12-18 år som er præget af en udadreagerende og uhensigtsmæssig social adfærd. Programmet, som har til formål at træne de unges sociale færdigheder, er opdelt i fire faser og har en samlet varighed på ca. 1½ år. Den evaluering, som er foretaget af programmet har metodiske svagheder, hvorfor det ikke er muligt at vurdere, om programmet har en kriminalpræventiv effekt (NY START s. 508). Det andet program er MÅL, som står for Motivation, Årvågenhed og Lederskab. Programmet er et udslningsprogram for unge indsatte med anden etnisk baggrund end dansk, der er iværksat i to danske fængsler. For at deltage i MÅL-programmet forudsættes det, at de unge har deltaget i et

kognitivt færdighedsprogram under afsoningen. Programmet, der indeholder en intensivt opfølgning på de unges kognitive færdigheder, er endnu ikke evalueret (MÅL s. 510).

Samlet vurderet synes der at være en vis evidens for, at vredeshåndteringsprogrammer kan have en kriminalpræventiv effekt. Det skal dog pointeres, at flere af de evalueringer, som påviser effekt af vredeshåndteringsprogrammer, angår programmer, hvor målgruppen er lovovertrædere generelt og ikke specifikt unge lovovertrædere. Der synes i særlig grad at være påvist en positiv effekt af ART, hvilket kan skyldes, at dette er et mere omfattende program, end Anger Management er. Som omtalt i forbindelse med behandlingsprincipperne skal et program, for at have en effekt, være af en vis varighed. Det kan ikke forventes, at meget kortvarige programmer vil sætte sig så dybe spor, at det er muligt at opnå en længerevarende præventiv effekt heraf.

Som nævnt indledningsvis er de kognitive programmer relativt billige at gennemføre, da uddannelsen som instruktør er kortvarig, og da det drejer sig om holdundervisning. De cost-benefitanalyser, der er gennemført i USA, påviser derfor, at der med programmerne opnås ganske store besparelser, også når der alene ses på besparelser for politi, retsvæsen og kriminalforsorg og ikke besparelser for offeret. En opgørelse fra 2001 viser, at pr. deltager i programmet ART sparer skatteyderne 8.287 \$, mens det for de bredere kognitive programmer (til voksne lovovertrædere) drejer sig om godt 2.000 \$ pr. deltager (Aos et al. 2001).

13.11.2. Andre behandlingsprogrammer

Ved siden af de kognitive programmer findes der en række andre behandlingsprogrammer og tiltag, som vil blive omtalt her. Nogle af undersøgelserne inkluderer også kognitive programmer, hvorfor der vil være en vis overlapning i forhold til foregående afsnit.

Behandlingsprogrammerne er af ganske forskelligartet karakter, ligesom de indgår i forskellige sammenhænge: I frihed, under og/eller efter en strafafsoning eller i forbindelse med en institutionsanbringelse, som ikke nødvendigvis er relateret til en dom.

Et af de programmer, som anvendes som led i en strafafsoning er FIT – Family Integrated Transition Program. Målgruppen er unge lovovertrædere med misbrugsproblemer og psykiske problemer, og programmet starter et par måneder inden løsladelsen og fortsætter 4-6 måneder efter. Programmet indeholder elementer, som er anvendt i andre behandlingsprogrammer, herunder multisystemisk terapi, motivationsterapi og adfærdsterapi. Et væsentligt element ved programmet er, at familien inddrages i behandlingen. Den unge og dennes familie tilknyttes således et FIT-team med bl.a. børnepsykolog og misbrugskonsulent. Teamet står til rådighed for familien 24 timer i døgnet. Der sigtes mod at ændre den unges hjemlige miljø, hvorfor også venner, skole og nabolag inddrages. En effektundersøgelse, som er af ganske god kvalitet, viser, at programmet har en positiv kriminalpræventiv effekt, idet betydeligt færre af de unge i programmet end i kontrolgruppen

efterfølgende straffes for en alvorlig forbrydelse. Der er dog ikke en statistisk signifikant forskel mellem grupperne med hensyn til mindre alvorlig kriminalitet. En cost-benefitanalyse viser, at programmet kan betale sig, idet der som følge af den kriminalpræventive effekt spares godt tre dollars for hver dollar, som bruges på programmet (Family Integrated Transitions Program s. 511).

Et lidt tilsvarende, skandinavisk udviklet program er MultifunC. Programmet er dog ikke relateret til selve straffesystemet, men anvendes på institutioner, hvor 14-18-årige med alvorlige adfærdsproblemer er anbragt. MultifunC blev i 2005 igangsat som et pilotprojekt på syv svenske og norske ungdomsinstitutioner, som adskiller sig fra andre institutioner ved at være meget små og ved at være placeret i byområder (Multifunktionel behandling i institution og nærmiljø - MultifunC s. 513). Det er således et meget væsentligt element ved programmet, at kontakten til nærmiljøet bevares, og at de unge omgås unge uden adfærdsproblemer. Det sker bl.a. ved, at de unge går på skoler i nærmiljøet frem for en skole på institutionen. På denne måde og ved at inddrage familien er programmet beslægtet med multisystemisk terapi. I øvrigt består programmet af et udrednings- og behandlingsforløb på 6-7 måneder og et opfølgingsforløb på 3-4 måneder, og i forhold til den unge anvendes bl.a. kognitiv adfærdsterapi og et kognitivt vredeshåndteringsprogram. Først om et par år vil der foreligge en effektevaluering af denne ganske omfattende, kostbare og velstrukturerede model. Det kan tilføjes, at det planlægges at etablere en ny institution i Århus Kommune efter MultifunC-metoden.

Et andet og meget anderledes skandinavisk udviklet program er MATU. Det stammer fra Grønland, hvor det blev igangsat i 1990'erne. Målgruppen er 14-15-årige drenge, som er aggressive og marginaliserede, og som har begået kriminalitet. I starten havde programmet mest karakter af overlevelsesture med krævende fjeldture og hård fysisk konditionstræning. Senere er der sat fokus på de unges deltagelse i eliteidræt for bl.a. på denne måde at ændre deres image i lokalsamfundet. Den evaluering, der er gennemført, viser, at det er lykkedes med de sportslige præstationer. Evalueringens konstruktion muliggør dog ikke sikre konklusioner vedrørende programmets præventive effekt (MATU s. 515).

Endnu en særskilt programtype skal omtales, nemlig én der kombinerer intensivt tilsyn og behandling med intensiv kontrol og overvågning. Det drejer sig om et 6-måneders program, der retter sig mod 10-17-årige lovovertrædere, som gentagne gange har begået alvorlig kriminalitet, og som enten er idømt en betinget dom eller er prøveløsladt (Intensive Supervision and Surveillance Program (ISSP) s. 517). Det er en model, der er udviklet i England og anvendt der siden 2001. Tilsynsdelen i programmet indebærer, at den unge skal deltage i mindst fem timers programvirksomhed alle ugens hverdage i de første tre måneder og mindst en time dagligt i de sidste tre måneder. Desuden har den unge mulighed for at få støtte af den tilsynsførende om aftenen og i weekenden. Programvirksomheden kan f.eks. bestå i undervisning, samfundstjeneste, færdighedstræning, familiestøtte, behandling for alkohol- eller stofmisbrug og rådgivning.

Overvågningsdelen består i, at den tilsynsførende skal have kontakt med den unge to gange dagligt, og at den unges færden i øvrigt overvåges ved hjælp af f.eks. en elektronisk fodlænke eller ved, at det via elektronisk stemmegenkendelse bliver kontrolleret, om den unge opholder sig i hjemmet på de aftalte tidspunkter. En effektevaluering kan generelt set ikke påvise en kriminalpræventiv effekt af det intensive tilsyn. Dog ser programmet ud til at have en positiv effekt for nogle undergrupper, nemlig piger og de mest kriminelt belastede unge. Hvorvidt det især er tilsyns/behandlings- eller overvågningsdelen, der har en effekt i forhold til disse grupper, vides ikke, men en rapport, der omhandler flere forskellige undersøgelser af intensivt tilsyn, konkluderer, at intensive tilsyn til unge, som primært omfatter intensiveret overvågning og kontrol, ikke synes at have en effekt (Clausen 2006).

Som bilag til dette afsnit indgår to ganske omfattende metaanalyser, som begge angår den kriminalpræventive effekt af forskellige former for behandlingsprogrammer for unge lovovertrædere. Den ene metaanalyse angår effekten af tiltag over for meget belastede unge, som afsoner en straf på en sikret institution eller et fængsel (Metaanalyse af institutionsbehandling til unge kriminelle s. 519). De programmer eller tiltag, effekten angår, er adfærdsmodificerende programmer, kognitiv adfærdsterapi og psykologisk behandling. Metaanalysen viser, at unge, som har modtaget behandling, har væsentligt lavere recidiv end de unge, som ikke har modtaget nogen form for behandling.

Den anden metaanalyse omfatter ikke mindre end 154 undersøgelser, som da også vedrører meget forskellige behandlingstiltag, f.eks. social færdighedstræning, arbejdsstræning, vredeshåndtering og misbrugsbehandling (Canadisk metaanalyse af behandlingsprogrammer 2003 s. 520). Alle undersøgelser angår unge lovovertrædere under 18 år, og i de fleste tilfælde er behandlingen foregået i frihed. Dog berører knap en fjerdedel programmerne behandling under frihedsberøvelse. Overordnet viser analysen, at behandlingsprogrammerne har reduceret de unges recidiv med 9 pct. De mest effektive programmer er dem, der retter sig mod flere problemområder samt familieorienterede programmer, hvorimod ”boot camps” og overlevelsesture, har en egentlig kontraproduktiv effekt, idet de øger risikoen for recidiv. Analysen viser videre, at programmer som indeholder elementer vedrørende vredeshåndtering, antisocial attitudeændring, akademisk, kognitiv og/eller social færdighedstræning har større kriminalpræventiv effekt end andre programmer.

De sidste bilag til dette afsnit er af en lidt anden art, idet de begge omhandler effekten af behandling for alkohol- og narkotikamisbrug, og ingen af dem angår specifikt unge lovovertrædere. Det ene bilag vedrører en engelsk effektundersøgelse af et behandlingstiltag til mænd, som har begået vold, mens de var påvirket af alkohol (Behandling af alkoholmisbrug hos voldelige lovovertrædere s. 522). Selve tiltaget er overordentligt beskedent, idet det drejer sig om en 15-20 minutters motivationssamtale med fokus på information om alkohol og skadevirkningerne ved overdrevet

brug. Ikke overraskende kan der ikke påvises en effekt af dette meget kortvarige program, hverken i forhold til alkoholforbrug og recidiv.

I et bilag er der oplyst om nyere svensk erfaring med behandling af narkomaner under en afsoning af straf (Behandling af narkotikamisbrugere i fængsel s. 523). Behandlingstiltaget angår terapeutisk samfund. Det viser sig, at tiltaget har en positiv kriminalpræventiv effekt, men at denne effekt alene angår de ældre lovovertrædere og ikke dem under 30 år.

Det sidste bilag vedrører en metaanalyse af behandlingsprogrammer for indsatte, som har et narkotikamisbrug (Effekt af behandling af indsatte for narkotikamisbrug s. 524). Metaanalysen belyser effekten af at give misbrugsbehandling til voksne indsatte, som afsoner i fængsler, og unge lovovertrædere, som er placeret på en lukket institution. Analysen viser, at der samlet set er en kriminalpræventiv effekt af behandlingen, idet dømte, som har modtaget en eller anden form for behandling for deres narkotikamisbrug under afsoningen, får reduceret deres recidiv med ca. 16 pct. Der kan dog ikke påvises en effekt i forhold til tilbagefald til narkotikamisbrug. En sammenligning af de forskellige behandlingsprogrammer viser, som ovenstående svenske undersøgelse, at terapeutisk samfund og tilsvarende intensiv behandling synes at være de mest effektive programtyper, mens omvendt boot camps ikke har nogen effekt på tilbagefald til ny kriminalitet. Med hensyn til unge lovovertrædere er der kun få af undersøgelse, som vedrører denne gruppe, hvorfor det ikke er muligt at drage sikre konklusioner om effekten for alene de unge.

13.11.3. Afskrækkelse og disciplinering

”Scared Straight” er navnet på en amerikansk dokumentarfilm fra 1978. Filmen følger 17 ungdomskriminelle ind i Rahway statsfængsel i New Jersey og viser de unges møde med en gruppe livstidsfanger. Fangerne beretter på dramatisk vis om fængselslivets realiteter – ydmygelser, vold og homoseksuel voldtægt. Hensigten med mødet er åbenlyst: De unges skal afskrækkes, så de afholder sig fra fortsat kriminalitet.

Logikken i et sådant tiltag appellerer til langt de fleste mennesker, for hvem ville ikke blive skræmt fra videre lovovertrædelser ved tanken om at ende blandt livstidsfangerne.

Tilsyneladende sker det også for de 17 unge. Filmens kommentator, skuespilleren Peter Falk, bedre kendt som kommissær Columbo, fortæller således, at mere end 8.000 unge har deltaget i tilsvarende seancer, og at 80-90 pct. af dem er blevet lovlydige. En opgørelse viser nemlig, at de unges recidivhyppighed er reduceret fra 86,2 til 10,2 pct.

Det er forståeligt, at både filmen og programmet bliver en eksportvare. Såvel i Danmark som i Norge påbegyndes senere tilsvarende virksomhed med unge lovovertrædere.

Allerede inden filmen blev vist i USA forelå der imidlertid videnskabelig dokumentation om det problematiske ved denne type tiltag, og siden er dokumentationen vokset. Bilagsdelen inkluderer en metaanalyse, der er baseret på ni undersøgelser, som alle har et meget solidt design (Afskrækkelsesprogrammer s. 525). Metaanalysen konkluderer, at afskrækkelsesprogrammerne ikke har en positiv kriminalpræventiv effekt. Tværtimod er de kontraproduktive, idet deltagelse i sådanne programmer risikerer at øge de unges risiko for efterfølgende at begå kriminalitet. James O. Finckenauer, der var den første til kritisk at undersøge mirakelhistorien fra Rahway fængslet, beskriver det som en boomerangeffekt: Frem for at blive afskrækket kan de marginaliserede unge romantisere og glorificere de erfarne fanger, og konfrontationen kan opfattes som en udfordring til at vise styrke og upåvirkelighed (Finckenauer 1982). Det, andre kan opfatte som frastødende, kan indeholde elementer, som virker tiltrækkende på unge i en anden livssituation.

I Danmark arbejdede man med fængselskonfrontation i begyndelsen af 1990'erne. Det sluttede, efter en opgørelse viste, at vældig mange af de unge recidiverede (Kiberg 1992). Også i Norge holdt man efter nogle år op med at anvende programmet.

Såfremt de unge ikke afskrækkes af mødet med fangerne, bliver de måske afskrækket af kortvarigt at blive sat ind i et fængsel. Denne tankegang ligger bag amerikanske forsøg med 'shock probation' og 'shock parole', hvor de unge – typisk førstegangskriminelle – kortvarigt placeres i et fængsel med henblik på at give dem et chok. Den forskning, der er gennemført omkring denne type tiltag, tyder imidlertid heller ikke på, at det er løsningen på kriminalitetsproblemet (Shock probation s. 526). Det viser sig således, at i forhold til betingede domme har sådanne tiltag i bedste fald ingen kriminalpræventiv effekt og i værste fald en kriminalitetsfremmende effekt, se også (MacKenzie et al. 2002).

Et lidt anden form for tiltag, der dog nok også er alment appellerende, er de såkaldte *boot camps*, der er en særlig form for strafafsoning. I boot campen udsættes de indsatte for disciplinering, hård fysisk træning eller hårdt arbejde, og dagen er tilrettelagt efter et stramt tidsskema. Boot campen har præg af en militærlejr, og både personale og indsatte bærer uniformer. Overtrædelse af reglerne i boot campen straffes øjeblikkeligt med f.eks. et antal armbøjninger. Nogle boot camps for unge har mindre fokus på hårdt arbejde og tilbyder i stedet uddannelse og behandling. De har dog samme militante præg med optagelsesprocedure, eksercits, fysisk træning og straf ved overtrædelse af reglerne. Den metaanalyse af boot camps, rapporten omfatter, er baseret på 32 undersøgelser og viser, at der ikke er nogen kriminalpræventiv effekt af denne afsoningsform, og at unge, som har afsonet i boot camps, der ikke tilbyder behandling, har større recidivrisiko end unge, som har afsonet i boot camps, som tilbyder behandling (Boot camps s. 527).

Sammenfattende kan der kort siges, at der i dag er overordentlig god dokumentation for, at skræmmekampagner o. lign. ikke mindsker kriminalitet, men derimod risikerer at fremme den.

Endvidere viser forskningen, at tiltag, der alene skal virke præventivt i kraft af afskrækkelse eller disciplinering, ikke mindsker kriminaliteten.

13.11.4. Restorative justice og samfundstjeneste

Betegnelsen *restorative justice* (RJ) bruges om alternative konfliktløsningsmodeller. Det omfatter både alternative metoder til konfliktløsning, f.eks. mægling i stedet for en traditionel domstolsbehandling, og alternative sanktioner, såsom at gerningsmanden undskylder over for offeret og råder bod på de skader, vedkommendes kriminalitet har forårsaget. Tankegangen bag RJ er, at konflikten bedst løses af de parter, som er direkte involveret i konflikten, dvs. offer og gerningsmand. Ved RJ er fokus lagt på genoprettelse og udbedring af skaden frem for straf og hævn. En dansk betegnelse kunne være ”genoprettende retfærdighed”. Samfundstjeneste kan også betragtes som et RJ tiltag i den forstand, at et lovbrud ikke blot er en krænkelse af det enkelte offer, men også af samfundet i øvrigt. Samfundstjeneste kan ses som en symbolsk udbedring af de skader, gerningsmanden har forvoldt.

I dansk sammenhæng er RJ tankegangen kommet til udtryk bl.a. i forbindelse med forsøg med konfliktråd i straffesager, ved konfliktmægling ved seksuelle overgreb samt ved indførelse af samfundstjeneste.

Forsøgsordningen med konfliktråd, der i 1998 blev igangsat i de daværende politikredse i Glostrup, Roskilde og Ringsted, er blevet forlænget flere gange og senest udvidet til at omfatte Københavns Vestegns og Midt- og Vestsjællands politikredse indtil udgangen af 2010. Konfliktråd er et møde mellem offer og gerningsmand, hvor en tredjepart, en mægler, er med til at styre processen. Konfliktråd er et supplement til den almindelige sagsbehandling ved retten, men der kan dog ved strafudmålingen tages hensyn til, at den tiltalte har deltaget i konfliktråd. I de fleste andre lande fungerer mægling og deltagelse i konfliktråd derimod som alternativ til den traditionelle rettergang, og de aftaler, der indgås mellem offer og gerningsmand, træder i stedet for en strafferetlig sanktion.

I 2007 blev der nedsat en udvalg under Justitsministeriet, som har til formål ”at foretage en gennemgang af den eksisterende ordning med konfliktråd med henblik på at foreslå en ændret organisering som grundlag for en permanent og landsdækkende ordning”¹²³. Der er ikke foretaget en effektevaluering af det danske forsøg, men en undersøgelse fra 2003 viser, at hovedparten af dem, som har deltaget i konfliktråd – både ofre og gerningsmænd – mener, at de har haft et stort udbytte af dette. Af samme undersøgelse fremgår, at konfliktråd ofte har været anvendt over for unge lovovertrædere, idet ca. en tredjedel af de gerningsmænd, som har deltaget i konfliktråd, var 19 år eller derunder (Konfliktråd Danmark s. 529).

¹²³<http://www.justitsministeriet.dk/om-ministeriet/raad-naevn-udvalg-mv/lovforberedende-udvalg/udvalg-om-konfliktraad/>.

Finland er det nordiske land, der først fik konfliktråd, idet et forsøg hermed startede i visse dele af landet i 1983. I 2006 blev den finske konfliktrådsordning gjort permanent, og muligheden for at anvende konfliktråd blev udbredt til hele landet. En opgørelse fra 1997 viser, at cirka halvdelen af konfliktrådssagerne angår gerningsmænd under 18 år, og at gerningsmanden er under 15 år i 14 pct. af sagerne (Lappi-Seppälä 2001).

Heller ikke i Norge, hvor konfliktråd har været anvendt siden midt 1980'erne, bruges det alene til unge lovovertrædere, men myndighederne har dog opfordret til især at anvende konfliktråd over for denne aldersgruppe, og i konfliktrådene er erfaringen, at de er særligt værdifulde i voldssager, hvor unge er involveret (Konfliktrådsmægling Norge s. 530).

I Sverige startede et forsøg med konfliktråd samtidigt som i Danmark, men ordningen blev i Sverige gjort permanent i 2002. Mægling kan i Sverige anvendes over for alle aldersgrupper, men der lægges særlig vægt på mægling for de 15-17-årige. En evaluering af det svenske konfliktrådsforsøg viser, at der fra medio oktober 1998 og et år frem blev gennemført godt 400 mæglinger. En tredjedel af gerningsmændene var under 15 år, og i godt halvdelen af sagerne var gerningsmanden 15-17 år. Fra den første januar 2008 blev det obligatorisk for kommunerne i Sverige at tilbyde mægling til alle unge lovovertrædere under 21 år (Mægling, Sverige s. 532).

Muligheden for at idømme lovovertrædere samfundstjeneste har eksisteret i Danmark siden 1982, hvor der blev oprettet en forsøgsordning i et begrænset geografisk område. Efter i 1985 at have udvidet ordningen til at omfatte hele landet blev sanktionen i 1992 lovfæstet. En effektundersøgelse viser, at unge (15-24-årige) færdselslovsovertrædere, som har fået samfundstjeneste, har signifikant lavere recidiv end unge færdselslovsovertrædere, som har fået en fængselsstraf. For unge, som har begået vold, er der derimod ikke forskel i recidivet mellem dem, der har fået samfundstjeneste, og dem, der har afsonet en fængselsstraf. Undersøgelsen kan ikke sige noget om den kriminalpræventive effekt af at anvende samfundstjeneste over for de øvrige straffelovsovertrædere (Samfundstjenesteordningen i Danmark s. 533).

Sverige indførte samfundstjeneste på forsøgsbasis i 1990 og som permanent sanktion i 1999. I 2007 blev der endvidere indført en særlig form for samfundstjeneste, *ungdomstjänst*, for unge under 21 år. Ungdomstjänst består i ulønnet arbejde i 20-150 timer samt andre aktiviteter. Ungdomstjänst kan anvendes som alternativ til bøde, til en kort frihedsstraf eller til 'ungdomsvård' (tiltag inden for det sociale system), hvis det skønnes, at den unge ikke har særlige behandlingsbehov. Ungdomstjänst kan også anvendes i kombination med ungdomsvård. Det er de sociale myndigheder, som administrerer sanktionen, og der lægges vægt på, at ungdomstjänsten udformes på en sådan måde, at de unge oplever, at samfundet tager afstand fra den kriminelle handling. De aktiviteter, sanktioner omfatter ved siden af det ulønnede arbejde, fastlægges af kommunen. Der er endnu ikke foretaget nogen evaluering af ungdomstjänstsanktionen, men den svenske kriminalstatistik fra 2007

viser, at den nye straf er blevet anvendt i stort omfang, idet 39 pct. af de unge i alderen 15-17 år, som blev domfældt i 2007, fik ungdomstjänst (Justitiedepartementet 2006).

I lande uden for Norden anvendes forskellige former for RJ foranstaltninger over for unge lovovertrædere. Det gælder især lande som Storbritannien, Australien, New Zealand og Canada (Sherman & Strang 2007). Der er tale om tiltag som *Victim Offender Mediation* (VOM), "conference" og "circles". VOM svarer til de danske konfliktråd, med undtagelse af, at den fungerer som alternativ til almindelig domstolsbehandling og sanktion. "Conference" og "circles" er en slags udvidet mægling, hvor offer og gerningsmand har mulighed for at medbringe deres pårørende eller andre, som er blevet berørt af konflikten.

En litteraturgennemgang af effektevalueringer af RJ tiltag viser, at sådanne tiltag særligt er lovende i forhold til unge lovovertrædere (Clausen 2006). Der er endvidere flere metaanalyser, der peger på, at RJ foranstaltninger har en kriminalpræventiv effekt og mindsker gerningsmanden risiko for recidiv. Rapporten inkluderer tre metaanalyser, der alle viser, at unge, som har deltaget i konfliktråd eller tilsvarende tiltag, har et lavere recidiv end unge, hvis sag er blevet behandlet ved en domstol (Restorative justice tiltag over for unge 2005 s. 534, Victim Offender Mediation 2004 s. 535, Victim Offender Mediation til unge 2006 s. 536).

I Holland anvendes en særlig form for restorative justice foranstaltning over for unge lovovertrædere. Programmet, der hedder HALT, består af en blanding af deltagelse i "conference", udførelse af samfundstjeneste og betaling af erstatning. Tiltaget, som har eksisteret siden først i 1980'erne, er et alternativ til en almindelig retssag, og hvis de unge lovovertrædere vælger at komme under HALT-programmet, vil sigtelsen mod dem blive frafaldet. HALT-organisationen mener, at der er mange fordele ved programmet: Programmet er et lærerigt og ansvarliggørende alternativ til en traditionel straf, det er en hurtig reaktion, de unge undgår en plettet straffeattest, og der gives kompensation til offeret. En effektundersøgelse fra 2006 viser imidlertid, at der mod forventning overordnet set ikke var nogen kriminalpræventiv effekt af programmet (Halt s. 537).

I England iværksatte man i 2008 et pilotprogram i otte politikredse med en ny type tiltag, 'Youth Restorative Disposal'. Tiltaget kan kun anvendes over for førstegangskriminelle i alderen 10-17 år og kun i sager ved mindre alvorlig kriminalitet. Tiltaget består i, at man forsøger at løse konflikten mellem de to parter på gerningsstedet, og det indebærer bl.a. en konfrontation mellem offer og gerningsmand, i fald disse indvilger i at deltage. Det er den tilkaldte politibetjent, som vurderer om sagen kan falde ind under forsøgsordningen, eller om der skal rejses egentlig tiltale for lovovertrædelsen. Formålet med tiltaget er at stille gerningsmanden til regnskab for sine handlinger og at rette op på den skade, der er sket. Deltagelse i Youth Restorative Disposal medfører, at forholdet ikke registreres på straffeattesten, idet lovovertrædelsen kun registreres lokalt og ikke i det nationale kriminalregister. Tiltaget er endnu ikke evalueret.

Samlet set er der tale om ganske positive resultater af såvel konfliktråd/mægling og samfundstjeneste. Vurderet ud fra en cost-benefitsynsvinkel må resultaterne blive endnu mere positive, da der typisk er tale om metoder og tiltag, der er billigere end den traditionelle rettergang og de traditionelle sanktioner.

De her nævnte resultater af mægling står umiddelbart i modsætning til et af dem, der er omtalt ovenfor i forbindelse med kognitive programmer. Her blev det nævnt, at en metaanalyse påpeger, at programmer med moduler med 'victim impact' har tendens til at give mere negative resultater end andre programmer. De i øvrigt positive resultater af mægling kunne tyde på, at der med 'victim impact' skal forstås noget andet end mægling.

13.11.5. Særlige ungdomssanktioner

Under denne overskrift omtales tre typer af sanktioner: Ungdomskontrakt, ungdomsstraf og ungdomssanktion. Fælles for sanktionerne er, at de er målrettet 15-17-årige lovovertrædere.

Ungdomskontrakt har eksisteret i Danmark siden 1998 og inden da i en periode som forsøg (Ungdomskontrakt s. 539). Ungdomskontrakt gives som et vilkår til et tiltalefrafald, og tiltaget anvendes i stedet for et andet vilkår, f.eks. vilkår om hjælpeforanstaltninger efter lov om social service. Målgruppen for sanktionen er unge lovovertrædere, som endnu ikke er kommet ind i et fast kriminalitetsmønster. Ungdomskontrakten, som indgås mellem den unge lovovertræder, dennes forældre eller værge, politiet og de sociale myndigheder, indeholder altid et vilkår om, at den unge ikke må begå kriminalitet i en prøveperiode, men vil også indeholde andre vilkår, f.eks. at den unge skal passe sin skole eller deltage i bestemte fritidsaktiviteter. Indførelsen af ungdomskontrakten havde et kriminalpræventivt sigte, idet man forventede, at den kontraktuelle form ville forpligte den unge til at holde sig ude af kriminalitet. En effektundersøgelse fra 2003 viser dog, at der overordnet set ikke er nogen kriminalpræventiv effekt af tiltaget. Andelen der begår ny kriminalitet er således den samme for unge med ungdomskontrakt som for unge med øvrige vilkår. Undersøgelsen tyder samtidig på mindre recidiv for et enkelt af de anvendte succeskriterier. Da der i analysen alene kontrolleres for enkelte baggrundsvariabler, er resultatet lidt usikkert. I Norge gennemførte man i 2001-2003 forsøg med ungdomskontrakt jævnfør den danske model. Der er ikke gennemført nogen effektevaluering af det norske forsøg.

I Finland blev der i 1997 iværksat et forsøg med en særlig ungdomsstraf, og i 2005 blev ungdomsstraffen gjort permanent (Ungdomsstraff, Finland s. 541). Ungdomsstraffen består i en selvstændig sanktion, som kan anvendes, når en bødestraf ikke anses for en tilstrækkelig sanktion, men hvor en ubetinget dom heller ikke synes at være en passende sanktion. Målgruppen for ungdomsstraf er 15-17-årige, som har begået mange lovovertrædelser, og som vurderes at have en stor recidivrisiko. Ungdomsstraf blev indført med det formål at udskyde det tidspunkt, hvor en ung lovovertræder idømmes en ubetinget dom, hvorfor ungdomsstraf betragtes som alternativ til

ubetinget dom. Selve straffen består af en kombination af tilsyn, programvirksomhed, støtte og vejledning samt 10-60 timers gratis arbejde, som skal fungere som en slags introduktion til arbejdsmarkedet. Sanktionen har en varighed på 4-12 måneder. En recidivundersøgelse viser, at mindst 57 pct. af de unge, som blev idømt en ungdomsstraf, begik ny kriminalitet inden for et år. Der er ikke foretaget nogen effektevaluering af tiltaget.

Ungdomssanktionen blev indført som sanktionstype i Danmark i 2001 (Ungdomssanktionen i Danmark s. 542). Sanktionens målgruppe er 15-17-årige unge, som har begået alvorlige forbrydelser, eller som menes at være på vej ind på en kriminel løbebane. Målgruppen er desuden kendetegnet ved at have et massivt socialpædagogisk behandlingsbehov. For at blive idømt sanktionen skal den unge stå til en udmålt straf mellem 30 dage og 1½ års ubetinget fængsel. Selve sanktionen består i struktureret, kontrolleret socialpædagogisk behandling af to års varighed. Det toårige behandlingsforløb er inddelt i tre faser af forskellig varighed og i forskelligt regi: Fase 1 består af et ophold i en sikret institution i typisk to måneder; fase 2 består af et ophold i en åben institution, f.eks. døgninstitution eller egnet opholdssted, i som regel op til 12 måneder, og fase 3 foregår i ambulante regi med tilsyn af de kommunale myndigheder i den resterende tid af den toårige periode. Siden ungdomssanktionen blev indført, er der foretaget flere evalueringer heraf. Disse undersøgelser peger på, at der har været en række problemer med implementeringen af sanktionen. Dels peger undersøgelserne på, at opgaven for kommunerne har været væsentligt større end forventet, og at de kommunale sagsbehandlere har været usikre på, hvordan de har skullet varetage deres opgave i forhold til de unge. Undersøgelserne peger endvidere på, at samarbejdet mellem kommunen og institutionerne omkring de unge har været mangelfuldt, at der ikke er blevet udarbejdet bæredygtige handleplaner for de unge, at der har manglet kontinuitet mellem forløbets forskellige faser, og at de unge ikke har modtaget tilstrækkelig socialpædagogisk behandling under sanktionsforløbet. Endelig viser undersøgelserne, at nogle af de unge og deres forældre er været negativt indstillet over for sanktionen, idet denne opfattes som væsentlig strengere end den ubetingede straf, der ville være alternativet.

Som opfølgning på disse undersøgelser nedsatte socialministeren i 2005 en ekspertgruppe, som navnlig skulle se på, hvordan der kunne skabes bedre sammenhæng mellem ungdomssanktionens tre faser, hvordan man kunne styrke den socialpædagogiske behandling, og hvordan samarbejdet mellem kommuner, institutioner, unge og forældre kunne forbedres. I november 2005 afgav ekspertgruppen en rapport, hvor de kom med en række anbefalinger om bl.a. en grundigere udredning af de unge og større sammenhæng mellem de tre faser. Endvidere anbefales, at den socialpædagogiske indsats bør bygge på forskningsbaserede behandlingsmetoder, og at indsatsen bør dokumenteres. I forlængelse heraf vedtog folketinget i 2007 en ændring af loven om social service, der indebærer, at der nu knyttes en koordinator til den unge med henblik på at sikre sammenhæng mellem de tre faser, og at der skal udarbejdes målrettede handleplaner. Endvidere skal der etableres et dokumentationssystem med henblik på at måle effekten af indsatsen. Der er

desuden udgivet en *Håndbog om ungdomssanktionen*, som henvender sig til de koordinatore og sagsbehandlere i kommunerne, som arbejder med ungdomssanktionen, og der er oprettet en særlig hjemmeside, www.ungdomssanktion.dk, hvor praktikere, der arbejder med ungdomssanktionen, kan hente råd og vejledning.

En recidivundersøgelse, der omfatter de første knap 150 ungdomssanktioner, viser, at 78 pct. af de unge, som er idømt ungdomssanktion, recidiverer inden for to år, mens recidivet er 83 pct. for de unge, som inden ungdomssanktionen indførelse fik en ubetinget dom. Recidivundersøgelsen kan ikke sige noget om sanktionens effekt, eftersom der i undersøgelsen ikke kontrolleres for eventuelle forskelle mellem de to grupper. I 2009 gennemførte Justitsministeriets Forskningskontor en effektevaluering af ungdomssanktionen. Undersøgelsen tyder på en inkapaciterende effekt af ungdomssanktionens fase 2 og 3. Det er derimod mere tvivlsomt, om der er en kriminalpræventiv effekt af ungdomssanktionen efter denne er afsluttet sammenlignet med ubetingede domme. Kun én af de tre målinger, som er foretaget, viser, at ungdomssanktionen medfører mindre kriminalitet end en ubetinget dom. Samtidig kan der gøre sig en ukontrollerbar selektion gældende, hvilket gør resultaterne usikre.

13.11.6. Særlige afsonings- og anbringelsesformer

Under beskrivelsen af risikofaktorer er det nævnt, at placering af unge kriminelle på institution sammen med andre kriminelle unge må betragtes som en risikofaktor, idet der er fare for, at de unge institutionsanbragte vil påvirke hinanden i negativ retning og fastholde eller forstærke en antisocial adfærd. Det er derfor væsentligt at søge at finde andre anbringelsesformer eller alternative afsoningsmåder for de unge, der idømmes ubetingede straffe, eller som af anden grund placeres på en institution.

I dette afsnit gennemgås erfaringer med at anvende elektronisk fodlænke, weekendfængsel og andre særlige afsoningsformer.

Overvågning med elektronisk fodlænke anvendes på flere måde, som alternativ til afsoning af hele fængselsstraffen, til den sidste del af fængselsstraffen, som selvstændig sanktion med overvågning en del af døgnet og som led i tilsyn i forbindelse med en betinget dom mv.

Ordninger med elektronisk fodlænke er baseret på forskellige teknikker. Én type fungerer ved, at den dømte har en fodlænke med en sender, og i hjemmet, hvor den dømte skal afsone, installeres en boks, der tilsluttes en overvågningscentral, som kan registrere, om den dømte opholder sig i hjemmet på de aftalte tidspunkter. På den dømtes arbejdsplads eller uddannelsesinstitution udpeges en kontaktperson, som er forpligtet til at kontakte kriminalforsorgen, hvis den dømte udebliver fra arbejde eller undervisning. Kriminalforsorgen aflægger desuden uanmeldte kontrolbesøg i hjemmet og kan forlange alkoholtest og urinprøve af den dømte. Ved en anden type elektronisk fodlænke

anvendes GPS teknologien til at overvåge den dømtes færden. Den dømtes bevægelser kan således følges 24 timer i døgnet, uden at nogen er involveret i at meddele myndighederne om personens færden.

Begge ordninger bruges i forbindelse med afsoning i hjemmet.

Der er imidlertid også eksempler på hjemmeafsoning uden brug af elektronik. Det drejer sig om en type udgangsforbud, hvor den pågældende er dømt til f.eks. at opholde sig i hjemmet om natten, men hvor der ikke anvendes nogen elektronik til kontrol af dette. Kontrollen består alene i uanmeldte besøg eller telefonisk kontrol.

Danmark, Sverige og Storbritannien anvender fodlænkeordninger af den førstnævnte type. Den anden type, GPS overvågning, er primært blevet anvendt i USA¹²⁴, men der har også været en forsøgsordning med dette i Storbritannien. Af de undersøgelser, som gennemgås i bilagsdelen, er der kun to, som specifikt angår unge lovovertrædere under 18 år.

I Storbritannien har elektronisk fodlænke været anvendt som en sanktionstype til voksne lovovertrædere siden 1995. Ordningen blev i 1998 udvidet til også at omfatte unge lovovertrædere i alderen 10-15 år, og der blev i den forbindelse igangsat et pilotprojekt (Elektronisk fodlænke til unge, UK s. 545). Sanktionen, består i et udgangsforbud, der maksimalt må vare 12 timer i døgnet og i højst tre måneder. Der er ikke foretaget en effektevaluering af ordningen for de 10-15-årige.

I Sverige har elektronisk fodlænke været anvendt som alternativ afsoningsform siden 1994, hvor der blev iværksat en forsøgsordning med dette. I 1999 blev ordningen permanent. Det drejer sig om en administrativ ordning, hvor personer, der er idømt en ubetinget dom på indtil seks måneder, kan ansøge om at få lov til at afsones dommen i hjemmet. En effektundersøgelse af ordningen viser, at der for samtlige lovovertrædere ikke er signifikante forskelle i recidivet mellem dem, som har afsonet i hjemmet, og dem, der har afsonet i fængslet. For dem, der er dømt for spirituskørsel, synes der imidlertid at være effekt af afsoningsformen, idet hjemmeafsonere har signifikant lavere recidiv til spirituskørsel end dem, der har været i fængsel (Elektronisk fodlænke som alternativ, Sverige s. 547).

I Sverige anvendes elektronisk fodlænke også som udslusningsordning fra fængsel, idet der i 2001 blev iværksat en forsøgsordning, hvor indsatte med en dom på mindst to års fængsel (senere 1½ års fængsel) kan ansøge om at få lov til at afsones sidste del af straffen i hjemmet. En effektevaluering af denne ordning viser et signifikant lavere recidiv for denne gruppe sammenlignet med dem, som har afsonet hele deres dom i fængslet. Generelt vurderes det i Sverige, at ordningerne med

¹²⁴ I USA anvendes overvågning med GPS teknologien også til voldelig partnere, som har fået et tilhold, til pædofile og andre seksualkriminelle, til personer, som er på fri fod i retssagen, eller som har frigang fra fængsel samt til prøveløsladte (Renzema 200).

elektronisk fodlænke er en succes, fordi afsoningen er mindre indgribende end fængselsstraffen og ikke har fængselsstraffens negative konsekvenser, og fordi elektronisk fodlænke er væsentlig billigere end fængselsstraffen og desuden har en recidivhæmmende effekt for visse dømte (Elektronisk fodlænke som udslusning, Sverige s. 549).

Den danske fodlænkeordning blev indført i 2005, hvor det blev gjort muligt for færdselslovsovertrædere at ansøge Direktoratet for Kriminalforsorgen om tilladelse til at udstå deres straf i hjemmet. Som i Sverige er elektronisk fodlænke således ikke en selvstændig sanktion, men en administrativ ordning. I foråret 2006 blev ordningen udvidet til også at omfatte unge under 25 år, som er blevet idømt en ubetinget dom på indtil tre måneder, og i foråret 2008 blev ordningen udvidet til at omfatte alle, som har dom på indtil tre måneder, uanset alder og lovovertrædelsens art. Der er endnu ikke foretaget nogen effektevaluering af den danske ordning.

I september 2004 blev der iværksat et pilotprojekt med GPS overvågning i England/Wales. Pilotprojektet havde til formål at skabe erfaringer med at anvende GPS teknologien og at indføre opholdsforbud, *exclusion order*, som en ny selvstændig sanktionstype. Målgruppen for tiltaget er lovovertrædere, som har høj kriminalitetsfrekvens, og/eller lovovertrædere, der er dømt for sexkriminalitet, partnervold eller anden vold. En evaluering af tiltaget viser, at ordningen i langt de fleste tilfælde er blevet anvendt som vilkår i forbindelse med en prøveløsladelse og kun i få sager som en selvstændig sanktion. Evalueringen viser endvidere, at mere end halvdelen af de dømte blev tilbageført eller indsat i fængsel på grund af vilkårsovertrædelse under overvågningen, og det vurderes, at godt hver fjerde har begået ny kriminalitet under overvågningen. Der er ikke foretaget en effektevaluering af tiltaget (GPS-overvågning, UK s. 551).

Som eksempel på den tredje type hjemmeafsoning kan nævnes den amerikanske ordning 'Operation Nightwatch'. Unge under 18 år kan således idømmes en betinget dom med vilkår om et natligt udgangsforbud. Et særligt Nightwatch-team aflægger uanmeldt besøg hos de unge for at kontrollere, om de overholder dette udgangsforbud (Operation Nightwatch (curfew enforcement) s. 551). Tiltaget kan minde om de tidligere omtalte udgangsforbud (curfew), men adskiller sig dog herfra ved at være individuelle tiltag, der knyttes til en strafferetlig sanktion, og ved, at det kontrolleres, om de dømte overholder udgangsforbuddet. Udgangsforbuddet kan på den måde betragtes som en form for hjemmeafsoning.

En anden type af alternativ afsoning er weekendfængsel eller deltidsfængsel. Spørgsmålet om weekendfængsel blev i Danmark diskuteret allerede i midten af 1970'erne i forbindelse med den såkaldte alternativbetænkning (Betænkning nr. 806 1977). I 1975 blev der således af Justitsministeriet nedsat en arbejdsgruppe, som havde til opgave at pege på foranstaltninger, som var egnede til at begrænse anvendelsen af frihedsstraf. I 1977 afgav arbejdsgruppen betænkningen *Alternativer til frihedsstraf – et debatoplæg*. Arbejdsgruppens forslag til begrænsning af anvendelse

af frihedsberøvelse falder i tre kategorier: Udvidet anvendelse af eksisterende ikke-frihedsberøvende sanktioner, ændringer, som indebærer en reduktion af frihedsstraffens længde, samt nye strafferetlige reaktioner. Blandt de nye strafferetlige sanktioner, som arbejdsgruppen overvejede, var weekendfængsel, natfængsel og samfundstjeneste. I den forbindelse gennemgik arbejdsgruppen eksisterende ordninger med weekendfængsel og natfængsel i Belgien, fritidsfængsel i Frankrig og fritidsfængsel i New Zealand.

Om muligheden for at indføre weekendfængsler skriver arbejdsgruppen, at en væsentlig fordel ved denne afsoningsform er, at den dømte kan forsætte med sin hidtidige beskæftigelse, og at afsoningen kun i begrænset omfang vil påvirke den dømtes forbindelse med familien. Samtidig gør arbejdsgruppen dog opmærksom på, at sanktionstypen indebærer betydelige praktiske problemer. Arbejdsgruppen skriver i den forbindelse ”Det må blandt andet tages i betragtning, at anvendelse af weekendfængsel vil kunne føre til en meget ujævn og uhensigtsmæssig udnyttelse af afsoningsinstitutionernes kapacitet. De institutionspladser, som optages af de dømte i weekenden, vil næppe uden videre kunne udnyttes i ugens øvrige dage. Groft sagt vil en frihedsstraf på f.eks. 20 dage således kunne lægge beslag på en fuld institutionsplads i 10 uger, i stedet for i blot 20 dage. Fuldbyrdsen af weekendfængsel vil endvidere kunne give anledning til personalemæssige problemer. Det siger sig selv, at en afsoningsform, der nødvendiggør en særlig bemanning af institutionerne i weekenden, vil kollidere med fængselspersonalets almindelige ønsker om weekendfri” (ibid., s 120). Arbejdsgruppen drøftede ikke spørgsmålet om weekendfængsel specifikt i forhold til unge lovovertrædere.

Arbejdsgruppen synes at være noget mere positive over for mulighederne for natfængsel, forstået som en særlig form for afsoning af frihedsstraf, hvor den dømte under strafafsoningen kan forlade institutionen i den tid, vedkommende er i arbejde, under uddannelse eller har lignende beskæftigelse uden for fængslet. Desuden peges på samfundstjeneste. Arbejdsgruppen skriver i sin konklusion, at ”det [er] arbejdsgruppens opfattelse, at der blandt de nye sanktioner, som kan tænkes gennemført som alternativer til frihedsstraf, navnlig er grund til at overveje spørgsmålet om indførelsen af samfundstjeneste og natfængsel” (ibid., s. 154). Konkret foreslår arbejdsgruppen at iværksætte en forsøgsordning med samfundstjeneste i enkelte retskredse for at få mulighed for at bedømme sanktionens anvendelighed på et reelt erfaringsgrundlag. Forslaget om natfængsel er aldrig afprøvet, men kan siges reelt at eksistere i form af frigang til uddannelse og arbejde uden for fængslet.

En litteraturgennemgang i forbindelse med en evaluering af en engelsk forsøgsordning med deltidsafsoning viser, at flere lande, herunder Australien, New Zealand og Canada, har erfaringer med, at indsatte afsoner deres fængselsstraf på deltid. I de fleste tilfælde, men ikke alle, betyder det weekendafsoning. Der anvendes forskellige begreber for dette. I New Zealand og Australien betegnes det ”periodic custody”, i Canada ”intermittent sentencing” og i Storbritannien ”intermittent custody”.

Alle disse ordninger indeholder et maksimum for, hvor mange dage der kan afsones på deltid, med 90 dage som det mest almindelige maksimum. Deltidsafsoning har været anvendt til lovovertrædere med ringe recidivrisiko, og sanktionsformen anses generelt som uegnet til lovovertrædere, som har begået alvorlig vold og seksualkriminalitet. Deltidsafsoning anvendes sædvanligvis til lovovertrædere, som har begået indbrud, tyveri, vold, narkotikakriminalitet og spirituskørsel. De omtalte undersøgelser er udgivet i perioden 1998-2003.

Litteraturstudiet viser endvidere, at ordninger med deltidssafsoning har været længe undervejs, og at sådanne ordninger efter noget tid har mistet deres popularitet. Generelt viser litteraturen, at der har været forskellige problemer i forbindelse med ordningerne. Disse angår, 1) at sanktionen mister legitimitet, hvis en stor andel af de dømte ikke overholder vilkårene for deltidssafsoningen, 2) at sikkerheden i fængslerne bliver bragt i fare ved at have deltidssafsonere, f.eks. problemer med indsmugling af narkotika, 3) at sanktionen anvendes over for en anden gruppe end tiltænkt, hvorved lovovertrædere, som ellers ville have fået en ikke-frihedsberøvende straf, nu idømmes deltidssafsoning, 4) at sanktionen skaber social ulighed, idet kun lovovertrædere med arbejde og familie anses som egnede til at modtage sanktionen, og 5) at sanktionstypen ikke er rentabel, fordi deltidssafsoninger typisk foregår i weekenden, og cellerne derfor står tomme på hverdage. Af samme grund er det ofte endt med, at deltidssafsoningspladserne på grund af kapacitetsproblemer er blevet anvendt til almindelige afsonere, hvilket skaber administrative problemer, når deltidssafsoneren skal afsones. Det har betydet, at befolkningen og domstolene har mistet tilliden til deltidssafsoning som sanktionsmulighed.

Evalueringen af det engelske pilotprojekt har til formål at belyse erfaringerne med forsøgsordningen, og om der er forekommet problemer af samme art, som i de øvrige lande, der har forsøgt sig med deltidssafsoning. Målgruppen for det engelske forsøg er ikke unge lovovertrædere, men voksne lovovertrædere, som er i arbejde og har familieforpligtelser, og hvor det vurderes, at en fængselsstraf ville få negative konsekvenser herfor. Evalueringen viser, at formålet med at indføre deltidssafsoning er blevet indfriet i den forstand, at hovedparten af dem, som har afsonet på deltid, har været i stand til at beholde deres arbejde og bolig, mens de har afsonet. Undersøgelsen viser dog også, at hovedparten af deltidssafsoningerne er foregået i weekenden. Det er således kun 12 pct. af deltidssafsoningerne, som er foregået på hverdage. Problemet med den lave udnyttelsesgrad af fængselskapaciteten på hverdage førte til, at projektet blev nedlagt ca. tre år efter opstart (Deltidssafsoning, UK (intermittent custody) s. 553).

Sidst skal nævnes de afsoningsmuligheder der findes for unge i Kriminalforsorgens regi. Ifølge straffuldbyrdelseslovens § 78 kan dømte med henvisning til deres alder anbringes i familiepleje, i egnet hjem eller institution. En evaluering fra 1999 af denne praksis (jf. den tidligere § 49, stk. 2, i straffeloven) viser dog, at en stor del af disse unge blev placeret på kriminalforsorgens pensioner (Hansen & Løvgren 1999). En senere undersøgelse peger på, at unge med længerevarende

afsoningsforløb kan være fejlplacerede på Kriminalforsorgens pensioner, idet de unge er så belastede, at de har behov for en mere intensiv og længerevarende indsats (Hagemann & Olsen 2001).

Kriminalforsorgen iværksatte i 2006 et særligt ungeprojekt, som består i et samarbejde mellem de tre pensioner i hovedstadsregionen, Brøndbyhus, Engelsborg og Lysholmgård. Projektet, som forsætter til udgangen af 2009, består i et afsoningstilbud for unge 15-17-årige, som ikke er i beskæftigelse. Indholdet i projektet består af praktisk arbejdsstræning, undervisning i samfundsforhold, madlavning, rengøring, personlig hygiejne mv. samt idrætsaktiviteter. Under opholdet hjælpes de unge med at udfærdige en handleplan for tiden efter løsladelsen. Formålet med projektet er at sluse de unge ud i passende arbejde eller uddannelse. Projektet er endnu ikke evalueret (Kriminalforsorgens Ungeprojekt s. 555).

I 2005 blev der foretaget en effektevaluering af Kriminalforsorgens pension Skejby. Pension Skejby adskiller sig fra Kriminalforsorgens øvrige pensioner ved, at strafafsonerne bor sammen med sammen med ikke-straffede. Formålet med at blande beboerne er at undgå den negative påvirkning, der kan opstå mellem afsonerne, og at sikre en positiv normoverførsel fra de ikke-straffede. Effektevalueringen viser, at recidivet for dømte, som har afsonet på Pension Skejby, er 21 pct. lavere end recidivet for dømte, som har afsonet på øvrige pensioner. Evalueringen viser desuden, at dømte, som har afsonet på Pension Skejby i højere grad påbegynder eller fastholdes i et uddannelsesforløb end dømte, som har afsonet på øvrige pensioner. Evalueringen omfatter alle pensionens beboere og ikke kun de unge. 12 pct. af de dømte på pensionen er under 20 år (Pension Skejby s. 556).

Endelig skal også nævnes et treårigt forsøgsprojekt, Ringe-projektet, som Kriminalforsorgen igangsatte i 2000, og som siden er gjort til en permanent ordning. Ringe-projektet består i et samarbejde mellem ungeafdelingen på Ringe Statsfængsel og døgninstitutionen Bobbjerg. Målgruppen i samarbejdet er unge i alderen 15-18 år, som afsoner en ubetinget dom på ungeafdelingen, eller som afsoner efter straffuldbyrdelseslovens § 78 på døgninstitutionen. Formålet med samarbejdet er at kunne flytte de unge frem og tilbage mellem fængslet og den mindre restriktive institution, i det omfang deres adfærd gør dette nødvendigt eller ønskeligt. En evaluering af projektet viser, at samarbejdet mellem fængslet og døgninstitutionen efter en vanskelig start er kommet til at fungere godt og smidigt. Der er ikke muligt på baggrund af evalueringen at vurdere effekten af den socialpædagogiske indsats på institutionen eller af samarbejdet (Ringe-projektet s.557).

På baggrund af ovenstående kan konkluderes, at undersøgelserne vedrørende afsoning med elektronisk fodlænke overvejende synes at vise positive resultater, hvad angår den kriminalpræventive effekt af tiltaget. De nævnte undersøgelser, hvor der foreligger en

effektevaluering, omhandler dog primært voksne lovovertrædere, hvorfor det er usikkert om resultaterne kan generaliseres til unge lovovertrædere. Weekendfængsel (eller deltidsfængsel) synes ikke at være en gangbar løsning. Igen har man primært erfaring med at anvende denne form for afsoning over for voksne lovovertrædere. Evalueringerne viser, at denne afsoningsform administrativt er vanskelig, at sikkerheden i fængslerne bliver bragt i fare ved at have deltidsafsonere, og at afsoningsformen ikke er rentabel, eftersom cellerne står tomme på hverdage. Hvad angår øvrige tiltag, kan det særligt fremhæves, at Pension Skejby, hvor dømte afsoner deres dom sammen med ikke-kriminelle, har en dokumenteret kriminalpræventiv effekt.

14. Afsluttende opsamling vedrørende evalueringer og projekter

Der er tidligere omtalt behandlingsprincipper, der redegør for, hvordan en behandling skal gennemføres for at give det bedst mulige resultat. På baggrund af de kriminalpræventive projekter og effektevalueringer, der er omtalt i denne rapport, kan der opstilles nogle *forebyggelsesstrategier*, der til en vis grad overlapper med behandlingsprincipperne, men også inkluderer andre grundsætninger og arbejdsmetoder om god kriminalpræventiv virksomhed:

Samarbejde på tværs af myndigheder

Hurtig indsats

Tidlig indsats

Fokus på personernes ressourcer frem for på deres problemer

Inddragelse af familie og nærmiljø

Sikre den unges kontakt med prosociale miljøer/kammeratskabsgrupper

Undgå overdrivelser og skræmmekampagner

Varieret og individuelt baseret tilgang

Vedholdenhed/fastholden/kontinuitet

Medtænk stemplingsrisiko

Det er, som også nævnt i det tidligere, helt unødvendigt at argumentere for vigtigheden af de to førstnævnte punkter: *Samarbejde* og *hurtig indsats*. Fortsat er det imidlertid nødvendigt at påpege behovet herfor, for der er stadig problemer med samarbejdet mellem myndighederne, og indsatsen kommer ofte (for) sent. Indtil et tværgående samarbejde bliver indarbejdet som en helt naturlig del

af det forebyggende og sociale arbejde, og indtil sagsbehandlingstiderne er mindsket, kan det muligvis være behov for i videre omfang at benytte sig af de modeller, som 'Ungenetværket' og 'Den korte vej' fra Næstved repræsenterer. Her er faggrænserne nedbrudt, og det er sikret, at de involverede myndigheder hurtigt kan få kontakt med hinanden, og at de hurtigt kan handle.

Som et smukt eksempel på forebyggende samarbejde mellem myndigheder kan nævnes PSP-samarbejdet (Psykiatrien, Socialforvaltningen og Politiet), som netop er kommet i stand ved, at myndighederne selv har kunnet se behovet for og nødvendigheden af, at politiet informerer de andre myndigheder om psykisk syge og socialt udsatte borgere, som ellers let risikerer at blive overladt til sig selv, eller først bliver synlige, når de har begået alvorlig kriminalitet.

Erfaringer med familieorienterede forebyggelsesprogrammer vidner om betydningen af en *tidlig indsats*. Effektevalueringerne peger entydigt på succes på dette område. Selv om indsatsen vedrører barnets allerførste leveår, kan en klar kriminalpræventiv effekt alligevel måles mange år senere. Dertil kommer, at der er en væsentlig effektspredning af en tidlig indsats: Den har ikke alene en kriminalpræventiv betydning, men også betydning for barnets skolegang, for dets muligheder for senere at gennemføre en uddannelse, få et arbejde og en god indkomst.

Den nye tendens i de familieorienterede præventive programmer er, at *familiens egne ressourcer benyttes og forstærkes*. Frem for alene at være passive modtagere af hjælp udefra skal familien nu selv bidrage til løsning af problemerne, og de mange familieprogrammer med uddannelse til både forældrene og den unge vidner om, at det med relativt enkle midler er muligt at tilføre familien viden og kompetencer, som medfører, at de bliver i stand til selv at håndtere problemerne.

Et meget specielt eksempel på en kombination af tværsektorielt samarbejde og familieinddragelse er det projekt, som Rehabiliteringscenter for Torturofre har gennemført, og som involverer repræsentanter for alle de myndigheder, der er i kontakt med flygtningefamilier og deres børn, til at diskutere problemløsninger sammen med familien. En sådan tilgang tjener i høj grad også et integrationsformål. Det er dog spørgsmålet, om ikke også stærkt marginaliserede danske familier vil kunne drage nytte af en tilsvarende model.

Også på anden vis er *inddragelse af familien og netværket* noget, der i stigende grad er kommet i fokus. Tidligere var tiltag i meget høj grad rettet mod det enkelte individ, som udviste problemer, men der er en voksende erkendelse af, at den unges problemer ofte er relateret til familien, til skolen og/eller til kammeraterne. Det er derfor nødvendigt også at søge at ændre de forhold i og ved omgivelserne, som har betydning for den unges kriminalitet. Multisystemisk terapi, MultifunC og de andre modeller, der involverer den unges nærmeste omgivelser, er af oplagte grunde betydeligt mere ressourcekrævende end den simple klient-behandler model. Endnu findes der ikke tydelige succesprojekter på dette område, men især resultaterne af det norsk/svenske MultifunC ventes med spænding.

En vigtig del af de unges netværk er *kammeratskabsgruppen*. Dette nævnes som et separat punkt for dels at pointere væsentligheden heraf og for dels at påpege de vanskeligheder, der kan være forbundet med at inddrage eller ændre den unges sociale netværk. Gennem de forskellige former for familieinterventioner og -uddannelser kan det, som påvist, være muligt at forandre opdragelses- og kommunikationsmønstre og at skabe større trivsel i familien. I ungdomsårene er det imidlertid i høj grad de jævnaldrende og deres meninger, der på godt og ondt influerer på den unges adfærd, og dette sociale netværk kan være ganske vanskeligt at påvirke. Der kan antagelig ofte blive tale om helt at skulle skifte sin omgangskreds ud for at komme ud af kriminalitet. Dette illustrerer et noget ekstremt eksempel, nemlig erfaringer med at hjælpe unge til at forlade højreekstremistiske grupperinger, hvor en del af indsatsen går ud på at støtte de unge i at opbygge et nyt socialt netværk. I øvrigt indeholder de mange rapporter og undersøgelser kun få oplysninger om erfaringer med ændringer i den unges venskabs- og bekendtskabskreds. Den viden, der er, angår mest den negative effekt at kammeratskabsgruppen, herunder ikke mindst betydningen af ungdomsinstitutioner og andre samlingssteder for unge med problemadfærd. På det område foreligger der god dokumentation for, at hvis de unge er overladt meget til sig selv og hinandens selskab, indebærer det en alvorlig risiko for gensidig negativ påvirkning og for, at en antisocial adfærd fremmes. Det er helt parallelt med den viden, der er om meget ressourcetsvage boligområder, hvor der også synes at være tale om en indbyrdes dårlig påvirkning eller negativ spiral, idet en sådan kontekst fremmer kriminalitet. Pension Skejby, hvor kriminelle bor sammen med ikke-kriminelle unge, føjer sig til de positive eksempler på betydningen af at være i prosociale miljøer.

En stor del af det kriminalpræventive arbejde har traditionelt angået undervisning på folkeskoler med oplysning om farer ved kriminalitet. Gennem *skræmmekampagner og overdrivelser* når man imidlertid ikke langt, tværtimod. Forskningen peger desuden ganske entydigt på, at afskrækkelse ikke er en farbar vej, og at der reelt er en risiko for at fremme frem for at hæmme kriminaliteten. Ringstedforsøget har tydeliggjort, at det er en betydeligt bedre strategi for den kriminalpræventive undervisning at mindske de unges overdrevne forestillinger om andre unges risikoadfærd, for herigennem kan de unges egen risikoadfærd mindskes.

At man ikke skal lægge alle sine æg i én kurv, er læren af meget kriminalpræventivt arbejde. Især de unge, der begår alvorligere kriminalitet, vil ofte være karakteriseret ved at have en række personlige og sociale problemer, der kræver brug af *flere forskellige metoder og tiltag og en individuelt tilrettelagt indsats*. Når rapporten omhandler ganske mange eksempler på kognitive adfærdsprogrammer skyldes det ikke, at der ikke findes andre og muligvis bedre metoder, men det beror først og fremmest på, at det er et område, hvor der er gennemført overordentligt mange effektevalueringer. Samtidig har de kognitive programmer dog også vist sig gennemgående at give gode resultater.

Det er et særsyn, at meget begrænsede og kortvarige tiltag opnår en målelig effekt, og det nævnte Ringstedforsøg er en markant undtagelse. I øvrigt kræves det, også i overensstemmelse med behandlingsprincipperne, en vis *vedholdenhed* for at opnå resultater. Det er dog givet, at doseringen som regel bør stå mål med problemernes størrelse. Drejer det sig om meget omfattende problemer, der er forbundet med familien, kan en længerevarende anbringelse hos en plejefamilie undertiden være den bedste løsning (Helgeland 2007). Men det kræver, at plejefamilien er parat til at give barnet eller den unge omsorg og at fastholde kontakten.

I forbindelse med indførelse af ungdomssanktionen blev vigtighed af såvel *fastholdelse* som *kontinuitet* i forløbet understreget, men det har netop været et af problemerne ved sanktionen, at der har været mange rømninger og mange institutionsskift, og at der har manglet sammenhæng mellem de forskellige faser. Generelt vil det for resultaterne af et behandlingsforløb være af stor betydning, at der er sikret kontinuitet, da relationen mellem behandler og klient har en klar indflydelse på resultaterne (Wampold 2001). Hyppig udskiftning af personale vil derfor modvirke behandlingen.

Stempling er en risiko ved tiltag, der negativt og tydeligt afgrænser en mindre gruppe unge i forhold til andre. De unges selvopfattelse vil kunne ændre sig, og et selvbillede som ”adfærdsvanskelig”, ”voldelig” el.lign. vil næppe fremme kriminalpræventive bestræbelser. Derfor vil meget kriminalpræventivt arbejde være en balancegang mellem på den ene side især at rette sin virksomhed mod de unge, der først og fremmest er i risiko for at begå kriminalitet, og på den anden side at undgå stigmatisering af de unge.

14.1. Forskellige grupper af unge, forskellige præventive midler

Som påpeget i del I, kan kriminalitet blandt unge ses som et kontinuum, der strækker sig fra at rapse fra forældrene over unge, der begår nogle få, mindre alvorlige lovovertrædelser, til unge, der begår mange og ganske alvorlige lovovertrædelser. Det er videre påpeget, at individuelle risikofaktorer og livsstilsfaktorer i ulige grad har betydning for den kriminalitet, de unge begår. Den indsats, der skal ydes for at forebygge kriminalitet blandt de forskellige grupper af unge, skal derfor ikke være den samme for alle.

De unge lovovertrædere, der i engelsk forskning (Wikström 2006) er afgrænset som ’*tilbøjelighedsbetingede*’, er som nævnt en lille gruppe, hvis kriminalitet i meget høj grad er betinget af individuelle risikofaktorer. Det vil sige, at det drejer sig om unge med opvækstproblemer, hvor der har været ringe overvågning af barnets adfærd, samt unge med svag tilknytning til skolen og med lav selvkontrol. Dertil kommer, at mange i denne gruppe også har en højrisikolivsstil med hyppig færden i bycentre o. lign. steder med kriminelle kammerater og med et stort forbrug af rusmidler. Uanset livsstilen begår de unge i denne gruppe dog megen og ret alvorlig kriminalitet.

Forebyggelse af denne gruppes kriminalitet er den vanskeligste og mest omfattende opgave, netop fordi kriminaliteten er betinget af problemer under opvæksten. Den optimale forebyggelse vil her være den tidlige forebyggelse i familien, og rapporten omfatter i så henseende mange positive eksempler på fremgangsmåder, som har vist sig effektive både med hensyn til kriminalitet og andre problemer. Især tiltag, der sigter mod grænsesætning og omsorgsfuld konsekvens i børneopdragelsen, må formodes at være effektive, da en lav selvkontrol ser ud til at være en væsentlig kriminalitetsfaktor. Hvilke specifikke skolemæssige indsatser, der skal anvendes over for denne gruppe, er der mindre viden om. Ofte vil deres svage tilknytning til skolen være relateret til vanskeligheder ved at leve op til kravene, men som nævnt savnes der mere kundskab om, hvorledes forskellige indsatser vedrørende elever med behov for specialundervisning fungerer. Risikoen for stemping er også til stede, hvis børn placeres i særlige skoler eller særlige klasser, og den gensidige negative påvirkning, der finder sted i ungdomsinstitutioner, kan i høj grad også tænkes at finde sted, hvis elever med bestemte adfærdsproblemer isoleres fra andre elever.

I eksempelvis Norge arbejdes der også i skolemiljøet med kognitive programmer, der angår vredeshåndtering. Hvorvidt dette også kunne være en mulighed i danske skoler, bør overvejes. Mentorprogrammer er en anden mulighed, men der synes at være behov for at afprøve forskellige modeller, da erfaringerne vedrørende de yngre skoleelever ikke er særligt overbevisende. Derimod ser der ud til at være en bedre effekt af mentorordninger med ældre elever.

Rapporten indeholder flere interessante danske eksempler på jobinitiativer, herunder også støtte til at finde fritidsjob, der på sigt vil kunne hjælpe de unge videre ind på arbejdsmarkedet. Især for de unge, hvis skolegang har været problematisk, og som ikke er bogligt anlagte, må disse initiativer formodes at være væsentlige.

En anden gruppe af ungdomskriminelle er dem, der i den engelske forskning er kaldt de *'livsstilsbetingede'*. Det er en noget større gruppe, som ikke er specielt belastet af en problematisk opvækst eller af vanskeligheder i skolen. Gruppens kriminalitet er således primært betinget af en højrisikolivsstil, der indebærer, at de unge hyppigt færdes uden for voksnes kontrol, i bycentre, butikcentre mv., sammen med kriminelle kammerater. Hvis de samtidig er under påvirkning af alkohol eller narkotika, kan der være en stor risiko for kriminalitet. Kriminalitet blandt denne gruppe af unge er dog antagelig i højere grad end for den førstnævnte gruppe et overgangsfænomen.

Andre undersøgelser har peget på, at en gadeorienteret livsstil har været i fremvækst blandt de unge, og fortsætter den udvikling, kan det forventes, at livsstilsbetinget kriminalitet med især voldelige handlinger og gaderøverier vil øge blandt de unge.

Tiltag, der fremmer tilstedeværelsen af voksne, som kan søge at dæmpe aggressioner blandt de unge, er det umiddelbare svar på denne form for kriminalitet. Der er ikke megen sikker viden om betydningen heraf, men der er dog tegn på, at Natteravnene og tilsvarende initiativer kan være med

til at løse nogle af de problemer, der opstår i nattelivet, og at dæmpe gemytterne. Dertil kommer, at de skaber større tryghed.

De udgangsforbud, man har forsøgt sig med mange steder i USA, synes ikke at have den ønskede effekt. Det er også i den forbindelse væsentligt at være opmærksom på, at den øgede gadeorienterede livsstil ikke kun er et fænomen blandt de unge, som begår kriminalitet, men blandt alle unge, hvorfor forbud og andre repressive midler også vil ramme unge, der blot ønsker at more sig.

Ved siden af disse to grupper af unge, er der nogen, der meget sjældent begår kriminalitet, og hvis kriminalitet må betragtes som *situationelt betinget*. Det betyder, at disse unge, som i øvrigt ikke er karakteriserede ved en højrisikolivsstil, alligevel – og måske under indflydelse af alkohol – kan komme i situationer, hvor de sammen med andre begår kriminalitet. Forebyggelse af denne type kriminalitet må derfor svare til ovenstående.

14. 2. Sanktionssystemet

Spørgsmålet er, om der kan peges på gode kriminalpræventive midler til de unge, der ender i retssystemet.

Rapporten omfatter mange evalueringer af forskellige former for behandling af straffede, og de fleste af programmerne har kunnet mindske de straffedes tilbagefaldsrisiko. Generelt ser der ud til at være større forskel mellem ikke-behandling og behandling end mellem forskellige behandlingsformer, men dog med en tendens til, at nogle former for kognitive programmer især mindsker recidivrisikoen.

For så vidt angår *måden at straffe på*, viser erfaringer fra de undersøgelser, rapporten inkluderer, at de mest effektive straffe eller reaktionsformer skal findes blandt dem, der almindeligvis betragtes som alternativer til straffesystemet. Restorative justice – eller genoprettende retfærdighed – er reaktionsformer, der er arbejdet med i mange lande. Der findes flere forskellige former af restorative justice, men det essentielle ved alle er mæglingen mellem gerningsmand og offer med en neutral mægler som opmand. Mæglingen skal ende med en aftale, der f.eks. kan gå ud på, at den unge skal betale erstatning, reparere eller på anden måde råde bod på den skade, han/hun har forårsaget gennem kriminalitet. De erfaringer, der er med den type tiltag, tyder på en ret betydelig kriminalpræventiv effekt for unge lovovertrædere sammenlignet med traditionelle sanktioner.

Den danske form for restorative justice, konfliktråd, adskiller sig fra de fleste af de internationale ved ikke at være et alternativ til almindelig domstolsbehandling og sanktion, men et supplement.

Samfundstjeneste kan også betragtes som en slags genoprettende retfærdighed. En dansk undersøgelse har vist, at recidivrisikoen mindskes for visse grupper af unge lovovertrædere, hvis de får samfundstjeneste i stedet for en kort ubetinget frihedsstraf.

Også nogle nyere afsoningsformer har vist sig at være kriminalpræventive. Fodlænkeordningen har således givet gode resultater i Sverige.

Der er endvidere gennemført forsøg med GPS-overvågning af de straffede, med natligt udgangsforbud og med weekend- eller deltidsfængsel som afsoningsform. Erfaringerne hermed er usikre. De lande, der har haft weekend- eller deltidsfængsler, er typisk ophørt hermed på grund af problemer med en lav udnyttelsesgrad af fængselskapaciteten.

De særlige ungdomsstraffe eller -sanktioner, der findes, foreligger der endnu ikke effektevalueringer af. Undersøgelser af den danske ungdomssanktion har påvist forskellige problemer, hvilket har medført, at sanktionen er søgt styrket gennem forskellige indsatser.

14.3. Særlige grupper, særlige tiltag?

Har piger behov for andre typer af præventive tiltag end drenge? Eller har indvandrere behov for en anden fremgangsmåde end unge af dansk oprindelse? Svaret vil som regel være nej. Alligevel indeholder rapporten afsnit om henholdsvis kønsspecifikke tiltag og tiltag over for etniske minoriteter. Mange af de tiltag, der omtales under disse overskrifter, er imidlertid nogen, der vil kunne fungere over for begge køn eller over for både majoritets- og minoritetsbefolkningen.

Det er dog samtidig givet, at piger kan have behov for et frirum og ofte vil fungere bedre i en sammenhæng, hvor der ikke er drenge til stede, og dermed profitere mere af en indsats. Der er derfor i højere grad tale om kønsseparerede end kønsspecifikke tiltag. Der kan imidlertid også være en risiko ved en kønssepareret tilgang, idet forståelsen af problemernes karakter i for høj grad relateres til kønnet, hvilket kan få betydning for de professionelles arbejde og begrænse den måde, problemerne søges løst på.

Det kan heller ikke afvises, at unge af fremmed etnisk herkomst kan have særlige problemer, som kræver en særlig løsning. Som nævnt ovenfor, er det tilfældet med den del af indvandlerne, der har en flygtningebaggrund, og som har oplevet tortur i deres hjemlande. Dette fænomen knytter sig dog ikke til etniciteten, idet en traumatisering som følge af torturoplevelser er en almenmenneskelig reaktion. Etnisk orienterede tiltag risikerer, parallelt med de kønsseparerede, at kulturalisere eller etnificere problemerne, hvilket indebærer, at alle problemer forklares og forstås ud fra personernes kulturelle og etniske baggrund. Det skaber en blindhed for, at de problemer, der skal løses, kan bunde i helt andre forhold.

Dette påpeges i en psykologisk artikel om vanskelighederne ved at stille den rette diagnose hos unge med kulturelle særtræk (Felding 2001). Dette giver anledning til at påpege, at spørgsmålet om tiltag over for unge lovovertrædere med psykiske problemer er et område, der er meget svagt belyst i denne rapport. Der er, som nævnt i rapportens del I, givetvis en del af de unge lovovertrædere, som psykisk er skrøbelige, hyperaktive eller lignende, men der foreligger ikke megen dansk forskning på området, ligesom der mangler erfaringer om præventive tiltag. Et igangværende projekt på institutionen Egely om screening af institutionsanbragte for børne- og ungdomspsykiatriske forstyrrelser må derfor forventes at bidrage med væsentlig ny viden. Og i Ungdomscentret i Århus er der udviklet en metode, som i tilpasset form anvender Multisystemisk Terapi over for unge med diagnosen ADHD. I øvrigt er der givetvis her tale om en gruppe unge, hvor det kan være helt berettiget med specielle tiltag.

14.4. Effekt og økonomi

Flere rapporter, der er baseret på omfattende effektevalueringer, peger på, at de mange forskellige former for kriminalpræventive tiltag gennemsnitligt medfører en mindskning af recidivrisikoen på 10 pct. (Lösel 1995; Lipsey 1992). Det betyder eksempelvis en reduktion i tilbagefaldshyppigheden fra 50 til 45 pct. Der er naturligvis tiltag, der medfører bedre resultater, men det er overordentligt sjældent, at der ses meget store ændringer i recidivrisikoen, og mange af de studier, der påviser ekstraordinære store effekter, er metodemæssigt problematiske.

Når effekten er så begrænset, skyldes det dels, at tiltagene også ofte er det, og dels, at mange lovovertrædere har så store personlige problemer i bagagen, at de kan være vanskelige at ændre.

Kan det svare sig at sætte himmel og jord i bevægelse for at opnå en reduktion i recidivet på sølle 10 pct.? Ofrene – eller snarere de, der undgår at blive ofre – vil helt sikkert sige ja. Samme svar er resultatet af de cost-benefitanalyser, der er gennemført. De fleste cost-benefitanalyser inkluderer alene besparelser for retssystemet samt for/til ofrene. Det overordnede resultat af sådanne analyser er, at der spares fem gange så meget, som programmet eller tiltaget koster.

De analyser, der også indberegner besparelser til f.eks. arbejdsløshedsdagpenge og behandlingsudgifter for misbrugere samt gevinsten ved, at individet er kommet i arbejde, betaler skat mv., når til helt andre beløb. En nylig svensk beregning, der ganske vist ikke specifikt angår lovovertrædere, men generelt udsatte børn og unge med fremtidig risiko for misbrug, psykisk sygdom og langvarig arbejdsløshed, viser, at hvis en præventiv indsats over for 800 børn ville have en effekt på bare ét af børnene, ville afkastet af den præventive indsats alligevel være på 336 pct. (Nilsson & Wadeskog 2008).

Litteratur

- Andersen, Kathrine Vitus (2005): *Problembørn, pædagoger og perkere*. akf forlaget, København.
- Andreassen, Tore (2003): *Institutionsbehandling av ungdomar*. Gothia, Stockholm.
- Andrews, D.A. (2001): Principles of Effective Correctional Programs. I Motiuk, Serin: *Compendium 2000 on Effective Correctional programming*. Correctional Service, Canada.
- Aos, Steve (2005): *Correctional industries programs for adult offenders in prison: Estimates of benefits and costs*. Washington State Institute for Public Policy.
- Aos, Steve, Polly Phipps, Robert Barnoski & Roxanne Lieb (2001): *The Comparative Costs and Benefits of Programs to Reduce Crime*. Washington State Institute for Public Policy.
- Balvig, Flemming (1982): *Ungdomskriminalitet i en forstadskommune*. Det kriminalpræventive Råd, København.
- Balvig, Flemming (2000): *Risikoungdom. Ungdomsundersøgelse 1999*. Det Kriminalpræventive Råd, København.
- Balvig, Flemming (2001): Fra voldens nutidshistorie. I Randi Saur: *Voldens ofre - vårt ansvar*. Høgskolen i Oslo, Oslo.
- Balvig, Flemming (2006): *Den ungdom!* Det Kriminalpræventive Råd, København.
- Balvig, Flemming & Britta Kyvsgaard (1991): *Allerødderne og kriminalitet*. Københavns Universitet, København.
- Balvig, Flemming & Britta Kyvsgaard (2009a): *Udsathed for forskellige former for kriminalitet. Offerundersøgelserne 2005-2008*. Justitsministeriet, www.jm.dk.
- Balvig, Flemming & Britta Kyvsgaard (2009b): Man anmelder da vold? *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, vol. 96, s. 54-73.
- Barnoski, Robert (2004): *Outcome evaluation of Washington State's research-based programs for juvenile offenders*. Washington State Institute of Public Policy.
- Barth, Richard P. & Charles Ferguson (2004): *Educational risks and interventions for children in foster care*. www.socialstyrelsen.se.
- Bellair, P. E. & T.L. McNulty (2005): Beyond the bell curve: Community disadvantage and the explanation of black-white differences in adolescent violence. *Criminology*, vol. 43, s. 1135-1168.
- Bernburg, Jón Gunnar (2007): Community structure and adolescent delinquency in Iceland: A contextual analysis. *Criminology*, vol. 45.
- Betænkning nr. 806 (1977): *Alternativer til frihedsstraf - et debatoplæg*. Udarbejdet af arbejdsgruppe nedsat af Justitsministeriet, København.
- Bottoms, Anthony E. & Paul Wiles (2002): Environmental criminology. I Mike Maguire, Rod Morgan, Robert Reiner: *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford University Press, Oxford, s. 620-656.
- Bourgon, Guy & B. Armstrong (2005): Transferring the principles of effective treatment into a "real world" prison setting. *Criminal Justice and Behavior*, vol. 32, s. 3-25.

- Boxford, Stephen (2006): *Schools and the Problem of Crime*. Willan, Cullompton.
- Brå (2006): *Ungdomar och brott åren 1995-2005*. Brottsförebyggande Rådet, Stockholm.
- Burke, Jeffrey D., Dustin A. Pardini & Rolf Loeber (2008): Reciprocal Relationships Between Parenting Behavior and Disruptive Adolescence. *Journal of Abnormal Child Psychology*, vol. 36, s. 679-692.
- Bushway, Shawn D. & Peter Reuter (2002): Labor markets and crime risk factors. I Lawrence W. Sherman, David P. Farrington, Brandon C. Welsh, Doris Layton MacKenzie: *Evidence-Based Crime Prevention*. Routledge, London, s. 198-240.
- Buttenschøn, Claus (2001): *En ny dagsorden*. Det Kriminalpræventive Råd, København.
- Børnerådet (2008): *Mobning 2008*. Børnerådet, København.
- Chesney-Lind, Meda & Katherine Irwin (2008): *Beyond Bad Girls: Gender, Violence and Hype*. Routledge, New York
- Christoffersen, Mogens (1999): *Risikofaktorer i barndommen*. Socialforskningsinstituttet, København.
- Christoffersen, Mogens Nygaard, Keith Soothill & Brian Francis (2007): Violent life events and social disadvantage: a systematic study of the social background of various kinds of lethal violence, other violent crime, suicide, and suicide attempts. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, vol. 8, s. 157-184.
- Clausen, Susanne (2006): Alternativer til frihedsstraf. I Britta Kyvsgaard: *Hvad virker - hvad virker ikke? Kundskabsbaseret kriminalpolitik og praksis*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, s. 137-164.
- Clausen, Susanne (2007): *Samfundstjeneste - virker det?* Københavns Universitet, København.
- Clausen, Susanne (2008): *Midtvejsevaluering af forsøgsordning med vredeshåndteringsprogrammet "anger management"*. Justitsministeriet, www.jm.dk.
- Clausen, Susanne & Britta Kyvsgaard (2009): *Ungdomssanktionen. En effektevaluering*. Justitsministeriets Forskningskontor, København.
- Cohen, Albert K. (1955): *Delinquent Boys*. The Free Press, Glencoe.
- Cohen, Mark A. (1998): The monetary value of saving a high-risk youth. *Journal of Quantitative Criminology*, vol. 14, s. 5-33.
- Dalsgaard, Søren (2002): *Long-term psychiatric and criminality outcome of children with Attention-Deficit/Hyperactivity Disorder*. Faculty of Health Sciences, University of Aarhus, Århus.
- Dam, Hans Jørgen (2001): *Sydbyrapporten - evaluering af et kriminalitetsforebyggende projekt*. Sociologisk Analyse, Århus.
- Danmarks Statistik (1998): Kriminalitet og national oprindelse 1995. *Statistiske efterretninger: Social sikring og retsvæsen*, nr. 2.
- Danmarks Statistik (2002): Kriminalitet og national oprindelse 2000. *Statistiske efterretninger: Sociale forhold, sundhed og retsvæsen*, nr. 9.
- Danmarks Statistik (2004): Kriminalitet og national oprindelse 2002. *Statistiske efterretninger: Sociale forhold, sundhed og retsvæsen*, nr. 10.
- Danmarks Statistik (2006): Kriminalitet og national oprindelse 2004. *Statistiske efterretninger: Sociale forhold, sundhed og retsvæsen*, nr. 11.

- Danmarks Statistik (2007): Kriminalitet og national oprindelse 2005. *Statistiske efterretninger: Sociale forhold, sundhed og retsvæsen*, nr. 10.
- Danmarks Statistik (2008a): Kriminalitet og national oprindelse 2006. *Statistiske efterretninger: Sociale forhold, sundhed og retsvæsen*, nr. 9.
- Danmarks Statistik (2008b): *Indvandrere i Danmark 2008*. København, Danmarks Statistisk, 2008. 9.
- Deschenes, E. P., P. Greenwood & J. Petersilia (1996): *The Nokomis challenge program evaluation*. The Rand Corporation, Santa Monica.
- Dodge, Kenneth A., Thomas J. Dishion & Jennifer E. Lansford (2006): *Deviant Peer Influences in Programs for Youth. Problems and Solutions*. The Guilford Press, New York & London.
- Det Kriminalpræventive Råd (2005): *Etniske grupper – kriminalitet og forebyggelse*. Det Kriminalpræventive Råd, København.
- Det Kriminalpræventive Råd (2008): *Lokal forebyggelse af kriminalitet – Idékatalog til det lokale kriminalpræventive samarbejde*. Det Kriminalpræventive Råd, København.
- Due, Pernille & Bjørn E. Holstein (2003): *Skolebørnsundersøgelsen 2002*. Institut for Folkesundhed.
- Ebsen, Frank & Ditte Krogh (2006): *Ude på noget? Den sociale højskole*, København.
- Egelund, Niels & Susan Tetler (red.) (2009): *Effekter af specialundervisningen*. Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag, København.
- Ellonen, Noora (2008): Adolescent Delinquency and Social Control in Finnish Schools: A Multilevel Analysis. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, vol. 9, s. 47-64.
- Esbensen, Finn-Aage (2000): Preventing Adolescent Gang Involvement. *Juvenile Justice Bulletin*, September.
- Estrada, Felipe & Anders Nilsson (2008): Segregation and Victimization. *European Journal of Criminology*, vol. 5, s. 193-216.
- Farrington, David, Gareth Hancock, Mark Livingston, Kate Painter & Graham Towl (2000): *Evaluation of Intensive Regimes for Young Offenders*. Research Findings from Home office no 121, Home Office, London.
- Farrington, David P. (2001): Key results from the first forty years of the Cambridge study in delinquent development. I T. P. Thornberry, M. D. Krohn: *Longitudinal Research in the Social and Behavioral Science*. Kluwer/Plenum, New York.
- Farrington, David P., Darrick Jolliffe, Rolf Loeber, Magda Stouthamer-Loeber & Larry M. Kalb (2001): The concentration of offenders in families, and family criminality in the prediction of boys' delinquency. *Journal of Adolescence*, vol. 24, s. 579-596.
- Farrington, David P. & B.C. Welsh (2002): Developmental Prevention Programmes: Effectiveness and cost-benefit analysis. I James McGuire: *Offender Rehabilitation and Treatment*. John Wiley and sons, Chicester.
- Farrington, David P. & Brandon C. Welsh (2007): *Saving Children from a Life of Crime*. Oxford University Press, Oxford.

- Fazel, S., Doll, H. & Langstrom, N. (2008): Mental disorders among adolescents in juvenile detention and correctional facilities: a systematic review and metaregression analysis of 25 surveys. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, vol. 47 (9), s. 1010-1019.
- Felding, Talli Ungar (2001): Kulturelle særtræk eller psykopatologi. *Nordisk tidsskrift for psykopatologi*, vol. 18, s. 229-266.
- Finckenauer, J.O. (1982): *Scared Straight and the Panacea Phenomenon*. Prentice-Hall, New Jersey.
- Fondén, Charlotta (2001): "Gola aldrig ner någon". I Felipe Estrada, Janne Flyghed: *Den svenske ungdomsbrottsligheten*. Studentlitteratur, Lund, s. 222-259.
- Gabrielsen, Nanna (2007): *Ungdomsundersøgelsen 2006. Undersøgelse af selvrapporeret kriminalitet blandt elever i 7.-9. klasse i hovedstadsområdet*. Justitsministeriet, www.jm.dk.
- Gosden, Niels Patrick (2004): *Mental disorder and violence among young criminals. A clinical- and registerbased study*. Faculty of Health Sciences, University of Copenhagen, Copenhagen.
- Gottfredson, Denise C., David B. Wilson & Stacy Skroban Najaka (2002): School-based crime prevention. I Lawrence W. Sherman, David P. Farrington, Brandon C. Welsh, Doris Layton MacKenzie: *Evidence-Based Crime Prevention*. Routledge, London, s. 56-164.
- Gottfredson, Michael R. & Travis Hirschi (1990): *A General Theory of Crime*. Stanford University Press, Stanford.
- Grasmick, Harold G., Charles R. Tittle, Robert J. Bursik jr. & B.J. Arneklev (1993): Testing the core implications of Gottfredson and Hirsch's general theory of crime. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 30, s. 47-54.
- Greve, Vagn (1972): *Kriminalitet som normalitet*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Grinde, Turid Vogt (2003): *Nordisk barnevern: Likheter i lovgivning – forskjeller i praksis*. Nordisk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, Oslo.
- Gruber, Thomas & Ivan Christensen (2001): *Unge ofre for vold – et modelprosjekt mellom central og lokal styring*. Sosialforskningsinstituttet, København.
- Hagemann, Helle & Claus B. Olsen (2001): *Alternativ afsoning efter straffelovens § 49, stk. 2 - en effektundersøgelse*. Center for Alternativ SamfundsAnalyse, København.
- Hansen, Lisbeth & Peter Løvgren (1999): *Udviklingen i brugen af alternativ afsoning - en statistisk analyse af anvendelsen af straffelovens § 49, stk. 2 i perioden 1990-1998*. Center for Alternativ SamfundsAnalyse, København.
- Hansen, Lisbeth & Karen Zobbe (2006): *Fokus på anvendelsen af de sikrede afdelinger*. Teori og Metodecentret, Hillerød.
- Harper, G. & C. Chitty (2004): *The impact of corrections on re-offending. A review of 'what works'*. Home Office Research Report no 291, Home Office, London.
- Hayward, Ruth & Clarke Sharp (2005): *Young people, crime and anti-social behaviour: Findings from the 2003 Crime and Justice Survey*. Home Office Findings no 291, Home Office, London.

- Helgeland, Ingeborg Marie (2007): *Unge med atferdsvansker blir voksne. Hvordan kommer de inn i et positivt spor?* Unipub, Oslo.
- Henriksen, Claus Syberg (2003): *Evaluering af konfliktråd.* Center for Alternativ SamfundsAnalyse, København.
- Hestbæk, Anne-Dorthe (1998): *Tvangsanbringelser i Norden. En komparativ beskrivelse af de nordiske landes lovgivning.* Socialforskningsinstituttet, København.
- Hoeve, Machteld, Arjan Blokland, Judith Semon Dubas, Rolf Loeber, Jan R. M. Gerris & Peter H. van der Laan (2008): Trajectories of delinquency and parenting styles. *Journal of Abnormal Child Psychology*, vol. 36, s. 223-235.
- Home Office (2008) *Tackling gangs - A practical guide for local authorities, cdrps and other local partners.* Home office publications, London.
- Howells, Kevin (2002): *Anger Management and Violence Prevention: Improving Effectiveness.* Australian Institute of Criminology, Report no 227.
- Hurwitz, Stephan & Karl O. Christiansen (1971): *Kriminologi II.* Gyldendal, København.
- Høgh, Erik & Preben Wolf (1983): Violent Crime in a Birth Cohort: Copenhagen 1953-1977. I Katherine Teilmann Van Dusen, Sarnoff A. Mednick: *Prospective Studies of Crime and Delinquency.* Kluwer, Boston, s. 249-267.
- Haapasalo, Jaana & Elina Pokela (1999): Child-Rearing and Child Abuse Antecedents of Criminality. *Aggression and Violent Behavior*, vol. 4, s. 107-127.
- Insight, L.G. (2008): *Den kriminalpræventive indsats i Københavns Kommune – vurderinger og anbefalinger.* www.lg-insight.dk.
- Jeppesen, Kirsten Just (1997): *Børns kriminalitet. Forsøgserfaringer fra en hurtig forebyggende indsats.* Socialforskningsinstituttet, København.
- Johannesen, Ann-Helen (1999): *Løvetannbarn.* Universitetet i Oslo, Oslo.
- Junger-Tas, Josine (2001): Ethnic Minorities, Social Integration and Crime *European Journal of Criminal Policy and Research*, vol. 9, s. 5-29.
- Junger-Tas, Josine, Ineke Haen Marshall & Dennis Ribeaud (2003): *Delinquency in an International Perspective.* Kugler Publication/Criminal Justice Press, Hague/Monroe.
- Justitiedepartementet (2006): Ingridanden mot unge lagöverträdare. *Faktablad* nr. 6.
- Justitsministeriets Forskningsenhed (2006): *Ungdomssanktionens forløb.* Justitsministeriet, www.jm.dk.
- Justitsministeriets Forskningsenhed (2007a): *Bekymring for vold og kriminalitet 2007.* Justitsministeriet, www.jm.dk.
- Justitsministeriets Forskningsenhed (2007b): *Redegørelse om ungdomssanktioner og ubetingede fængselsstraffe til unge lovovertrædere, 1. januar 2006 til 31. december 2006.* Justitsministeriet, www.jm.dk.
- Justitsministeriets Forskningsenhed (2007c): *Udviklingen i omfang og art af ungdomskriminalitet 1990-2006.* Justitsministeriet, www.jm.dk.

- Justitsministeriets Forskningsenhed (2008): *Redegørelse om ungdomssanktioner og ubetingede fængselsstraffe til unge lovovertrædere, 1. januar 2007 til 31. december 2007*. Justitsministeriet, www.jm.dk.
- Kiberg, C. (1992): Unge lod sig ikke skræmme til lovlydighed. *Nyt fra Kriminalforsorgen*, vol. 5, s. 6-7.
- Kivivouri, Janne (2005): *Trends in Self-Reported Juvenile Delinquency in Finland*. National Research Institute of Legal Policy, Helsinki.
- Kivivouri, Janne (2007): *Delinquent Behaviour in Nordic Capital Cities*. National Research Institute of Legal Policy, Helsinki.
- Kongstad, Annalise (2007): *Unge der begår seksuelle overgreb. Litteraturgennemgang og diskussion*. Justitsministeriet, www.jm.dk.
- Koolhof, Roos, Rolf Loeber, Evelyn H. Wei, Dustin Pardini & Annematt D'escury (2007): Inhibition deficits of serious delinquent boys of low intelligence. *Criminal Behaviour and Mental Health*, vol. 17, s. 274 - 292.
- Kreager, Derek A. (2007): When it's good to be "bad": Violence and adolescent peer acceptance. *Criminology*, vol. 45, s. 893 - 923.
- Kriminalvården (2008) *Kriminalvården inleder ADHD-projekt*. www.kriminalvarden.se.
- Kubrin, Charise E. & Eric A. Stewart (2006): Predicting who reoffend: the neglected role of neighbourhood context in recidivism studies. *Criminology*, vol. 44, s. 165-198.
- Kyvsgaard, Britta (1985): *Betongenerationen*. Akademisk Forlag, København.
- Kyvsgaard, Britta (1989): *... og fængslet ta'r de sidste. Om kriminalitet, straf og levevilkår*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Kyvsgaard, Britta (1990): *Er lediggang roden til alt ondt?* Kriminalistisk Institut, København.
- Kyvsgaard, Britta (1992a): *Ny ungdom? Om familie, skole, fritid, lovlydighed og kriminalitet*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Kyvsgaard, Britta (1992b): *Rapport om ungdomsundersøgelsens materiale og metode*. Kriminalistisk Institut, Københavns Universitet.
- Kyvsgaard, Britta (2000): *Kriminalitet og national oprindelse 2000*. Justitsministeriet, www.jm.dk.
- Kyvsgaard, Britta (2008): *Gaderøverier og røverier i ofrets hjem m.v.* Justitsministeriet, www.jm.dk.
- Lappi-Seppälä, Tapio (2001): Samhällspåföljder i det finska påföljdssystemet. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, vol. 88, s. 111-135.
- Latimer, Jeff, Kelly Morton-Bourgon & Jo-Anne Chrétien (2006) *A Meta-Analytic Examination of Drug Treatment Courts: Do They Reduce Recidivism?* Department of Justice Canada www.canada.justice.gc.ca.
- Leip, Leslie A. (2004): Scared smart or bored straight? Testing deterrence logic in an evaluation of police-led truancy intervention. *Justice Quarterly*, vol. 21, s. 269-299.
- Levin, Claes (1997): *Ungdomar i tvångsvård*. Statens institutionsstyrelse, Stockholm.
- Levin, Claes (1998): *Uppförstringsanstalten*. Arkiv, Lund.

- Lipsey, Mark W. (1992): *Juvenile Delinquency Treatment: A Meta-Analysis Inquiry*. I Thomas D. Cook, Harris Cooper, Davis R. Cordray, Heidi Hartmann, Larry V. Hedges, Richard J. Light, Thomas A. Louis, Frederick Mosteller: *Meta-Analysis for Explanation*. Russell Sage Foundation, New York.
- Lipsey, Mark W. (1995): What do We Learn from 400 Research Studies on the Effectiveness of Treatment with Juvenile Delinquents? I James McGuire: *What Works: Reducing Reoffending*. John Wiley and Sons, Chichester, s. 63-78.
- Luborsky, Lester et al. (2002): The Dodo Bird Verdict Is Alive and Well – Mostly. *Clinical Psychology: Science and Practice*, vol. 9, s. 2-12.
- Lösel, Friedrich (1995): The Efficacy of Correctional Treatment: A Review and Synthesis of Meta-evaluations. I James McGuire: *What Works: Reducing Reoffending*. John Wiley & Sons, Chichester, s. 79-111.
- Lösel, Friedrich & Martin Schmucker (2005): The Effectiveness of Treatment for Sexual Offenders: A Comprehensive Meta-analysis. *Journal of Experimental Criminology*, vol. 1, s. 117-146.
- Laanemets, Leili og Arne Kristiansen (2008): *Kön och behandling inom tvångsvård - En studie av hur vården organiseras med avseende på genus*. Statens institutions styrelse (SiS), Stockholm.
- MacKenzie, Doris Layton, David B. Wilson & Stacy Skroban Najaka (2002): Reducing the Criminal activities of known offenders and delinquents: Crime prevention in the courts and corrections. I Lawrence W. Sherman, David P. Farrington, Brandon C. Welsh, Doris Layton MacKenzie: *Evidence-Based Crime Prevention*. Routledge, London, s. 330-405.
- Malmborg, Esther (2000): *Den rullende redaktion - et pigeprojekt*. Københavns Kommune og UFC-Børn og unge, København.
- Mehlbye, Jill (2008): *Specialundervisningselevers skolegang og tiden efter*. Anvendt KommunalForskning, København.
- Miller, Walter B. (1958): Lower class structure as a generating milieu of gang delinquency. *Journal of Social Issues*, vol. 4.
- Minke, Linda Kjær (2006): *Skejby-modellen - et socialt eksperiment om fortynding af kriminelle*. Justitsministeriet, www.jm.dk.
- Moffitt, Terrie E. (1993): Adolescence-limited and life-course-persistent antisocial behavior: a developmental taxonomy. *Psychological Review*, vol. 100, s. 674-701.
- Nilsson, Anders (2002): *Fånge i marginalen*. Stockholms universitet, Kriminologiska institutionen, Stockholm.
- Nilsson, Ingvar & Anders Wadeskog (2008): *Det är bättre att stämma i bäcken än i ån*. Skandia, Stockholm.
- Nordahl, Thomas, Mari-Anne Sørli & Terje Manger (2005): *Atferdsproblemer blant barn og unge*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Nordskov-udvalget (2000): *Placering af indsatte*. Kriminalforsorgen.
- Nordahl, Thomas, Mari-Anne Sørli & Terje Manger (2005): *Atferdsproblemer blant barn og unge*. Fagbokforlaget, Bergen.

- Norges offentlige utredninger: *Barn og straff – utviklingsstøtte og kontroll*. Utredning fra utvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 20. april 2007. Afgitt til Justis- og polisdepartementet 16. oktober 2008.
- Olds, David, Charles Henderson, Robert Cole, et al. (1998): Long-Term Effects of Nurse Home Visitation on Children's Criminal and Antisocial Behavior: A 15-year Follow-up of a Randomized Controlled Trial, *JAMA*, vol. 280 (14), s. 1238-44.
- Pape, Hilde & Sturla Falck (2003): Ungdomskriminalitet. *Tidsskrift for ungdomsforskning* vol. 3, s. 99-111.
- Pedersen, Knud Erik (1999): *Drop afmagten - skab kontakten til usædvanlige unge*. Socialministeriet, København.
- Pertou, Anette Sejer, Marie Dam Mortenson & Dines Andersen: *Skolegang under anbringelse*. SFI – det nationale forskningscenter for velfærd. Rapport 2008:25.
- Petersen, Jette (2006): *Myter og realiteter I forhold til sammensætning af elever i specialklasserne*. Psykologisk Pædagogisk Rådgivning, nr. 2, s. 211-220.
- Piquero, Alex R., Terrie E. Moffitt & Bradley E. Wright (2007): Self-control and Criminal Career Dimensions. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 23, s. 72 - 89.
- Porpino, Frank J., Elizabeth A. Fabiano & David Robinson (1991): Kognitiv oplæring i canadiske fængsler. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, vol. 78, s. 237-251.
- Prieur, Annick & Lars Skov Henriksen (2003): *Arrangerende venskaber - mentorordning for unge straffedømte med anden etnisk oprindelse*. Sociologisk Laboratorium, Aalborg Universitet, Aalborg.
- Rambøll Management, PLS (2002): *Grupperelateret Kriminalitet i Danmark*. Rigspolitiet, København.
- Rasmussen, Mette og Pernille Due (red.) (2007): *Skolebørnsundersøgelsen 2006*. Forskningsgruppen for børn og unges sundhed, Københavns Universitet, København.
- Renzema, Marc (2000): Tracking GPS: A third look. *The Journal of Offender Monitoring*, vol. 13, s. 6-8.
- Renzetti, Claire M. (2006): Gender and Violent Crime. I Claire M. Renzetti, Lynne Goodstein, Susan L. Miller: *Rethinking Gender, Crime, and Justice*. Roxbury Publishing Company, Los Angeles.
- Rigspolitiet (1998): *Gadebandekriminalitet*. København
- Rigspolitiet (2007): *Statusrapport. Kriminalitet forøvet af bander*. København.
- Ring, Jonas (2001): Sambanden mellan riskfaktorer och brott. I Felipe Estrada, Janne Flyghed: *Den svenske ungdomsbrottsligheten*. Studentlitteratur, Lund, s. 89-119.
- Ring, Jonas & Robert Svensson (2007): Social class and criminality among young people: a study considering the effects of school achievement as a mediating factor on the basis of Swedish register and self-report data. *Criminology and crime prevention*, vol. 8, s. 210 - 234.
- Salmi, Venla & Janne Kivivuori (2006): The Association between Social Capital and Juvenile Crime. *European Journal of Criminology*, vol. 3, s. 123-148.
- Sarnecki, Jerzy (1987): *Skolan och brottsligheten*. Carlssons, Stockholm.

- Satterfield, James H., Kathrine J. Faller, Francis M. Crinella, Anne M. Schell, James M. Swanson & Louis D. Homer (2007): A 30-year prospective follow-up study of hyperactive boys with conduct problems: Adult criminality. *Journal of American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, vol. 46, s. 601-610.
- Schweinhart, L. J., J. Montie, Z. Xiang, W. S. Barnett, C. R. Belfield & M. Nores (2005): *Lifetime Effects: The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 40*. High/Scope Educational Research Foundation.
- Shader, Michael (2003): *Risk Factors for Delinquency: An Overview*. US Department of Justice.
- Shannon, David (2006): Chronic Offenders or Socially Disadvantaged Youth? Institutionalized Males as Missing Cases in School-based Delinquency Research. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, vol. 7, s. 78-100.
- Sherman, Lawrence W., Denise Gottfredson, Doris Mackenzie, John Eck, Peter Reuter & Shawn Bushway (1997): *Preventing Crime: What Works, What doesn't, What's Promising*. www.preventingcrime.org.
- Sherman, Lawrence W. & Heather Strang (2007): *Restorative justice: the evidence*. The Smith Institute, www.smith-institute.org.uk.
- Skogen, Kjetil & Lars Wichström (1995): Kriminalitet og klasse. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, vol. 82, s. 32-49.
- Snyder, Howard N. & Melissa Sickmund (2006): *Juvenile Offenders and Victims: 2006 National Report*. National Center for Juvenile Justice.
- Socialstyrelsen (2002): *ADHD hos barn och vuxna*. Socialstyrelsen, Stockholm.
- Socialstyrelsen (2008): *Hem för vård eller boende för barn och unga – lägesavstämning fra en nationell tillsyn 2006-2007*. Socialstyrelsen, Länsstyrelserna, Stockholm.
- Soothil, Keith, Brian Francis, Elizabeth Ackerley & Leslie Humphreys (2008): Changing Patterns of Offending Behaviour among Young Adults. *British Journal of Criminology*, vol. 48, s. 75-95.
- Sorensen, David W. M. (2007): Kriminalitetsrejsen. Om indbrudstyves mobilitet. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, vol. 94, s. 143-159.
- Stevens, Hanne (2003): *Evaluering af ungdomskontraktordningen*. Justitsministeriets Forskningsenhed, København.
- Stevens, Hanne (2006): *Kriminalitet og uddannelsesforløb*. Justitsministeriet, www.jm.dk.
- Storgaard, Anette (1999): *Behandling i stedet for fængselsstraf til nogle kriminelle stofmisbrugere*. Center for Rusmiddelforskning, Århus.
- Stranger, Mark (2002): *Student absence from school and juvenile crime project*. University of Tasmania, Hobart.
- Sundhedsstyrelsen (2007): *Narkotikasituationen i Danmark 2007*.
- Sundhedsstyrelsen (2008): *Undersøgelse af 11-15-åriges livsstil og sundhedsvaner 1997-2006*.
- Svensson, Robert & Jonas Ring (2007): Trends in self-reported youth crime and victimization in Sweden, 1995-2005. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, vol. 8, s. 185 - 209.

- Söderholm Carpelan, Kerstin, Anna-Karin Andershed, Henrik Andershed, Lars Brännström, Marie Nyström, Thorbjörn Ahlgren (2008): *Insatser för unga lagöverträdare. En systematisk sammanställning av översikter om effekter på återfall i kriminalitet*. Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete, Socialstyrelsen, Stockholm.
- Tranæs, Torben & Lars Pico Geerdsen (2008): *Forbryderen og samfundet*. Gyldendal, København.
- Wampold, Bruce E. (2001): *The great psychotherapy debate: Models, methods, and findings*. Lawrence Erlbaum, Mahwah, NJ.
- Wellendorf, Rie & Maetin Cakmak (2007): *Gadedrenge*. Center for ungdomsforskning, København.
- Welsh, B.C., David P. Farrington & L. Sherman (2001): *Costs and Benefits of Preventing Crime*. Westview Press, Boulder.
- Welsh, B.C. & A. Hoshi (2002): Communities and crime prevention. I Lawrence W. Sherman, David P. Farrington, Brandon C. Welsh, Doris Layton MacKenzie: *Evidence-Based Crime Prevention*. Routledge, London, s. 165-197.
- West, Donald J. & David P. Farrington (1977): *The Delinquent Way of Life*. Heinemann, London.
- Wikström, Per-Olof H. (1985): *Everyday Violence in Contemporary Sweden*. The National Council for Crime Prevention, Stockholm.
- Wikström, Per-Olof H. (2006): *Adolescent Crime. Individual Differences and Lifestyles*. Willan, Cullompton.
- Wikström, Per-Olof H. & Rolf Loeber (2002): Do disadvantaged neighbourhoods cause well-adjusted children to become adolescent delinquents? *Criminology*, vol. 38, s. 1109-1142.
- Wilson, David B., Ojmarrh Mitchell & Doris L. MacKenzie (2006): A systematic review of drug court effects on recidivism. *Journal of Experimental Criminology*, vol. 2, s. 459-487.
- Zara, Georgia & David P. Farrington (2007): Early predictors of late onset offenders. *Annales Internationales de Criminologie*, vol. 45 - 1/2.
- Zeuner, Lilli (1990): *Normer i skred. Ungdomskriminalitetens sociale og kulturelle aspekter*. Socialforskningsinstituttet, København.
- Øia, Tormod (2006): Osloungdom – rus og kriminalitet i et tiårsperspektiv. *Tidsskrift for ungdomsforskning* vol. 6, s. 87-99.

DEL III

BILAG

Bilag vedrørende samarbejde

Navn: Unge i Fokus

Anvendelsessted og -tidspunkt: Igangværende projekt, der startede i Ålborg i 2007.

Målgruppe: Otte drenge i alderen 13-16 år, der er kendetegnet ved at have mange forskellige problemer, og som ikke kan drage nytte af eksisterende tiltag. Alle drengene var kendt for at have begået kriminalitet og for at sprede frygt i lokalbefolkningen, særligt når de færdedes i flok. Det drejer sig altså om børn, der anses for at være ganske belastede.

Tiltaget: Initiativtagere til projektet er en socialrådgiver og en politibetjent fra nærpolitiet med godt kendskab til drengene og deres familier. Målet med indsatsen er at ændre adfærd og holdninger hos de deltagende drenge, således at de kan komme til at indgå i hverdagslivet på normale betingelser. Metoden har været at skabe særlige relationer til disse unge via faste mødedage – minimum 1 gang ugentlig – med forskellige aktiviteter indlagt. Det kan dreje sig om fællesspisning, motion, udflugter, fodboldturneringer eller oplæg fra eksempelvis en uddannelsesvejleder.

Samtidig har man lagt vægt på at skabe et tæt samarbejde med de unges netværk – primært forældrene, men også skole og fritidsinstitutioner. Drengene har endvidere deltaget i et lokalt jobformidlingsprojekt med henblik på at kunne begå sig på arbejdsmarkedet.

Forældrene har været indkaldt til møde hver anden måned, og alle forældre på nær én har været meget glade for dette tiltag. De har været positive over for muligheden for at drøfte deres bekymringer og har fået hjælp til, hvordan de skulle agere over for deres sønner.

Erfaringer: Syv af de otte drenge har formået at holde sig helt ude af kriminalitet. Projektet vandt Det Kriminalpræventive Råds pris i 2008 på 50.000 kr. Pengene skal gå til en vandretur i Norge for drengene og de to initiativtagere, samt en tur til Barcelona for at se det store stadion.

Kommentar: Der findes ingen egentlig beskrivelse af dette projekt, der er et godt eksempel på en idé, der føres ud i livet af ildsjæle, og som – antagelig – har en effekt i kraft af engagementet og de nære relationer, der er skabt undervejs. Det vides ikke, hvor længe kontakten til denne gruppe tænkes bevaret.

Reference: Indstilling fra Aalborg Kommune til årets kriminalpræventive pris 2008 (via Det Kriminalpræventive Råd)

Telefoninterview med den ene initiativtager, politiassistent H. P. Olsen, Nordjyllands Politi (tidligere Aalborg Politi) 15. maj 2008.

Navn: Stödcentrum för unga gärningsmän (Sverige)

Anvendelsessted og -tidspunkt: Arbejdsmodel udviklet i samarbejde mellem politi, socialforvaltning og anklagemyndighed. Den er i maj 2008 iværksat i Värmdö Kommune i Stockholms len, og der er planer om udvidelse til hele Stockholms len.

Målgruppe: Unge gerningsmænd op til 18 år, som er bosat i Värmdö Kommune, samt deres familier. Kriminaliteten kan f.eks. være vold, narkorelateret kriminalitet, tyveri og hærværk.

Tiltaget: Stödcentrum har som mål at mindske kriminaliteten via en hurtig indsats. Tiden mellem kriminaliteten og konsekvensen/reaktionen skal forkortes, for at den unge ikke skal begå ny kriminalitet dermed nå at etablere en decideret kriminell adfærd og livsstil. Inden der er gået 48 timer, skal den unge, hans forældre, socialforvaltning, politi og anklager være samlet. For at nå målsætningen skal politi og socialforvaltning have fælles adresse og samordne udredninger i fællesskab med en anklager. Dette skal medføre en hurtigere behandlingstid, og den nye arbejdsmetode forventes endvidere at ville medføre, at forebyggende indsatser og eventuel mægling kan iværksættes på et tidligere tidspunkt. Stödcentret er døgnbemandet med både politi og socialarbejdere. Modellen er del af en samlet indsats fra politiet i Stockholms len for at forebygge ungdomskriminalitet og forhindre rekruttering af unge til kriminelle netværk. Andre dele af satsningen er lokale politikontorer, kontaktpoliti i skolerne og volontører i politiet (som en slags gadeplansmedarbejdere). Endvidere skal initiativet ses i sammenhæng med det allerede eksisterende 'Stödcentrum for unga brottsoffer', som er et samarbejde mellem politiet og socialforvaltningen, hvor unge ofre tilbydes støttesamtaler, praktisk hjælp ved myndighedskontakt, juridisk rådgivning og rettergangsstøtte. Vidner kan også få støtte og hjælp. Disse støttecentre findes i ca. 13 større svenske byer.

Erfaringer: Endnu ingen, da initiativet er helt nyt.

Reference: www.polisen.se, *Satsning på unga gärningsmän ska förebygga återfall*, 12. maj 2008

Div. nyhedsartikler fra svensk presse.

Navn: UngeNetværket

Anvendelsessted og -tidspunkt: Næstved Kommune. Netværket er etableret i 1994. Andre samarbejds-konstellationer er kommet til siden, og projektet er blevet fulgt og proces-evalueret over en toårig periode fra medio 2000 – primo 2003.

Målgruppe: Målgruppen er unge i alderen 15-23 år. De unge i målgruppen kan være unge, som har begyndende sociale problemer, og unge der står i en situation, hvor de allerede har en række problemer og er kendt af systemet for at være svære at nå. Det kan f.eks. være unge, der er droppet ud af skolen, unge uden eller med et svagt socialt netværk, eller unge der mangler sociale kompetencer. Fælles for de unge er, at de har et særligt behov for støtte. Indsatserne er delvis aldersbestemte. Forvaltningskompetencen er knyttet til UngeNetværket i forhold til de 15-18-årige, og indsatserne for at integrere de unge på arbejdsmarkedet er rettet mod unge fra 16-23 år. Endvidere er en kriminalpræventiv indsats rettet mod de 10-15-årige i kommunen; denne indsats er beskrevet under navnet Den Korte Vej.

Tiltaget: Traditionelt er der flere forskellige aktører i forskellige offentlige systemer, som indgår i de forskellige faser, der spænder fra at undersøgelsesarbejdet af den unges situation er foretaget til udarbejdelse af en handleplan og visitation til et konkret tilbud. I UngeNetværket foregår arbejdet derimod i en lige linje. Organiseringen i UngeNetværket betyder at der er kontinuitet i de forskellige sagsforløb, og at sagsbehandlingstiden er kortere, end den traditionelt ville være, fordi pædagog og sagsbehandler hurtigt kan snakke sammen om en sag og f.eks. ikke er begrænset af aftaletider o. lign. Pædagogerne kan gennem deres opsøgende arbejde handle på stedet, hvis der er behov for en hurtig reaktion. Samtlige medarbejdere i UngeNetværket får tildelt et miljøtillæg for at være opsøgende og arbejde på alle tider af døgnet, det vil sige, at sagsbehandlerne i netværket også har mulighed for at være opsøgende.

Erfaringer: Næstved Kommune vandt i 2006 Det Kriminalpræventive Råds pris for delprojektet for de 10-14-årige. Dette bygger på de samme metodeerfaringer, som man har gjort med udviklingen af samarbejdsmodellen i UngeNetværket. I en evaluering fra 2003, fremgår det, at hele pointen med at have forvaltning og foranstaltning under ét, og dermed et nært samarbejde mellem implicerede pædagoger og sagsbehandlere, er, at det giver muligheder for at kvalificere indsatserne over for den unge. Dels er der fordel i at kunne handle hurtigt, men derudover vurderes det også som en styrke, at være mindst to fagligheder med forskellige indgangsvinkler på den unges sag. Samarbejdet medvirker til at kvalificere det individuelle skøn, der ligger til grund for valg af indsats/ foranstaltning. Efter kommunesammenlægningen er man gået i gang med at forsøge at sprede erfaringerne ud til de nye dele af kommunen for derigennem at bevare et frugtbart samarbejds miljø.

Reference: www.godsocialpraksis.dk.

Vesterbirk, Marianne og Birgitte Klitgaard (2003): En rejse i forandring. Næstved går nye veje i organiseringen af arbejdet med udsatte unge, UFC-Børn og Unge, Hillerød

Navn: Den Korte Vej (eller Sydprojektet)

Anvendelsessted og -tidspunkt: Næstved Kommune. Iværksat i 2004 som toårigt projekt. Det er senere blevet forlænget med yderligere et år efter særskilt bevilling fra Integrationsministeriet. Den ekstra bevilling til projektet er målrettet en undersøgelse og vurdering af det metodiske grundlag, formidlingsegne erfaringer og modeller.

Målgruppe: Lokalområdets børn og unge mellem 10-14 år. Målgruppen beskrives som "før-sager", dvs. børn og unge med problemer, der endnu ikke har antaget en karakter, som medfører egentlig sagsbehandling (herunder § 38 undersøgelser), men som kan være store for de pågældende selv, for skolen, for lokalområdet mv. Det kan dreje sig om skulkeri, slagsmål, småkriminalitet i skolereg, respektløshed osv. Den umiddelbare målgruppe for projektet er fem skoler i et lokalområde samt en fritidsklub. Henvendelserne til projektet kommer derfra, idet skoleleder eller lærere retter henvendelse til projektet om konkrete børn, der giver anledning til bekymring. Der har i den periode, projektet har eksisteret, været 128 henvendelser.

Tiltaget: Projektet relaterer sig ikke til en bestemt teori eller model, men henter inspiration og erfaring fra SSP-arbejdet og Næstved Kommunes ungenetværk (fra 1997 kommunens indsats over for 15-23-årige). Hovedformålet med indsatsen er at undgå, at problemer udvikler sig, og at løse problemerne i nærmiljøet, således at eksterne foranstaltninger kan undgås. Skolerne rekvirerer bistand fra projektets medarbejdere, der består af pædagoger fra ungenetværket, skolernes SSP-kontaktlærere og Næstved Politi. De tiltag, der er iværksat, retter sig mod det enkelte barn, hele klasser eller grupper, forældre eller lærere.

I forhold til det enkelte barn spænder indsatsen fra rådgivende samtaler og tæt kontakt og opfølgning på indgåede aftaler til kriminalitetsforebyggelse med vejledning af politiet. Derudover er der tale om hjælp til at komme i gang med fritidsaktiviteter og særlig indsats i skolen i samarbejde med hjemmet.

I forhold til klasser har indsatsen koncentreret sig om trivselsfremmede gruppeaktiviteter, som sætter fokus på et godt fællesskab i klassen, eller om antimobningsaktiviteter mv.

I forhold til grupper har der været en hurtig indsats ved problemer med hærværk, trusler eller lignende, og indsatsen har involveret forældrene.

Forældrerådgivning og -vejledning med indgåelse af forpligtende aftaler har også været brugt, ligesom projektet har fungeret som katalysator i familier, hvor der har været problemer med samkvemsretten. På en enkelt skole er der arbejdet med etablering af et forældre-netværk for forældre med anden etnisk baggrund end dansk, og det er intentionen, at dette arbejde skal udbredes til de øvrige skoler.

Projektet har givet sparring til såvel enkelte lærere som grupper af lærere og har deltaget i observationer i klasser med efterfølgende rådgivning til de involverede lærere. En skole har etableret et særligt center, hvor elever, der vanskeligt kan rummes i de almindelige klasser, kan være i en periode, og hvor der gøres en særlig indsats, både hvad angår bistand til at højne elevens faglige niveau og vejledning i hensigtsmæssig social adfærd.

Erfaringer: På baggrund af de implicerede parter interne evaluering og en vurdering fra Kommunernes Revision konkluderes, at der er blevet givet redskaber til skolen og familien, så barnet bedre kan rummes, projektet har været kendetegnet ved en hurtig indsats, hvor løsninger er etableret sammen med skole, forældre og børn, politiet er en samarbejdspartner, der kan hjælpe såvel skole som forældre med at tage fat om problemerne tidligt, der er blevet udviklet metoder til tidlig og hurtig indsats over for børn i dårlig trivsel, der er blevet etableret tværfaglige grupper på skoler, der skaber helhedsløsninger for barnet.

Projektets forebyggende effekt er forsøgt målt gennem antal henvendelser til forvaltningens sagsbehandlere, og der har kunnet konstateres et markant fald vedr. 10-14-årige børn fra projektområdet i projektperioden. Henvendelser vedrørende denne gruppe synes næsten ikke at være forekommet.

De anbefalinger, der uddrages af den interne erfaringsopsamling, er bl.a., at de gode erfaringer med tidlig indsats spredes til alle skoler gennem SSP-arbejdet, og at der oprettes tværfaglige team, som skal varetage en forebyggende indsats over for børn og unge samt skabe helhedsorienterede løsninger for udsatte børn og unge.

Kommentar: Projektet vandt Det Kriminalpræventive Råds Pris i 2006. Motiveringen var, at man i projektet havde formået at skabe et tværfagligt netværk, der var i stand til at reagere hurtigt og sætte ind meget tidligt over for børn, der har det svært. Hvorvidt et fald i henvendelser til socialforvaltningen kan henføres til denne indsats, kan ikke dokumenteres, men forudsætningerne for en god forebyggende indsats er indeholdt i projektets elementer vedrørende tidlig henvendelse og hurtige initiativer, klar rollefordeling, personlig kontakt, vedholdenhed og engagement.

Reference: Vesterbirk, Marianne og Birgitte Klitgaard (2003): En rejse i forandring – Næstved går nye veje i organiseringen af arbejdet med udsatte unge. UFC-Børn og Unge, Hillerød.

Projektbeskrivelse fra Portalen www.godsocialpraksis.dk, *Skoler, socialpædagogik og politi i fælles udvikling af forebyggende indsats*.

SSP-samrådet (2006): pp.24-27 Næstved i front med nyt projekt, i: *Utilpassede Unge*. www.ssp-samraadet.dk

Næstved Kommune (2006): Evaluering af Projekt "Den korte vej" (Sydprojektet), Næstved

Endvidere indhentet statusoplysninger direkte fra Næstved Kommune vedrørende videreførelse af metoderne fra projektet.

Navn: PSP-samarbejde; en samarbejdsmodel mellem Psykiatrien, Socialforvaltningen og Politiet.

Anvendelsessted og -tidspunkt: PSP-samarbejdet startede som et projekt i 2004, hvor der indledtes et lokalt samarbejde på Frederiksberg. Samarbejdsmodellen forsøges nu introduceret og implementeret i forbindelse med det kriminalpræventive arbejde i de nye kreds- og lokalråd.

Målgruppe: Psykisk syge og på andre måder socialt udsatte.

Tiltaget: Samarbejdet kom i stand på initiativ af Frederiksberg Politi, der igennem en årrække havde oplevet, hvorledes problemerne omkring psykisk syge tog til i styrke og omfang. Det var politiets opfattelse, at psykisk syge og socialt udsatte i stigende grad blev overladt til sig selv, ligesom mange situationer omkring håndteringen af psykisk syge udviklede sig dramatisk og uforudsigeligt. Formålet med projektet er derfor at sikre en optimal koordinering af de involverede myndigheders ressourcer. I praksis fungerer projektet sådan, at repræsentanter fra hver myndighed mødes med faste intervaller, aktuelt månedligt. På mødet drøftes sager, hvor flere myndigheder med fordel kan være involveret, ligesom der udveksles relevant information som f.eks. oplysninger om personer, der ifølge politiets døgnrapporter har brug for hjælp. Samarbejdet kan desuden sikre en koordineret indsats i igangværende sager og bruges til løbende evaluering og optimering af det øvrige samarbejde, f.eks. i forbindelse med tvangsindlæggelser.

Erfaringer: Modellen har, ifølge en vurdering efter otte måneders forløb, vist sig særdeles anvendelig med et stort antal løbende sager, som med fordel og til gavn for patienterne er blevet behandlet i dette forum.

Kommentar: Det kan virke sandsynligt, at modellen kan forebygge kriminalitet blandt psykisk syge, da den giver mulighed for en tidlig behandlingsindsats i sager, hvor sygdommen måske ellers først ville være blevet opdaget i forbindelse med kriminalitet.

Reference: "PSP-projektet. Et myndighedssamarbejde der sætter mennesket i centrum. pp.1-3. Frederiksberg Politi" Rasmussen (2004) i: *Psykisk sygdom og kriminalitet*, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2006.

DKR (2008): Lokal forebyggelse af kriminalitet. Idékatalog til det lokale kriminalpræventive samarbejde, www.dkr.dk.

Navn: Mod en fælles indsats over for ungdomskriminalitet

Anvendelsessted og -tidspunkt: Karlebo Kommune 2005/06; et metodeudviklingsprojekt i et samarbejde med Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre.

Målgruppe: Målgruppen for forebyggelsesindsatsen er udsatte børn i flygtningefamilier. Børnene er i alderen 7-13 år. I projektet deltog fem flygtningefamilier, hvor fædre har været udsat for tortur, og hvor der er en eller flere kriminelle børn over 15 år samt drengebørn i alderen 7-13 år (målgruppen). I en af familierne var der dog ingen kriminelle børn over 15, men mange bekymringer for den ældste dreng på 12 år.

Tiltaget: Projektet består af 1) en kvalitativ undersøgelse af mødet mellem traumatiserede flygtningeforældre og det kommunale system, 2) intervention over syv måneder i form af 3-4 netværksmøder med flygtningefamiliernes professionelle netværk og 3) en kvalitativ evaluering af interventionen. Ud over de fem familier deltog de professionelle netværk, dvs. alle de faggrupper, der havde forbindelse med familiernes børn samt forældrenes rådgivere i det kommunale system, familiebehandlere, praktiserende læger mv.

Projektet tager udgangspunkt i, at torturoplevelsen har medført mistillid og mistro til offentlige myndigheder. Dette medfører i sig selv, at forældrene kan have vanskeligt ved at have en dialog eller kontakt med myndighedspersoner, og at møder med myndighedspersoner dermed ikke bliver frugtbare. Dette kan videre skabe stereotype forestillinger om de etniske minoriteter hos myndighedspersonerne.

Forældrenes fjendebilleder overføres imidlertid på børnene og kan indebære, at børnene får en konfliktfyldt interaktion med professionelle voksne i skolen, klubben eller på gaden. Stereotypificeringer mellem professionelle fagpersoner og de unge er med til at fremprovokere eller forstærke spændinger og vrede i mødet mellem dem. Projektet vil vise, at dette også gør sig gældende for mødet mellem forældrene og de forskellige faggrupper, der arbejder med deres børn og familie.

I interventionen – netværksarbejdet – er der fokus på familiernes samlede livssituation, og der tages udgangspunkt i familien egen opfattelse af deres situation. I netværksmøderne samles forældre og professionelle i et åbent mødeforum, hvor der arbejdes struktureret med at skabe en tillidsfuld dialog og fælles løsningsstrategier. I netværksmøderne deltager også en tovholder og en mødeleder, som begge skal være neutrale i forhold til de øvrige deltagere.

Den første kontakt til familien er en indledende samtale mellem forældrene og tovholderen, hvor familiens egen beskrivelse og vurdering af deres behov, deres professionelle netværk og deres ønsker og forventninger til processen er i fokus. At forældrene er involveret i at identificere netværket betyder, at man får nogle aktører med, som myndighederne måske selv ville have identificeret, men også, at familien gradvist får opbygget tillid og åbner sig i forhold til systemet, hvilket muliggør, at kredsen af professionelle på sigt kan udvides til også at omfatte de eventuelle professionelle, som familien ikke fra starten måtte have ønsket at involvere.

Tovholderen indkalder forældrene og forældrenes professionelle netværk til det første netværksmøde, hvorefter mødelederen tager over. I mødeindkaldelsen skal der være klare informationer om tid og formål med møderne og forventninger til deltagerne. Selve netværksmødet foregår efter en fast struktur, hvor mødeleder introducerer mødet, som inkluderer tre runder:

Første runde er beskrivelse af familien fra de enkelte deltageres perspektiv.

Anden runde tager form af debat og dialog med forslag til løsninger på familiens problemer fra de professionelle ud fra deres forskellige faglige perspektiver.

Tredje runde skal bruges til udarbejdelse af en handleplan med angivelse af indsatser og ansvar for gennemførelse heraf i perioden frem til næste netværksmøde.

På netværksmøderne diskuteres hvert enkelt barn med fokus på, hvad der kan gøres for at forbedre barnets situation, og ud fra dette udarbejdes en handleplan, som deltagerne arbejder ud fra mellem møderne. Efter mødet udarbejdes et referat, som fungerer som vejledning for familierne og de professionelle i den mellemliggende periode. Referatet oversættes til familiens modersmål. Anbefalingen er, at netværksmøderne afholdes med et par måneders mellemrum. Der skal være tid mellem møderne til at arbejde med handleplanen, og der aftales evt. møder mellem enkelte af fagfolkene og/eller mellem fagfolk og forældrene. Som første punkt på dagsordenen på det efterfølgende netværksmøde evalueres handleplanen.

Erfaringer: Resultater efter tre-fire netværksmøder viser,

En markant positiv forandring i adfærden blandt børnene i alderen 7-13 år, idet de i mindre grad er udadreagerende og aggressive. Der er derimod ikke sket forandringer i adfærden hos de unge i alderen 15 år og opefter.

Netværksmøderne har medført tydeligere og konkret arbejdsfordeling mellem de professionelle og mellem forældrene og de professionelle.

Flere professionelle mener, at det forpligtende forum har hjulpet dem til at udføre deres opgaver inden for en strammere deadline.

Faggrupperne fortæller, at de har opnået et helhedsorienteret indblik i familiernes problemstillinger.

Flere faggrupper finder det nemmere at kontakte hinanden på tværs efter netværksmøderne

Der er opnået et styrket samarbejde mellem forskellige faggrupper, men flere udtrykker stadig behov for mere koordinering og vidensdeling.

Faggrupperne mener, at den større indsigt i familierne letter kommunikationen med forældrene og børnene i det daglige arbejde.

Forældrenes engagement og deltagelse i arrangementer og møder i skolernes og fritidsinstitutionernes regi er øget.

Forældrenes og de professionelles negative billeder af hinanden er blevet nuancerede eller overvundet.

Netværksmøderne har medvirket til, at forældrene oplever mindre stress.

For at sikre en god udvikling hos børnene og i forældresamarbejdet bør netværksforløbet fortsætte, indtil mødelederen og deltagerne vurderer, at det kan slutte.

Kommentar: Projektrapporten er udformet, så metoden kan kopieres og anvendes i kommuner og andre steder. Rapporten indeholder bl.a. en slags manual til netværksmøderne. Servicestyrelsen, som anbefaler netværksmodellen, vurderer dog, at de gode resultater i sig selv ikke sikrer, at modellen implementeres. Derfor er der søgt og bevilget midler af Egmont Fonden til et implementeringsprojekt, som over fire år skal indføre modellen i seks kommuner for derigennem at udvikle en generel metode til implementering og forankring af modellen i landets kommuner. Projektet skal evalueres løbende, og der skal ses bl.a. på den kriminalpræventive effekt. Det overordnede forskningsansvar vil fortsat ligge i RCT, og projektet forventes afsluttet i foråret 2012.

Reference: Johansen, Mette Louise, Tina Mouritsen og Edith Montgomery (2006): *Mod en fælles indsats – netværksarbejde til forebyggelse af ungdomskriminalitet i traumatiserede flygtningefamilier*, Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre

Se endvidere Multimediefortællingen *Netværk for Rami* på www.rct.dk.

Egmont Fondens Støtte- og Bevillingsadministration (2008): Kriminalitetsforebyggelse blandt traumatiserede flygtningefamilier – Implementering af netværksmøder i danske kommuner, internt dokument.

Navn: HOTSPOT

Anvendelsessted og -tidspunkt: Endnu ikke påbegyndt pilotprojekt i Sjælørområdet og Akacieparken, København.

Målgruppe: Her er der snarere tale om et område end en gruppe, idet indsatsen retter sig mod steder, hvor der er behov for en synlig og koncentreret indsats for at højne borgernes sikkerhed og tryghedsfølelse pga. bl.a. ungdomskriminalitet.

Tiltaget: Planen er at etablere en hotspot-enhed med en chef, der koordinerer programmet. Hotspotchefen holder møder med de lokale aktører – socialmedarbejdere, skolen, politiet, boligforeninger – en gang om ugen og med politidirektøren og overborgmesteren en gang om måneden. Hotspotchefen har via politidirektøren og overborgmesteren mulighed for at omgå bureaukratiske forhindringer for en effektiv indsats. Desuden rekrutteres en række ”officerer”, eller gademedarbejdere, der arbejder under hotspotchefen på at skabe ro og tryghed i gaden. Disse har ikke beføjelser til at gribe ind, men forventes at forebygge kriminalitet gennem tilstedeværelse, henstillinger og dialog; de har samtidig en direkte telefonisk adgang til det vagthavende politi. Endvidere sigtes der på at fjerne de hårdeste kriminelle fra et område (det fremgår ikke af programbeskrivelsen, hvordan dette tænkes gjort). Der indføres visitationszoner og praktiseres hjem-i-seng ordninger, ligesom der vil blive gjort brug af forældreoplæg. Andre tiltag vil f.eks. handle om helhedsskoler og fritidsjobformidling. Det er meningen, at indsatsen skal være midlertidig, og at indsatserne forankres lokalt mellem relevante parter.

Erfaringer: Hotspot modellen er importeret fra Holland, hvor den med succes er afprøvet i Rotterdam og Amsterdam i 10 år. Den er besigtiget af beskæftigelses- og integrationsborgmester Jakob Hougaard og chefpolitiinspektør Per Larsen på fælles studietur til Holland. De to samt beskæftigelses- og integrationsforvaltningen har videreudviklet og fordansket modellen, som er blevet behandlet i Københavns Borgerrepræsentation i juni 2008.

Kommentar: I rapporten fra Københavns Kommunes taskforce nævnes, at resultaterne af en hot spot indsats kan være, at kriminaliteten forskydes til andre bydele, hvorfor en geografisk afgrænset indsats ikke er tilstrækkelig til bekæmpelse af kriminalitet. En forskningsoversigt vedrørende denne type indsatser giver dog et andet billede, da konklusionen, der drages på baggrund af en række

effektstudier, er, at der ikke er tale om forskydningseffekter, men snarere om effektspredning, da indsatsen har en positiv indvirkning på de nærliggende områder også.

Referencer: Artikel fra Berlingske Tidende 21. januar 2008.

www.jakobhougaard.kk.dk/upload/jakobhougaard/dokumenter/hotspotmodel.pdf.

Braga, Anthony A. (2007): Effects of Hot Spots Policing on Crime, A Campbell Collaboration systematic review, <http://www.aic.gov.au/campbellcj/reviews/titles.html>.

LG Insight (2008): Den kriminalpræventive indsats i Københavns Kommune – vurderinger og anbefalinger, www.lg-insight.dk.

Bilag vedrørende familie mv.

Navn: Multisystemisk terapi, Danmark

Anvendelsessted og -tidspunkt: MST er blevet anvendt i Danmark siden 2003, og i dag er der MST-teams i Herning, Helsingør, Århus, Aalborg og Storkøbenhavn. Nogle af disse tilbyder ikke blot deres service i egne kommuner, men også omkringliggende kommuner.

Målgruppe: Unge i alderen 12-17, som har alvorlige adfærdsproblemer, og hvor familien er tæt på at give op og har udtrykt ønske om, at den unge anbringes uden for hjemmet. Målgruppen kan også være unge, som hjemgives til forældrene efter ophold på døgninstitution. Tiltaget er både et alternativ og et supplement til døgnanbringelser.

Tiltaget: Formålet med MST er at mobilisere ressourcerne i familien, i familiens netværk og i den unges øvrige netværk (venner og skole). Af eksempler på adfærdsmæssige problemer nævnes pjækkeri fra skole, kriminalitet, misbrug, aggressivitet og trusler.

MST-behandlingen starter med en henvisning fra de sociale myndigheder. Formålet med indsatsens konkretiseres herefter i 4-5 målsætninger. Overordnet opstilles der tre mål for behandlingen: 1) den unge skal gå i skole eller arbejde mindst 20 timer per uge, 2) den unge må ikke begå ny kriminalitet inden for de sidste to måneder af behandlingsforløbet, og 3) den unge skal fortsat bo hjemme.

Programmet forsøger at ændre den unges adfærd bl.a. ved ”at styrke forældrenes opdragelsespraksis, styrke forudsigelighed og omsorg i familien, skabe fornyet kontakt til venner og positive interesse for den unge, forbedre den unges skole- eller arbejdspræstation, øge den unges

deltagelse i positive fritidsaktiviteter, styrke kontakten mellem familie og omgivelser samt gøre familien i stand til at løse fremtidige konflikter” (Servicestyrelsens hjemmeside).

Behandlingen foregår i familiens eget hjem eller nære omgivelser og udføres af en vejleder og to-fire terapeuter. Vejlederen skal sikre, at der er en terapeut til rådighed for familien 24 timer i døgnet. Behandlingsforløbet varer fra tre til fem måneder.

Erfaringer: En resultatevaluering, som er gennemført fra 2005 til 2007, følger 359 MST-forløb. Evalueringen er opdelt i to dele, hvoraf den første omhandler behandlingsresultater i forhold til primære resultatmål (hvordan de unge udvikler sig i forhold til skolegang, kriminalitet, misbrug og døgnanbringelse). I denne del af evalueringen, der omfatter 231 forløb, sammenlignes de unges situation på henvisningstidspunktet med deres situation ni og 18 måneder efter afslutningen af MST-forløbet.

Den anden del af evalueringen omhandler behandlingsresultater i forhold til relationelle mål (familiens samspil, de unges relationer til jævnaldrende og de unges psykiske velbefindende). Denne del omfatter 128 forløb, og her sammenlignes de unges situation på henvisningstidspunktet med situationen et halvt år efter forløbets afslutning.

Første del af evalueringen viser, at de unges problemadfærd er blevet reduceret. Det er således lykkedes at reducere andelen af unge, som ikke går i skole eller er i arbejde, eller som har haft et omfattende fravær, med 40-50 pct. Tilsvarende er andelen af unge, der begår kriminalitet, halveret, og der er sket godt en halvering af de unges misbrugsproblemer. MST-behandlingen betegnes som tilfredsstillende på disse områder, mens den på to andre områder har vist sig at være mindre tilfredsstillende. Det angår andelen af unge, som ikke passer deres skoletilbud, idet der trods en væsentlig reduktion, jf. ovenstående, stadig er en stor gruppe unge, ca. en fjerdedel, som hverken før eller efter MST-forløbet passer et skoletilbud. Desuden har MST-behandlingen ikke kunnet forhindre døgnanbringelser fuldstændigt, eftersom mellem en fjerdedel og en tredjedel af de unge er blevet anbragt på en døgninstitution i løbet af den periode, evalueringen er foregået.

Anden del af evalueringen viser, at der er sket et betydeligt opsving i forældrenes vurdering af samspillet i familien. Desuden er familiens kommunikationsevne blevet kraftigt forbedret. Også de unge angiver visse forbedringer, men dog ikke så markant som forældrene. Evalueringen viser endvidere, at skolerne vurderer, at der er sket en klar fremgang i drengenes psykiske velbefindende, mens det for de pigernes vedkommende kun er tale om beskedne forbedringer. Endelig viser evalueringen, at lærerne oplever klare fremskridt i de unges relationer til jævnaldrene. De unges forældre og de unge selv angiver kun mindre forbedringer i denne retning.

Kommentar: Det er vanskeligt at vurdere de nævnte resultater, da undersøgelsen ikke omfatter en kontrolgruppe.

Reference: Greve, Morten & Mikael Thastum (2008): *Resultatevaluering af Multisystemisk Terapi i Danmark 2004-2007. Delrapport 2*. Servicestyrelsen, København & Center for Kvalitetsudvikling, Århus.

Servicestyrelsens hjemmeside: www.servicestyrelsen.dk.

Navn: Metaanalyse af Multisystemisk Terapi

Type: Metaanalyse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Metaanalysen omfatter otte undersøgelser, som er publiceret i perioden 1990-2004. Undersøgelserne stammer fra USA (6), Canada (1) og Norge (1). MST-programmet er meget udbredt, og forfatterne anslår, at der hvert år er cirka 10.000 unge i USA og Europa, som underkastes programmet.

Målgruppe: Unge i alderen 10-17 år, som har adfærdsvanskeligheder, herunder unge som har psykiske problemer eller begår kriminalitet.

Tiltaget: Multisystemisk terapi er et intensivt familieprogram vedrørende unge med adfærdsvanskeligheder. Under behandlingen forsøger terapeuterne at engagere hele familien for at løse problemerne. Behandlingen kan konkret bestå af indsatser i forhold til at forbedre kommunikation i familien, forældreegenskaber, relationer til kammerater, skolepræstationer og socialt netværk. Der er ikke udviklet nogen særlig teknik i forbindelse med MST, men programmet særkende er den helhedsorienterede indsats.

Tiltagets varighed er 4-6 måneder. Hver terapeut har ansvar for et lille antal familier og står til rådighed 24 timer i døgnet. Formålet med tiltaget er at begrænse anbringelser uden for hjemmet og at reducere de unges kriminalitet og anden afvigende adfærd.

Undersøgelsen: Undersøgelsen er baseret på kvantitative metoder. Metaanalysen inkluderer kun undersøgelser med et rent eksperimentelt design. Herved adskiller den sig fra de fleste andre metaanalyser, som sædvanligvis både inkluderer undersøgelser med eksperimentelt og kvasi-eksperimentelt design. De otte undersøgelser omfatter godt 1200 unge. Eksperimentalgruppen består af unge (familier), som har fået MST, mens kontrolgruppen består af unge (familier), som har fået enten 'den sædvanlige behandling' eller ingen behandling. Den sædvanlige behandling kan inkludere anbringelse uden for hjemmet. Det er således en ganske sammensat kontrolgruppe, der sammenlignes med.

Succeskriterier varierer i forskellige undersøgelser og er enten 1) andel unge som anbringes uden for hjemmet (institution, psykiatrisk institution eller fængsel), og 2) andel unge som anholdes og domfældes. Oplysningerne er baseret på selvrapporeret kriminalitet og registerdata.

Resultater: I forhold til det første succeskriterium viser metaanalysen, at der ikke er forskel på andelen i de to grupper, som er blevet anbragt uden for hjemmet. Denne del af analysen er baseret på oplysninger fra fire af de otte undersøgelser.

En analyse, der inkluderer seks af undersøgelserne, ser på effekten i forhold til antal nye anholdelser. Denne del af analysen viser, at færre af MST-gruppen end af kontrolgruppen arresteres, men igen er forskellen ikke statistisk signifikant. Den nærmer sig dog kraftigt en acceptabel usikkerhed ($p=0,0504$).

Kommentar: Undersøgelsen er af høj kvalitet, idet den anvender snævre inklusionskriterier. Den nævnte sammensatte kontrolgruppe bevirker dog, at det er vanskeligt at afgøre, hvad MST egentlig måles i forhold til – om det er alternativ til en anbringelse, til anden behandlingsform eller til ingen tiltag. Det skal tilføjes, at det i andre, rent kriminologiske reviews af MST fortsat hævdes, at behandlingen har en præventiv effekt (se f.eks. MacKenzie 2006).

Reference: Littell, Julia H., Popa, M. & Forsythe, B. (2005): *Multisystemic Therapy for social, emotional, and behavioral problems in youth aged 10-17*. A Campbell Collaboration Systematic Review.

MacKenzie, Doris Layton (2006): *What Works in Corrections*. Cambridge, Cambridge University Press.

Navn: Functional Family Therapy

Type: Effektevaluering.

Anvendelsessted og -tidspunkt: FFT har været anvendt i USA i 30 år. Siden 2003 har Sverige anvendt tiltaget.

Målgruppe: Programmet anvendes over for unge i risikogruppen og deres familier. Aldersmæssigt er målgruppen unge mellem 11-18 år. I USA anvendes tiltaget over for unge lovovertrædere.

Tiltaget: Functional Family Therapy (FFT) er et familiebaseret forebyggelses- og interventionsprogram. Formålet med programmet er at forbedre kommunikationen og samspillet i familien. Programmet benytter sig af en multisystemisk indgangsvinkel. Programmet er inddelt i tre

faser. Den første fase består af introduktion og motivation. Fase to er selve adfærdsændringsfasen, hvor terapeuten hjælper familien med at ændre dens kommunikationsmønstre, herunder konfliktløsning. Den tredje fase er generaliseringsfasen, hvor den positive udvikling, familien har undergået, overføres til andre områder. Terapeuterne hjælper familien med at fastholde forbedringerne og undgå tilbagefald. Det primære formål med generaliseringsfasen er at forbedre familiens evne til at påvirke de forskellige systemer, som de indgår i, f.eks. skole, samfundet, retssystemet. Selve tiltaget består i, at familien mødes 8-12 gange med en terapeut. Programmets varighed er tre måneder.

Undersøgelsen: Artiklen refererer resultater fra tre undersøgelser med eksperimentelle design og kvasi-eksperimentelle design og fem undersøgelser af mindre god metodologisk kvalitet. I disse undersøgelser anvendes forskellige kontrolgrupper, herunder ingen behandling, anden familierapi end FFT og traditionel straf (f.eks. betinget dom).

Resultater: Undersøgelserne viser, at FFT kan reducere recidivet, der måles som ny anholdelse, med 20-60 pct., når FFT-gruppen sammenlignes med kontrolgruppen.

Kommentar: En reduktion i recidivet på 60 pct. er så højt, at det kan skabe mistanke om metodemæssige problemer ved undersøgelsens gennemførelse.

Reference: Sexton, Thomas L. & James F. Alexander (2000): Functional Family Therapy. *Juvenile Justice Bulletin*, December 2000. U.S. Department of Justice, Office of Justice Program, Washington, DC.

www.servicestyrelsen.dk.

Navn: Multidimensional Treatment Foster Care

Anvendelsessted og -tidspunkt: MTFC er et manualbaseret program, som er udviklet i Oregon, USA, i 1980'erne.

I Sverige er programmet siden 2007 blevet anvendt på "utredningshemmet" Hässleholm. Hässleholm er en ungdomsinstitution med to afdelinger, en lukket afdeling med fem pladser og en åben med fire pladser. Institutionen, der modtager drenge og piger med alvorlige psykosociale problemer og adfærdsvanskeligheder, foretager udredninger af de unge for at undersøge, hvilken type indsatser den unge og dennes familie behøver. Efter udredningen placeres de unge i MTFC-programmet.

I Danmark anvendes programmet ikke. Det er dog besluttet, at MTFC programmet skal afprøves og dokumenteres i Danmark. Servicestyrelsen søger derfor pt. efter kommuner og organisationer, som ønsker at samarbejde med Servicestyrelsen om et projekt med afprøvning af programmet for de 12-18-årige.

Målgruppe: Målgruppen er børn og unge, som har adfærdsmæssige problemer og f.eks. har været involveret i misbrug og kriminalitet. Der findes tre versioner af programmet målrettet mod henholdsvis 3-5-årige, 6-11-årige og 12-18-årige.

Både de unge selv, deres forældre og de sociale myndigheder skal indvilge i en anbringelse uden for hjemmet, og den unge skal kunne flytte tilbage til sin familie efter anbringelsen.

Tiltaget: Programmet er et alternativ til en langvarig anbringelse uden for hjemme. Programmet er manualbaseret, og for at få lov til at anvende programmet kræves en certificering af programmets ophavsmænd. Programmet består af flere forskellige tiltag: *Adfærdstræning til plejefamilier*, som består i et 20 timers kursus, hvor plejefamilierne lærer at analysere den unges adfærd, metoder til samarbejde med de biologiske forældre, og hvordan de motiverer den unge; *støtte til plejefamilier*, som består af ugentlige møder, hvor familierne kan få vejledning og trække på andre plejefamiliers erfaringer, foruden ugentligt hjemmebesøg og daglig kontakt med terapeuten, som står til rådighed for plejefamilierne 24 timer i døgnet; *familieterapi til de biologiske familier*, som består af supervision, problemløsning, disciplin og motivation; og *hjælp til de unge*, som kan bestå af terapi, uddannelsesstøtte, psykisk konsultation og hjælp med at styre medicinering.

Programmet varer 8-12 måneder og selve forløbet tilrettelægges af et MTFC-team, der består af en case-manager, som har det overordnede ansvar for behandlingen, og en terapeut, som arbejder med den unge og dennes familie. Formålet med programmet er, at den unge kan flytte tilbage til sine forældre.

Erfaringer: Flere amerikanske undersøgelser viser, at programmet har en positiv effekt i form af mindre recidiv og bedre skolegang mv.

En effektundersøgelse fra 1998 viser, at drenge, som har deltaget i MTFC-programmet, har mindre recidiv ét år efter programmet var afsluttet, end drenge, som har fået "group care". Undersøgelsen viser også, at deltagelse i MTFC-programmet øger sandsynligheden for, at de unge kommer hjem til familien igen. Undersøgelsen omfatter 79 drenge (12-17 år), som var meget kriminelt belastede. Undersøgelsen har et eksperimentelt design (Chamberlain & Reid 1998).

En effektundersøgelse fra 2007 viser, at piger, som har deltaget i MTFC-programmet, havde mindre fravær fra skolen og arbejdede med mere lektier derhjemme, end piger, som var blevet placeret i

anden type familiepleje. Undersøgelsen omfatter 81 piger i alderen 13-17 år, som havde begået kriminalitet. Undersøgelsen har et eksperimentelt design (Leve & Chamberlain 2007).

Svenske erfaringer: En foreløbig evaluering viser, at erfaringerne med MTFC-programmet har været positive. Den bekymring, man havde i forhold til at få de unge til at følge et så åbent program, i forhold til plejefamiliens evne til at håndtere de unge og i forhold til at få de unge til kun at omgås prosociale venner, har vist sig ikke at være berettiget. MTFC-programmet er blevet implementeret som et forsøg med et eksperimentelt design med tilfældig udvælgelse til eksperimentalgruppe og kontrolgruppe. Der foreligger endnu ikke nogen effektevaluering af det svenske forsøg.

Kommentar: Gennemgående solide undersøgelser, der peger på klar positiv effekt.

Reference: Højman, Lotta & Nick Dovik (2008): *MTFC. Ett evidensbaserat manualstyrt behandlingsprogram*. Statens institutionsstyrelse, Stockholm.

Leve, Leslie D. & Patricia Chamberlain (2007): A Randomized Evaluation of Multidimensional Treatment Foster Care: Effects on School Attendance and Homework Completion in Juvenile Justice Girls. *Research on Social Work Practice*, vol. 17 (6), s. 657-663.

Chamberlain, Patricia & John B. Reid (1998): Comparison of Two Community Alternatives to Incarceration for Chronic Juvenile Offenders. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, vol. 66 (4), s. 624-633.

Chamberlain, Patricia, Philip A. Fisher & Kevin Moore (2002): Multidimensional Treatment Foster Care: Applications of the OSLC Intervention Model to High-Risk Youth and Their Families. I John B. Reid, Gerald R. Patterson & James Snyder (eds.): *Antisocial Behavior in Children and Adolescents*. American Psychological Association, Washington, DC.

www.servicestyrelsen.dk.

Navn: Parent Management Training

Type: Litteraturstudie.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Tiltaget er udviklet af Oregon Social Learning Center i 1960'erne. Norge har indført Parent Management Training (PMT) i 2001, og flere danske kommuner er for tiden ved at implementere programmet.

Målgruppe: Familier med børn i alderen 4 til 12 år, som har begyndende eller udtalte adfærdsproblemer.

Tiltaget: Programmet tager udgangspunkt i barnets situation og bygger på aktiv involvering af forældrene. Formålet med programmet er at ændre familiens adfærdsmønster, så den negative udvikling i familien stoppes, og barnets adfærdsproblemer reduceres. Dette sker ved at træne forældrene i problemløsning, grænsesætning og positiv kommunikation med barnet. Selve programmet består i, at familien får tilknyttet en terapeut, som de mødes med én time ugentligt i ca. 25 uger. Møderne har forskellige temaer, og terapeuten anvender metoder som dialog, rollespil og hjemmeopgaver i behandlingen. Programmet er baseret på manualen 'Living With Children' fra 1968.

Undersøgelsen: Litteraturstudien (Brestand & Eyberg 1998) identificerer 82 effektundersøgelser, som omhandler behandling af børn med adfærdsvanskeligheder.

Resultater: Gennemgangen af effektundersøgelserne viser, at der er to typer af programmer, som har en dokumenteret effekt i forhold adfærdsvanskeligheder. Det er PMT-programmet, som baseret på 'Living With Children'-manualen, og et lignende program, nemlig Webster-Stratton's parent-training: De utrolige år (omtalt andet sted), hvor der anvendes videofilm i undervisningen. Der ser ikke ud til at være foretaget en måling af den kriminalpræventive effekt af tiltagene.

Kommentar: Der er senere gennemført en effektundersøgelse af det norske forsøg med PMT. Denne viser ligeledes positive resultater af programmet i form af reduktion af børnenes problemer, forbedring af deres sociale kompetencer og forbedring af forældrenes opdragelsesformåen.

Reference: www.servicestyrelsen.dk.

www.oslc.org.

www.atferdssenteret.no.

Kazdin, Alan E. (1997): Parent Management Training: Evidence, outcomes, and issues. *Journal of American Academic Child and Adolescent Psychiatry*, vol. 36 (10), s. 1349-1356.

Brestan, Elizabeth V. & Sheila M. Eyberg (1998): Effective Psychosocial Treatments of Conduct-Disordered Children and Adolescents: 29 Years, 82 Studies, and 5,272 Kids. *Journal of Clinical Child Psychology*, vol. 27 (2), s. 180-189.

Ogden, Terje & Kristine Amlund Hagen (2008): Treatment Effectiveness of Parent Management Training in Norway: A randomized controlled trial of children with conduct problems. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, vol. 76 (4), s. 607-621.

Navn: Familierådslagning/Familieråd

Anvendelsessted og -tidspunkt: Forsøg blev gennemført i otte danske kommuner i perioden juli 1999 til december 2001, og metoden anvendes i dag i flere kommuner. Metoden er indført i forbindelse med anbringelsesreformen, der indebærer krav om systematisk inddragelse af familie og netværk. Metoden, der bl.a. også anvendes i Sverige og Norge, er inspireret af den new zealandske model "Family Group Conferences." Familierådslagning er lovfæstet i NZ i forbindelse med tiltag vedrørende ungdomskriminalitet.

Målgruppe: Familierådslagning er en kommunikations- og beslutningsmodel, hvor familiemedlemmer sammen med professionelle (sagsbehandlere, psykologer o.l.) diskuterer problemer omkring omsorg, beskyttelse eller kriminell adfærd og velegnede fremtidige løsninger.

Der er tale om et tilbud, som det offentlige kan give til forældre i forbindelse med såvel "lette" som "tunge" problemer vedrørende barnets udvikling og trivsel. Der kan således ligge meget forskellige og mere eller mindre alvorlige forhold til grund for anvendelsen af familierådslagningsmodellen.

Tiltaget: Tilbud om familierådslagning vil typisk tage afsæt i resultaterne af en § 38-undersøgelse, men anvendes desuden som en forebyggelsesmodel før de sociale myndigheder inddrages. Udgangspunktet er et møde, hvor familien, slægten og andre betydningsfulde personer i familiens netværk samles for at diskutere og udtænke en plan med forslag til indsatser for barnet/børnene i familien. Igangsætning af en familierådslagning fordrer, at familien er positivt indstillet over for det. Dernæst formulerer initiativtageren spørgsmål og eventuelle rammer til brug for familierådslagninger og forhandler disse med forældrene og barnet/den unge. Når rammerne er på plads, tilknyttes en samordner. Samordneren kender ikke sagen, kun de spørgsmål, familierådslagningen skal tage stilling til. Samordnerens opgave er at kontakte familiemedlemmer, venner og andre, som familien ønsker inddraget i rådslagningen.

Erfaringer: En evaluering af familierådslagning i Kjellerup Kommune viser, at 87 pct. af forældrene mener, at deres barn har fået et bedre tilbud om foranstaltning ved at bruge familierådslagning, end det ville have fået, hvis der ikke havde været anvendt familierådslagning. En landsdækkende evaluering af det danske forsøg med familierådslagning viser, at den udvidede familie ofte er villig til at medvirke og som regel i flere end det ene planlagte møde, at familiens ressourcer bliver anvendt, men ikke altid er tilstrækkelige til at afhjælpe problemet, og at det ikke er muligt at sige noget om familierådslagningens effekt på langt sigt endnu. Der, hvor familierådslagningen har haft den største effekt, er i forhold til samspillet mellem familie og forvaltning, hvor familierådslagningen giver større ligestilling.

Kommentar: Der kan være flere årsager til, at familierådslagning er populær. For det første holder familierådslagningsmodellen fast i, at familier har et ansvar for de enkelte familiemedlemmers omsorg. For det andet er modellen fleksibel i forhold til kulturelle forskelle. For det tredje kan modellen være med til at sikre, at de involverede familier får lejlighed til at bidrage med vigtig viden og indsigt om følsomme forhold. Og for det fjerde kan familier være mere motiverede end de professionelle til at søge langsigtede løsninger.

En metaanalyse af familierådslagning er under udarbejdelse i Nordisk Campbell Center regi.

Reference: Rasmussen, Bo Morthorst & Thomas Haldbo Hansen (2002): *En beslutningsmodel med meget mere – en undersøgelse af ”Det danske forsøg med Familierådslagning”*, UFC – Børn og Familier, Aabenraa.

Hansen, Jytte & Thomas Haldbo Hansen (2003): Familierådslagning i Danmark - 2.del af evalueringen af ”Det danske forsøg med Familierådslagning”, UFC – Børn og unge

Rasmussen, Bo Morthorst (2004): *Familierådslagning i Kjellerup Kommune*, UFC- Børn og unge.

Styrelsen for Social Service (2006): Research og beskrivelse af erfaringer med forældreprogrammer i Danmark og udlandet. www.servicestyrelsen.dk.

Se endvidere www.nc2.dk.

Navn: De Utrolige År

Type: Effektevaluering.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Programmet blev udviklet i USA for 25 år siden. Siden 2006 er programmet blevet anvendt i Danmark.

Målgruppe: Tiltaget er rettet mod børn i alderen 3-12 år, som har begyndende adfærdsvanskeligheder og aggressiv adfærd, samt disse børns forældre. Målgruppen er således børn i risikogruppen og deres forældre.

Tiltaget: Tiltaget De Utrolige År (DUÅ) består af henholdsvis et forældreprogram og et børneprogram, Dinosaurusskolen. Sidstnævnte er omtalt i et selvstændigt bilag.

Programmet DUÅ er manualbaseret og kræver certificering af underviserne.

Det overordnede formål med forældreprogrammet er at styrke barnets og forældrenes kompetencer. Rationalet er, at det er mere hensigtsmæssigt at styrke forældrenes evner til at opbygge en god relation til barnet og til at vejlede barnet end at lade professionelle behandlere overtage ansvaret for barnet. Selve programmet består i, at en forældregruppe på 10-12 personer mødes ugentligt med to gruppeledere i 12-18 uger. Programmet er opdelt i et grundkursus på 12 uger (Basic Parent Training Program) og en overbygning på 6 uger (Advance Parent Training Program). Der er et overordnet tema for hvert møde, f.eks. grænsesætning eller positiv opmærksomhed, og i forbindelse med mødet vises videoklip, som diskuteres, og forældrene får hjemmearbejde for i form af aktiviteter, som de skal afprøve før næste møde.

Foruden de nævnte to programmer findes der også et særligt program, som henvender sig til lærere (skoleprogrammet).

Undersøgelsen: Den amerikanske effektundersøgelse stammer fra 2004. Undersøgelsen har et eksperimentelt design med tilfældig udvælgelse til et antal eksperimentalgrupper og til kontrolgruppen, som består af familier, som kom på venteliste. I undersøgelsen sammenlignes kontrolgruppen således med fem forskellige grupper, som har fået en kombination af forskellige DUÅ-programmer: 1) forældreprogram, 2) forældreprogram + skoleprogram, 3) børneprogram, 4) børneprogram + skoleprogram og 5) børneprogram + skoleprogram + forældreprogram.

Undersøgelsen omfatter 159 familier med børn i alderen 4-8 år med adfærdsvanskeligheder.

Programmernes effekt er målt ved at observere henholdsvis forældrene i hjemmet (effekt af forældreprogrammet), børnene under leg (effekt af børneprogrammet) og børnene i skolen (skoleprogrammet) før programmet blev iværksat, under programmet og efter programmet.

Resultater: Den amerikanske evaluering af programmet viser, at de familier, som havde modtaget programmet (alle kombinationer) havde væsentlig færre problemer med børnene efterfølgende end familierne i kontrolgruppen. Ligeledes var børnenes adfærd i skolen forbedret.

I Danmark er der foretaget en evaluering af forældreprogrammet. Evalueringen er dog endnu ikke offentliggjort, men ifølge oplysninger fra Servicestyrelsens hjemmeside er erfaringerne positive. Evalueringen viser, at forældrene har oplevet programmet som meget anvendeligt til løsning af problemer med barnet og ægteskabelige problemer, at forældrene efter at have gennemført programmet føler sig rustet til at kunne løse nuværende og fremtidige problemer, og at forældrene gerne vil anbefale programmet til andre.

Reference: Webster-Stratton, Carolyn (2000): The Incredible Years Training Series. *Juvenile Justice Bulletin*, June 2000. U.S. Department of Justice, Office of Justice Program, Washington, DC.

Webster-Stratton, Carolyn, M. Jamila Reid & Mary Hammond (2004): Treating Children With Early-Onset Conduct Problems: Intervention Outcomes for Parent, Child, and Teacher Training. *Journal of Clinical Child and Adolescent Psychology*, vol. 33 (1), s. 105-124.

www.servicestyrelsen.dk.

Navn: Early Family/Parent Training

Type: Metaanalyse.

Anvendelsessted- og tidspunkt: Metaanalysen omfatter 55 undersøgelser, som er publiceret i perioden 1976-2008. Af disse undersøgelser er flertallet (49) fra USA, mens de øvrige stammer fra Australien, Storbritannien, Canada, New Zealand mv.

Målgruppe: Målgruppe for programmerne er forældre med børn med adfærdsvanskeligheder, herunder antisocial adfærd og kriminalitet.

Tiltaget: Tiltagene består i hjemmebesøg eller forældretræningsprogrammer, hvor forældrene individuelt eller i gruppe modtager undervisning i børneopdragelse mv. En del af programmer er manualbaserede forældreprogrammer såsom De Utrolige År, Positive Parenting Program og Parent-Child Interaction Therapy. Formålet med disse tiltag er at styrke forholdet mellem forældre og barn for herigennem at forbedre barnets evne til at kontrollere impulsiv, kontrær og aggressiv adfærd.

Undersøgelsen: Metaanalysen inkluderer 55 tidligere publicerede undersøgelser og omfatter knap 10.000 personer. Der er kun inkluderet undersøgelser med eksperimentelt design.

Resultater: Analysen viser, at tiltag af denne type er effektive i forhold til at reducere børn og unges adfærdsproblemer, idet disse problemer reduceres med ca. 45 pct.

Kommentar: Undersøgelsen er meget solid, idet der er anvendt et snævert inklusionskriterium, som indebærer, at kun de mest robuste undersøgelser inddrages i analysen.

Reference:

Piquero, Alex R., David P. Farrington, Brandon C. Welsh, Richard Tremblay & Wesley G. Jennings (2008): *Effects of Early Family/Parent Training Programs on Antisocial Behavior & Delinquency. A Systematic Review*. Brotsförebyggande rådet, Stockholm.

Navn: Dinosaur-skolen

Anvendelsessted og -tidspunkt: I 2007-2008 skal Dinosauruskolen udvikles og afprøves i otte kommuner. Projektet indebærer en etårig uddannelse af kommunale fagfolk. Hver af de otte kommuner bliver tildelt to uddannelsespladser i 2007 og to i 2008. Dinosauruskolen er en del af metoden "De utrolige år", hvorfra et forældretræningsprogram allerede er implementeret i Ikast, Herning, Holstebro og Aalborg Kommune. Afprøvningen af Dinosauruskolen planlægges at inkludere disse kommuner samt fire andre kommuner.

Målgruppe: Dinosauruskolen er et evidensbaseret program, hvor behandlingen er rettet mod 4-8-årige børn med adfærdsvanskeligheder.

Tiltaget: Formålet er at forebygge, reducere eller stoppe adfærdsproblemer hos børn ved at forbedre deres sociale kompetencer i forhold til jævnaldrende. Dermed er indsatsen rettet imod udbedring af de problemer, som kendetegner børn med behov for en tidlig forebyggende indsats.

Dinosauruskolen er bygget op om forløb i grupper bestående af 4-6 børn og to gruppeledere. Der arbejdes med udvikling af kognitive og sociale evner gennem praktiske og legeorienterede metoder i et forløb på 18-20 moduler á to timer.

Erfaringer: Forskning viser, at adfærdsproblemer hos de involverede børn reduceres signifikant efter endt behandling med Dinosauruskolen. Servicestyrelsen forestår den overordnede styring af projekt Dinosauruskolen. Projektets resultater vil blive formidlet til kommunale myndigheder, leverandører og andre væsentlige aktører på det sociale område.

Reference: www.servicestyrelsen.dk.

<http://incredibleyears.wales.co.uk>.

Navn: Marlborough Familiecenter – flerfamilieterapi

Anvendelsessted og -tidspunkt: Marlborough-modellen blev udviklet i London sidst i 1970'erne. Modellen blev udviklet i regi af Marlborough Family Center, som er en børne- og familierådgivningsservice med integreret psykoterapi for voksne og med stærke forbindelser til distriktpsychiatrien, som tager sig af voksne med alvorlige psykiske lidelser.

Målgruppe: Familier (og børn) som har behov for familierapi, og som har problemer i form af voldelig adfærd, narkotika- eller alkoholmisbrug, mental sygdom, social udstødelse mv.

Tiltaget: Marlborough-modellen beskrives som en kontekstbaseret behandlingsmetode, hvor der lægges stor vægt på at konteksten, dvs. familien, lokalsamfund, nabolag, venskabsnetværk, arbejdssammenhænge, skoler og børnehaver, religiøse og kulturelle institutioner og faglige netværk, inddrages. Tiltaget består dels af oprettelse af et dagcenter, hvor to til ti familier kan komme otte timer dagligt fem dage om ugen. Samværet på dagcenteret kan mindske den marginalisering og isolation, disse familier ofte oplever. Flerfamilieterapien foregår i samvær med de andre familier og centerets personale. Der findes ingen decideret manual for behandlingens indhold.

Tiltaget består endvidere i oprettelse af en familieskole. Målgruppen for familieskolen er børn, som er blevet smidt ud af skolen pga. alvorlige indlæringsproblemer, vold eller forstyrrende adfærd. I familieskolen skal de børn, som undervises, være ledsaget af mindst én forældre. Formålet med dette er dels, at forældrene skal være vidne til deres børns undervisningsmæssige problemer, og dels, at lærerne kan opleve de familieproblemer, som ofte tages med i skolen. Familieskolen yder terapi baseret på en undervisningsmæssig kontekst og er samtidig undervisning forankret i en terapeutisk relation. Herved fungerer den som et bindeled mellem undervisning og psykoterapi. Børnene og deres forældre har undervisning fire formiddage om ugen, og skolen kan rumme ni børn ad gangen.

Erfaringer: Familieskoler (eller familieklasser), som bygger på samme idegrundlag som Marlborough, anvendes som forsøg i Horsens, Århus, Helsingør og Gladsaxe Kommune. Programmet kaldes i Danmarks også for Helsingør-modellen. Familieskoler henvender sig til børn, der af forskellige grunde ikke får det forventede og nødvendige udbytte af undervisningen i skolen. Familieklassen består typisk af seks elever, som har et familiemedlem med, og klassen arbejder to-tre dage om ugen i ca. tre timer ad gangen i maksimalt tre måneder. Der er endnu ikke foretaget en evaluering af det danske tiltag.

Reference: Asen, Eia, Neil Dawson & Brenda McHugh (2004): *Flerfamilieterapi. Nye veje i familiearbejde*. Hans Reitzels Forlag, København.

Navn: Positive Parenting Program (Triple P)

Type: Litteraturstudie.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Programmet er udviklet i Brisbane, Australien. Programmet er blevet udviklet over en længere periode, men det første undervisningsmateriale til programmet stammer fra midten af 1990'erne. Programmet er udviklet med inspiration fra andre programmer af typen 'behavioral family intervention', f.eks. De Utrolige År.

Målgruppe: Målgruppen er alle forældre, men programmet indeholder særlige programmer for forældre med børn, som har adfærdsvanskeligheder, eller for familier med alvorlige problemer.

Tiltaget: Formålet med programmet er at give forældre information og støtte om effektiv børneopdragelse for herved at reducere forekomsten af adfærdsmæssige problemer hos børn. Programmet er et undervisningsforløb, som også indeholder praktisk træning i børneopdragelse. Triple P er karakteriseret ved at tilpasse programtypen efter behovet hos familien, at fremme børnenes sociale kompetencer og evne til selvkontrol samt at øge forældrenes kompetencer og gøre dem uafhængige af anden hjælp.

Programmet er manualbaseret og har en struktur, som består af fem forskellige niveauer, men eftersom programmet tilpasses den enkelte familie, gennemgås det ikke slavisk.

Niveau 1 (Universal Triple P) består af generel information til alle, der har interesse for børneopdragelse. Informationen leveres gennem forskellige medier, f.eks. tv, radio, aviser.

På niveau 2 (Selected Triple P) er målgruppen forældre, som har særlige interesse for deres børns opførsel og udvikling. Interventionen består af information og rådgivning, f.eks. telefonisk rådgivning, kortvarige møder med en rådgiver eller deltagelse i et seminar på 60-90 minutter.

Niveau 3 (Primary Care Triple P) er for forældre, som har brug for telefonkonsultationer eller praktisk færdighedstræning i form af et program på 4 x 20 minutter.

Niveau 4 (Standard Triple P, Group Triple P, Self-Directed Triple P) er for forældre, som ønsker intensiv træning i positiv børneopdragelse. Det drejer sig ofte om forældre, som har børn med alvorlige adfærdsvanskeligheder. Programmets varighed er 10 timer fordelt på 8-10 lektioner. Der findes tre forskellige typer af programmet, henholdsvis enkeltundervisning, gruppeundervisning og selvstudieundervisning.

Det sidste niveau, niveau 5 (Enhanced Triple P), er for forældre som har børn med adfærdsvanskeligheder, og hvor familien er dysfunktionel. På dette niveau er programmet tilpasset den enkelte familie og består af et intensivt program på 11 lektioner af en times varighed. Programmet indeholder elementer til forbedring af forældreegenskaber, strategier i forbindelse med humørsvingninger, stresshåndtering samt vejledning om, hvordan man støtter sin partner.

Undersøgelsen: I artiklen refereres et antal effektundersøgelser af Triple P-programmet, som er af god kvalitet med f.eks. tilfældig udvælgelse til forskellige eksperimentelgrupper og en ventelistekontrolgruppe. Undersøgelserne refererer særligt til programmerne på niveau 4 og 5.

Resultater: De forskellige undersøgelser viser, at der er en positiv effekt af programmet. Det gælder f.eks. i forhold til at reducere børnenes adfærdsvanskeligheder, at forbedre forældrenes kompetence i forbindelse med børneopdragelse og at mindske stress og depression hos forældrene. På baggrund af disse resultater konkluderes, at interventionen er positiv og effektiv over for forældre, som har adfærdsvanskelige børn.

Kommentar: Stort set samtlige af de effektundersøgelser af programmet, som refereres i litteraturstudiet, er foretaget af programudviklerne selv (Sanders med forskellige kollegaer). Generelt viser metaanalyser, at effektstørrelsen af behandlings- og interventionsprogrammer er større, når programmet bliver evalueret af programudviklerne selv, end hvis de bliver evalueret af uvildige forskere.

Reference: Sanders, Matthew R., Carol Markie-Dadds, Karen M. T. Turner & Margaret Brechman-Toussaint (2000): *Triple P. Positive Parenting Program. A guide to the system.* Parenting and Family Support Centre, School of Psychology, The University of Queensland, Brisbane, Australia.

Sanders, M.R. (1999): Triple P – Positive Parenting Program: Towards an empirically validated multilevel parenting and family support strategy for the prevention of behaviour and emotional problems in children. *Clinical Child and Family Psychology Review*, vol. 2, s. 71-90.

www.servicestyrelsen.dk.

Navn: Familien i centrum

Anvendelsessted og -tidspunkt: Københavns Kommune i perioden 1.1. 2005 – 31.12. 2008

Type: Effektevaluering.

Målgruppe: Familien i centrum omfatter to forskellige projekter: *FamilieFokus*, som er et familiebehandlingsstilbud til familier med børn i alderen 0-14 år. Der er tale om familier, hvor der er bekymring for børnenes trivsel, og hvor en anbringelse uden for hjemmet kan være på tale. Også kriminalitetstruede eller kriminelle børn og unge og deres familier er en del af målgruppen. Det andet projekt hedder *HardWork* og er et tilbud til kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge i alderen 10-15 år og deres familier. En tredje del af projektet retter sig mod *kompetenceudvikling af*

medarbejderne i socialcentrenes børnefamilieteam blandt andet via en række ”uddannelsesstillinger”.

Tiltaget: Målgruppen er delt i fire undergrupper efter omfang og art af kriminel adfærd, fra bekymrende adfærd til personfarlig kriminalitet. Indsatsen består af forskellige tiltag rettet mod de fire undergrupper, men følgende nøglebegreber er grundlæggende for hele projektet:

Fokus på ressourcer og anerkendelse – der arbejdes på at skabe succesoplevelser, der kan få den unge til at vælge en mere positiv social adfærd.

Hurtig og konsekvent handling – det skal signaleres til den unge, at det ikke er ligegyldigt, hvad han/hun foretager sig. Kort responstid og konsekvens er derfor afgørende.

Fokus på familiesamarbejde og familieansvar – inddragelse af og samarbejde med forældrene er essentielt. Det er væsentligt med en helhedsorienteret indsats for at finde de ressourcer, der er at trække på i familien og dens netværk.

Systematisk og koordineret indsats i nærmiljøet – et forpligtende samarbejde mellem bl.a. socialforvaltning, skoler, klubber og politi.

For *FamilieFokus* gælder, at 60 familier forventes at kunne gøre brug af tilbuddet årligt. Familierne er indskrevet maksimalt seks måneder, men behandlingen kan forlænges efter behov. Tilbuddet retter sig mod hele familien med eventuel inddragelse af øvrigt netværk. Ved udgangen af 2007 havde 93 familier gjort brug af tilbuddet siden projektets opstart. På opgørelsestidspunktet har 75 familier afsluttet forløbet. Målgruppen har af forskellige årsager været redefineret til også at omfatte børn, som allerede var anbragt, med fokus på en hjembringelse til familien.

For *HardWork* gælder, at tilbuddet i 2007 har været normeret til ti unge. De unge er indskrevet i tilbuddet i ét år og starter samtidig som en gruppe i starten af året. Tilbuddet består af et gruppetilbud til de unge i fritiden, individuelt arbejde med de unge via kontaktpersonordning, familiearbejde samt samarbejde med det professionelle netværk (skole, politi mv.). Evalueringen viser, at 23 unge har deltaget i projektet ved udgangen af 2007.

Undersøgelsen: For begge projekter er der gennemført en før/efter måling og en effektmåling. Effekten er målt ved antal anbringelser og økonomiske ressourcer, der er anvendt på de deltagende familier i sammenligning med en kontrolgruppe. I det følgende beskrives de metoder og populationer, der er anvendt i undersøgelserne.

Før/efter måling for *FamilieFokus* omfatter dels 75 familier, som på opgørelsestidspunktet har afsluttet et behandlingsforløb samt 70 familier, som havde afsluttet behandlingen for et år siden.

Denne undersøgelse er baseret på spørgeskemaer, som familierne har udfyldt ved ind- og udskrivning i projektet.

Effektmåling for *FamilieFokus* omfatter indsatsgruppe bestående af 65 familier og en kontrolgruppe, der består af 31 familier, som har modtaget et andet familiebehandlingstilbud i Københavns Kommune. De to grupper ligner hinanden, idet kommunen ved familiebehandlingens start har vurderet, at barnet eller den unge var i risiko for en anbringelse, hvis ikke der skete væsentlige ændringer inden for et år. Det fremgår ikke af undersøgelsen, hvordan udvælgelsen til henholdsvis indsats- og kontrolgruppe er foregået.

Før/efter måling for *Hardwork* omfatter 10 unge, som har deltaget i projektet i 2007. Denne undersøgelse er baseret på medarbejdernes vurdering af de unges adfærd ved henholdsvis start og ophør i projektet.

Effektmåling for *HardWork* er baseret på en indsatsgruppe med 13 familier, som i 2006 deltog i projektet, mens kontrolgruppen består af 21 familier, som ikke har modtaget *HardWork*-tilbuddet. Det fremgår ikke, hvilket behandling kontrolgruppen har modtaget, eller hvordan udvælgelsen til de to grupper er foregået. Grupperne er sammenlignelige med hensyn til barnets alder, oprindelse og køn og med hensyn til forældremyndighedsindehavers beskæftigelsessituation og uddannelse samt ægtefællens/samlevers beskæftigelsessituation og uddannelse. Effektmålingen omfatter ikke personer, som har deltaget i projektet i 2007, eftersom opgørelsestidspunktet er en måned efter, de var ophørt i projektet, hvorfor det var for tidligt at vurdere projektets effekt.

Der er endvidere foretaget interview med forældre og unge for at belyse deres oplevelse af behandlingsforløbet.

Resultater: *FamilieFokus*: Evalueringen viser, at 80 pct. af de 75 familier, som har afsluttet programmet, helt eller delvist har fået opfyldt de mål, der var lagt fast i handleplanen. Undersøgelsen vedrørende de 70 familier, som har afsluttet deres behandling ét år tidligere, viser en forbedret trivsel for mellem 50 til 79 pct. af familierne (målt på barnets psykiske tilstand, dagligt humør, relation til moderen, struktur på dagligdagen, trivsel i institution, skole og kammerater, samt forældrenes opdragelse og trivslen i familien). Med hensyn til forældrenes egen trivsel har mange stadig problemer.

Effektmålingen viser, at anbringelse er undgået for 85 pct. af familierne i *FamilieFokus* mod 58 pct. i kontrolgruppen. Endvidere er kommunens udgifter til familien reduceret for 34 pct. af de familier, der har deltaget i behandlingen, mod fire pct. i sammenligningsgruppen. Begge forskelle er statistisk signifikante.

HardWork: Evalueringen viser, at af de 10 unge, som har deltaget i projektet i 2007, er det efter HardWork medarbejdernes opfattelse lykkedes at reducere den kriminelle adfærd for de syv, fastholde en stabil skolegang for de seks og forbedre forholdet til forældrene for samtlige unge.

Effektmålingen viser, at der ikke er signifikante forskelle på effekten af HardWork og andre tilbud til målgruppen, hverken i antallet af anbringelser eller i den samlede udgiftsudvikling.

Kompetenceudviklingsprogrammet: Den anerkendende og ressourcebaserede tilgang er begyndt at slå igennem i det daglige, hvilket kan ses i mere fyldige handleplaner og øget fokus på familiens samlede ressourcer og kompetencer. 86 pct. af de deltagende medarbejdere angiver, at deltagelsen har medført en opkvalificering af eget socialfagligt arbejde med familierne, og programmet har desuden medført en fælles referenceramme, fælles sprog samt en øget brug af faglig sparring og metodedrøftelser med kolleger i eget team, men også på tværs.

Kommentar: HardWork projektet omfatter ganske få deltagere, hvorfor det vil være vanskeligt at påvise en eventuel effekt.

Reference: www.godsocialpraksis.dk, *Evaluering af projekt Familien i Centrum*, Københavns Kommune

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen (2005): *Familien i centrum – en projektbeskrivelse*, www.vildelaereprocesser.dk.

Projektkontoret, Socialforvaltningen, Københavns Kommune (2007): *Familien i centrum – for positiv integration i samfundslivet*, Årsrapport 2006

Projektkontoret, Socialforvaltningen, Københavns Kommune (2008): *Familien i centrum*, Årsrapport 2007

Navn: Den Korte Snor

Anvendelsessted og -tidspunkt: Som forsøgsprojekt under Københavns Kommune fra august 2006 og foreløbig finansieret frem til udgangen af 2009. Det samlede projekt arbejder med udvalgte unge under 15 år og deres familier fra fire forskellige københavnske lokalcentre: Nørrebro, Amager, Valby og Brønshøj/Husum-Vanløse.

Målgruppe: Unge under den kriminelle lavalder, som udviser voldelig eller uroskabende adfærd i lokalområderne. Der er 25 pladser i projektet. Den Korte Snor på Nørrebro har eksempelvis plads til seks familier ad gangen.

Tiltaget: Projektets overordnede formål er at sikre en hurtigt, grundig og systematisk udredning af den unges situation med henblik på at iværksætte den nødvendige indsats, der dels kan ændre de unges adfærd, men samtidig sikre, at støtten forankres i den unges nærmiljø, familie, fritidsaktiviteter og skole. På de lokalcentre, der deltager i projektet, er der frikøbt sagsbehandlere, som har fået flere ressourcer til rådighed i form af kompetenceudviklingsforløb og mere tid til arbejdet med de unge og deres familier. De unge i projektet bliver tilknyttet en kontaktperson, der ligeledes har mere tid til rådighed til arbejdet med de unge, så det i praksis bliver en form for ”mandsopdækning”. Projektets arbejde med de unge tager afsæt i to centrale omdrejningspunkter: Familiens ressourcer skal inddrages i arbejdet, og der skal være et tæt opfølgingsarbejde i forhold til den unge. Dette betyder, at der er et tæt samarbejde mellem familien, sagsbehandleren og kontaktpersonen samt jævnlige familiesamtaler. Med udgangspunkt heri konkretiseres såvel de langsigtede mål for samarbejdet som de delmål, der skal føre dertil. Typiske indsatsområder er den unges skolegang, etablering af alternativer til gadelivet, men også samtaler med familien omkring rammer, omsorg, ressourcer, konflikthåndtering og forælderroller.

Erfaringer: Det samlede projekt er overordnet styret af Spydspidsen i København. I forhold til Nørrebro er der lavet en særlig konstruktion, hvor Socialcenter Nørrebro og Vilde Læreprocesser har indgået et partnerskab omkring ledelse og metodeudvikling af projektet på Nørrebro – i tæt samarbejde med det samlede bydækkende projekt. De foreløbige erfaringer viser, at Den Korte Snors intervention i nogle sager ikke er tilstrækkelig, men at den unge støttes bedre ved en anbringelse uden for hjemmet. I sådanne sager er det lykkedes at opnå samtykke til anbringelsen, og der har i denne forbindelse været et godt samarbejde med familien. I andre sager arbejdes med familiesamtaler, hvor tilliden til de professionelle har været støt stigende i takt med, at familien begynder at kunne se resultater. Familierne begynder ligeledes at tage et større ansvar for etableringen af de rammer, den unge skal orientere sig inden for. På basis af disse foreløbige projekterfaringer har Københavns Kommunes Borgerrepræsentation i 2008 besluttet at udvide målgruppen til også at omfatte 10-12-årige. Dette skal ses i sammenhæng med kommunens nye taskforce, der kortlægger de kriminalpræventive indsatser i byen.

Reference: ”Et øjebliksbillede” Den Korte Snor December 2007- fra www.spydspidsen.dk.

Den Korte Snor – Vidensdeling 2- Nørrebro fra www.vildelaereprocesser.dk.

Sikker By – en styrket kriminalpræventiv indsats i Københavns Kommune, dokument nr. 2008-96444. www.kk.dk.

Navn: Forældrenetværk

Anvendelsessted og tidspunkt: Det første forældrenetværk blev oprettet i 1996 i Østsjælland. Siden er metoden anvendt flere steder i Danmark.

Målgruppe: Forældre til utilpassede unge, dvs. unge i risikogruppen.

Tiltaget: Forældrenetværk beskrives som en pædagogisk interventionsform. Ved et forældrenetværk skabes et socialt gruppearbejde mellem forældre til udsatte og utilpassede børn og unge. Forældrenetværket består af en gruppeleder og et antal forældre. Det første forældrenetværk blev oprettet efter en periode med stigende bekymring over en gruppe på tyve 14-16-årige unge, som begik hærværk og graffiti, anvendte rusmidler, pjækkede fra skolen og begyndte at definere sig selv som en bande, "Den Hårde Kerne". Forældrenetværket bestod af otte forældrepar, som mødtes med en ungdomskonsulent fra kommunen hver 14. dag i de første seks måneder. Herefter blev mødefrekvensen ændret til efter behov, og forældrenetværket blev opløst efter ni måneder.

Det overordnede formål med forældrenetværket er at integrere de utilpassede unge ("at få skæve unge ind i folden igen"). Forældrenetværket giver mulighed for, at forældre udvikler værdier, normer og holdninger til deres unge. For forældrenes vedkommende handler det om at generobre initiativet i deres eget liv – i samarbejde med deres børns venners forældre. For den professionelle vedkommende (ungdomskonsulenten eller gruppelederen) handler det om at undgå at komme med løsninger, men i stedet at hjælpe med at gøre det, som er svært, lettere, dvs. at være facilitator.

Erfaringer: Der er ikke foretaget nogen effektundersøgelse af tiltaget. Som nævnt blev det første forældrenetværk opløst efter ni måneder, da der ikke længere var brug for det. De involverede parter følte selv, at netværket havde haft en positiv effekt i form af, at forholdet mellem forældrene og de unge var blevet forbedret, og den grundlæggende tillid mellem forældre og unge var blevet genetableret. Desuden nævnes i rapporten, at de unge igen var kommet i gang med en uddannelse eller et arbejde, og at de ikke længere eksperimenterede med stoffer, men nu blot drak alkohol og røg hash i begrænset omfang.

Reference: Pedersen, Kjeld, Eva Tverskov & Niels Rosendal Jensen (2003): *Forældrenetværk i praksis – empowerment og socialt gruppearbejde*. Systime, Århus.

Navn: Bekymrings- og opfølgningssamtale

Anvendelsessted og -tidspunkt: Norge. Metoden er udviklet ved Manglerud politistation i Oslo sidst i 1990erne. En dansk version af konceptet blev indført som pilotprojekt i Kolding Politikreds i 2003, og konceptet anvendes nu i flere af landets politikredse.

Målgruppe: Unge førstegangsløvovertredere samt børn og unge, der er i risiko for at begå lovbrud. Ifølge den norske politilov kan bekymringssamtalen tages i brug ved politiets første møde med unge lovovertredere under 18 år, ligesom den kan anvendes over for børn under 15 år, når politiet mener, at barnet har begået et lovbrud. For børn mellem 15 og 18 år skal lovbruddet være begået. Fremgangsmåden kan også bruges, såfremt børn og unge færdes i risikobetonede miljøer, eller i øvrigt må anses for at være i risiko for at begå kriminalitet.

Tiltaget: *Bekymringssamtalen* er et struktureret værktøj, der inkluderer bestemte spørgsmål og problemområder, der skal belyses og diskuteres under samtalen. Samtalen er egnet i mindre alvorlige tilfælde, hvor det er åbenbart, at den unge og forældrene vil tage ansvar for at adfærden ændrer sig. Der er tre faser i samtalen:

Kortlægning: gennem samtalen kortlægges den unges situation samt mulige årsager og farer for gentagelse af kriminaliteten.

Ansvarliggørelse: Konsekvenserne af adfærden for den unge klargøres. Den unge bliver opfordret til at ophøre med kriminalitet og til at undgå situationer, som kan føre til lovbrud.

Tiltag: Der kan i løbet af samtalen foreslås tiltag i forhold til familie, skole og fritid, som skal bidrage til at sikre en positiv fremtidig udfordring.

Der udarbejdes et referat af samtalerne, hvilket kan være af værdi for politiets opfølgingsarbejde. Når politiet indkalder den unge til samtale vil forældrene som regel også blive anmodet om at møde. Ved skriftlig indkaldelse fra politiet har både børn og forældre en lovfæstet pligt til at møde. Bekymringssamtalen kan dog også iværksættes på forældrenes initiativ.

Gennem en *opfølgningssamtale* kan politiet give udtryk for eventuel fortsat bekymring over kriminel adfærd og tydeliggøre konsekvenserne af en sådan adfærd. Mødepligten for børn og forældre er her den samme som ved bekymringssamtalen. Kortlægning af behov for nye virkemidler og tiltag er centrale i opfølgningssamtalen. *Barnevernet* deltager, hvis det er hensigtsmæssigt, og andre instanser kan også inddrages. Opfølgningssamtaler praktiseres flere steder, men der foreligger ikke fælles retningslinjer, som der gør for bekymringssamtalen.

Erfaringer: En evaluering af konceptet i Norge er iværksat, men endnu ikke afsluttet. Ifølge Politidirektoratet foretages en del lokale tilpasninger af modellen. I Kolding er der gennemført en opfølgende undersøgelse af de unge, som man har afholdt samtaler med i årene 2005-07, for at se, hvorvidt de senere var registreret hos Kolding Politi eller i nabokredsene. Resultaterne af undersøgelsen er dog for usikre til at kunne basere en egentlig evaluering på.

I Danmark nævnes også ofte *Bekymringsbreve*, som bruges, når politiet træffer børn og unge i miljøer eller på tidspunkter, der giver anledning til bekymring. Der sendes et brev til forældrene om, hvornår og hvordan barnet er truffet. Det vurderes, om hændelsen også giver anledning til underretning af kommunen, hvilket også skal fremgå af brevet til forældrene. Forældrene skal herefter inden otte dage kontakte politiet – brevskriveren – så politiet kan være sikre på, at brevet er modtaget. Sker det ikke, kontakter politiet forældrene. Herudover foretager politiet sig intet videre. Brevene er formentlig en dansk tilføjelse, da de ikke omtales i det norske materiale. Der er dog bred enighed i det danske politi om, at det er samtalerne der virker, da ikke alle familier er i stand til at forholde sig til brevets indhold.

Reference: www.krad.dep.no.

Navn: Hjemmebesøg

Anvendelsessted og -tidspunkt: Norge; i regi af politiet; *Barnevernet* kan også deltage.

Målgruppe: Alle typer børne- og ungdomskriminalitet.

Tiltaget: Hjemmebesøg hos barnet og forældrene er et alternativ til at indkalde til bekymrings- eller opfølgningssamtale. Bekymringssamtalen eller elementer herved kan også benyttes under hjemmebesøget. Tiltaget kan kombineres med for eksempel mægling i konfliktråd. I Danmark anvender man ofte hjemmebesøg i forbindelse med *bekymringssamtalen* i stedet for at lade denne foregå hos politiet. Der kan i Danmark siges at være tale om en kombination af de modeller, der synes at være skarpere opdelt i Norge.

I Stavanger er hjemmebesøg systematisk afprøvet over for en gruppe unge. Indvandrerprojektet, som det hedder, foregår i regi af *Barnevernsvakten* og politiet og er blevet et fast tilbud over for unge lovovertrædere med minoritetsbaggrund. Gennem samtalerne gives der målrettet og individuelt tilpasset hjælp til børn, unge og familier med begrænset kendskab til offentlige forvaltninger. Man forsøger at kortlægge hjælpebehov og videreformidle henvendelser fra børn og familier til andre dele af hjælpeapparatet. I samtalerne vil man også kunne mægle i konfliktsituationer inden for familien og netværket i øvrigt.

I Indvandrerprojektet arbejder en person fra politiet og en fra *Barnevernet* sammen i team. Når teamet modtager rapport fra politiet om unge lovovertrædere, bliver den berørte familie kontaktet, helst så hurtigt som muligt. Det er en forudsætning, at familien samtykker i at få besøg af teamet, som efter behov kan foretage flere hjemmebesøg. Teamet kan, hvis det er formålstjenligt, veksle mellem samtaler med den unge, samtaler med forældrene og fælles samtaler. Andre centrale

personer i den unges netværk kan også trækkes ind. Teamet afslutter sagen, når forholdene har ændret sig som følge af rådgivning og vejledning, eller når andre instanser overtager ansvaret for at hjælpe familien.

Erfaringer: Der foreligger ikke oplysninger om erfaringer med den norske model.

Reference: www.krad.dep.no.

Bilag vedrørende skole, uddannelse mv.

Navn: Den gule flyver

Anvendelsessted og -tidspunkt: Dagskole, der er oprettet i 1992; det er en selvejende institution med undervisningsoverenskomst med Københavns Kommune. Modtager elever fra mange forskellige kommuner. En plads i Flyveren udgør knap 30.000 kr. om måneden, som finansieres gennem hjemkommunens socialforvaltning og børne-ungeforvaltning. Desuden støttes skolen af private fonde.

Målgruppe: Der er plads til 27 børn og unge i alderen 11 til 20 år med faglige, sociale og emotionelle problemer, herunder med diagnoser som Asperger, Tourettes syndrom, Borderline og ADHD. De fleste unge har begået kriminalitet.

Tiltaget: Eleverne møder kl. 8:30 om morgenen til sund morgenmad. Der er herefter undervisning i dansk, engelsk og matematik i grupper på op til tre personer fra kl. 9:00 til 12:00 efterfulgt af sund frokost. Eftermiddagsundervisningen er projektorienteret og tværfaglig. Der laves en individuel undervisningsplan og handleplan, og der arbejdes sideløbende med arbejdsmarkedsorientering og erhvervspraktik samt brobygning til andre (erhvervs-)uddannelser. Der er desuden en række eftermiddagsfritidstilbud. Overordnet målsætning er at arbejde med den enkeltes kompetencer og selvværd. Der er en del regler for eleverne, men der er f.eks. ingen formodning om, at eleverne holder sig kriminalitetsfri, da det er et dagbehandlingstilbud. Der arbejdes dog konstant med at stille alternative værdier og mål op for dem.

Erfaringer: Der findes ingen systematisk evaluering af tiltaget. I en interviewartikel med skolens leder nævnes, at mange formentlig er kommet godt igennem og er i gang med et videre forløb. Dog er der stadig en del, der begår kriminalitet ”ind i mellem”. Der er i øvrigt sket en udvikling i klientellet over årene i retning af flere, der har et misbrug, og flere piger.

Reference: www.denguleflyver.dk.

Voss, Michael (2003): Kys hul i panseret, i: *Unge og Kriminalitet*. Center for ungdomsforskning, temanummer 1.

Navn: Bækholmskolen – et heldagsskoletilbud

Anvendelsessted og -tidspunkt: Odense Kommune; skolen blev etableret i 2003

Målgruppe: Børn fra børnehaveklasse til 9. klasse, der som udgangspunkt er normalt begavede, men som udviser adfærdsproblemer, vanskeligheder med at etablere og fastholde kontakt og/eller generel dårlig trivsel. Denne problematik betegnes som AKT (adfærd, kontakt, trivsel). På skolen går der ca. 40 børn i alt.

Tiltaget: Skolen er et tilbud, der dækker tidsrummet 8-16 fra mandag til torsdag og 8-12 om fredagen. I det tidsrum bliver børnene enten undervist eller er i gang med socialpædagogiske aktiviteter. Al undervisning er specialundervisning, der ligesom de øvrige aktiviteter er individuelt tilrettelagt. Pædagogikken, der anvendes, er inddragende og anerkendende, og der lægges vægt på tværsektorielt samarbejde mellem skole og familiebehandling samt inddragelse af forældre. Det fremhæves, at der ikke er tale om en behandling af skolens børn, men at målet er undervisning, og at børnene skal "lære at lære". De behandlingsbehov, børnene måtte have, varetages uden for skolens regi, men i et tæt samspil, således at den ene indsats kan understøtte den anden. Skolen har f.eks. også en psykolog tilknyttet 25 timer om ugen. Normeringen på skolen er derudover relativ høj. Der tages udgangspunkt i barnets ressourcer og i ressourcebaseret tænkning i øvrigt. Undervisningen tilrettelægges i starten ud fra, hvad forældre og børn har oplyst, at barnet er god til, ikke ud fra hvilke problemer der måtte være. I starten "fratages børnene alt ansvar", dvs. de har ikke andet ansvar end at møde op, og det varetages endda ved at samle dem op i taxa hjemmefra. Den pædagogiske praksis er herefter, at der skal laves aftaler om alt. Langsomt skal børnene så "erobre ansvaret tilbage". Det kan f.eks. være ved at tage bussen i stedet for at køre i taxa. Mange af børnene har tidligere måttet forvalte ansvaret for sig selv, ofte på en uhensigtsmæssig måde, men ved at "frisætte" dem fra ansvaret kan de endelig slappe af. De bedste resultater opnås med de yngste, fordi en negativ adfærd ikke er så rodfæstet.

Erfaringer: Skolen er blevet udvidet hvert år siden start i 2003. Der visiteres videre til normalskole, obs-klasse, efterskole eller lignende. Der har været 53 børn i skolen i den tid, den har eksisteret. Der er 18 elever i obs-klassen og 24 i heldagsskolen. Tre elever er udskrevet til normalklasser, to til behandling, to til amtsklasser (for fysisk og/eller psykisk handicappede og autismeskoler), fem til heldagsprojekter under ungdomsskolen, hvor man tager 8., 9. og 10. klasse. Der er ikke gennemført en evaluering.

Reference: www.godsocialpraksis.dk, Vinterpædagogik – Væsentlige voksne for børn der ikke kan rummes i normalskolen

www.baekholmskolen.dk.

Navn: Specialundervisning

Type: Kvantitativ og kvalitativ effektundersøgelse af tiltag.

Anvendelsessted- og tidspunkt: Undersøgelsen er den første nyere undersøgelse vedrørende specialundervisningsindsatsens effekt. Tilbud om specialundervisning til elever, som har faglige vanskeligheder, har eksisteret i Danmark siden i mange årtier.

Målgruppe: Undersøgelsen omhandler indsatsen over for to målgrupper. Det er henholdsvis elever med lettere vanskeligheder i skolen og elever med nedsat funktionsevne. Sidstnævnte målgruppe omfatter seks klassiske handicap kategorier, hvor der traditionelt har været anvendt relativt segregerede undervisningsformer (f.eks. cerebral parese, synsnedsættelse, ADHD, generelle læringsvanskeligheder/psykisk udviklingshæmning, dysleksi).

Tiltaget: Tiltaget består i specialpædagogisk bistand i form af 1) støtte i klassen fra teamlærer, 2) bistand i støttecenter, 3) holddannelse uden ekstra lærer, 4) koncentreret kursus, 5) støtte i klassen fra speciallærer, 6) støtte før eller efter skoletid eller 7) supervision af lærer.

Undersøgelsen: Undersøgelsen er foretaget i fire skoler og har omfattet 39 klasser fra 3. til 6. klasse. Klasserne rummer 889 elever, og af disse er der 95 elever, svarende til 11 pct., med særlige behov. Blandt de 95 elever, som indgår i undersøgelsen, er den hyppigste problemtype specifikke indlæringsvanskeligheder, dvs. vanskeligheder ved specifikke fagområder, i særdeleshed dansk. 53 pct. af undersøgelsens elever har dette problem. Næsthypigst er socioemotionelle vanskeligheder (19 pct.), og dernæst generelle indlæringsvanskeligheder (14 pct.).

Den hyppigste form for specialpædagogisk bistand, som de 95 elever i undersøgelsen modtager, er støtte i klassen fra en lærer. 40 pct. af eleverne med vanskeligheder modtager denne form for bistand.

For at undersøge effekten af den specialpædagogiske bistand anvendes et Mixed Methods design, hvori der indgår både kvantitative og kvalitative metoder og data. Elevernes udbytte af specialundervisningen bliver bl.a. vurderet ved elevspørgeskemaer og lærervurdering. Der måles en

holistisk og en faglig effekt af tiltaget. Førstnævnte angiver en samlet vurdering af udbyttet for de unge og omfatter derfor såvel faglige som sociale og personlige forhold. Effekten af specialundervisningen er målt ved skoleårets afslutning.

Resultater: Den kvantitative undersøgelse viser, at flertallet af de unge efter klasselærernes vurdering har haft udbytte af specialundervisningen. Det gælder et holistisk såvel som fagligt udbytte. Lærerne angiver, at 84 pct. af de unge har haft et meget positivt eller positivt udbytte af specialundervisningen holistisk set. Hvad angår elevernes faglige udbytte angiver lærerne, at de vurderer, at 43 pct. af eleverne har fået et positivt udbytte. Efter klasselærernes vurdering er det primært to af syv former for specialundervisning, som har en positiv effekt. Disse er bistand i støttecenter og supervision af lærer. Tre former for specialundervisning har ingen effekt (holddannelse uden ekstra lærer, koncentreret kursus og støtte i klasse fra speciallærer), mens to former har negativ effekt (støtte i klassen fra teamlærer og støtte før eller efter skoletid).

Elevernes egen vurdering af specialundervisningen viser, at 59 pct. af dem mener, de har fået et positivt udbytte af den holistisk set.

Undersøgelsen viser endvidere, at de elever, som drager størst nytte af specialundervisningen, er elever med specifikke indlæringsvanskeligheder (f.eks. læseproblemer eller vanskeligheder ved matematik). Dernæst følger elever med ADHD, og mindst udbytte har elever med socioemotionelle vanskeligheder og generelle indlæringsvanskeligheder.

Kommentar: Undersøgelsespopulationen er ganske lille, og underinddelingen i mindre grupper må derfor betyde en vis usikkerhed ved resultaterne. Der er endvidere ikke gennemført før-målinger, og selve måleresultaterne er baseret på en subjektiv vurdering af, om tiltaget har haft effekt.

Reference:

Egelund, Niels & Susan Tetler (red.) (2009): *Effekter af specialundervisningen*. Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag, København.

Navn: Sjakkets skole

Anvendelsessted og -tidspunkt: Den selvejende socialpædagogiske institution Sjakkets Aktivitetscenter, der har eksisteret siden 1996, har siden 2000 haft driftsoverenskomst med Københavns Kommunes Socialforvaltning og Københavns Kommunes ungdomsskole om et skoleprojekt som alternativ til folkeskolen.

Målgruppe: Målgruppen for specialskoleundervisningen er unge mellem 11 og 17 år, som ikke kan eller vil benytte sig af det etablerede skolesystem eller af øvrige alternative skoletilbud. De unge bliver visiteret af sagsbehandlere og indskrives under § 40, stk. 2, som er dagforanstaltning.

Tiltaget: Overordnet tilbyder Sjakket en intern og en ekstern aktivitet. Den interne aktivitet er Sjakkets specialskoleundervisning, hvor der er mulighed for at afslutte med folkeskolens 9. klasse. Den eksterne er beskrevet andetsteds. Kendetegnende for skolen er et miks af socialpædagogik og undervisning. Det vil blandt andet sige, at socialarbejdere deltager aktivt i undervisningen i samarbejde med læreren. Dette sker for at tage sig af konflikter og skabe det rette rum og de rigtige rammer for bedre undervisning og en god atmosfære. Fokuspunkter for Sjakkets specialskole er i øvrigt:

sund kost

idræt

undervisning

voksenkontakt

rådgivning

forældresamarbejde

samarbejde med socialcentre, herunder sagsbehandlere.

Erfaringer: Som eksempel kan fremhæves, at sund kost og sund levevis og motion er vigtige redskaber i hverdagen i Sjakket. Man har taget konsekvensen og fjernet det hvide sukker fra den mad og drikke, der indtages i aktivitetscenteret. Der undervises i sund madlavning i kostværkstedet og der tilbydes frisk frugt og juice i stedet for sodavand og slik i pauserne. Dette sker ud fra forskningsbaseret viden om, at hvis de unge indtager mindre sukker og mindre sodavand, så får de en mere positiv adfærd, de er mindre aggressive og de kan bedre koncentrere sig i timerne. I Sjakket mener man også, at et stort forbrug af sukker virker fremmende på trangen til hash.

Siden februar 2000 har 34 elever været indskrevet i specialskolen. Heraf er det lykkedes 26 af dem at tage 9. klasses afgangseksamen. Der er 16 pladser til undervisning, men p.t. er kun 5 elever indskrevet grundet besparelser på kommunens budget.

Reference: Madsen, Monica (2006): *Sund kost som socialpædagogisk redskab til at forebygge destruktiv adfærd*, www.vildelaereprocesser.dk.

Oplysninger generelt fra www.sjakket.dk og ved personlig henvendelse 22. maj 2008

Navn: Undervisningsministeriets Mentorprogram

Anvendelsessted og -tidspunkt: Forsøgsordning i 2005-2007 syv forskellige steder i Danmark. Mentorordningerne er etableret i forbindelse med syv centre for Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU-Centre). Regeringen har i regeringsgrundlaget "Nye mål" (VK-regeringen II februar 2005) som målsætning, at mindst 85 pct. af en ungdomsårgang i 2010 skal gennemføre en ungdomsuddannelse. I 2007 blev det besluttet, at mentorordningerne skal udbredes nationalt fra d. 1. august 2008.

Målgruppe: Unge, som har vanskeligt ved at gennemføre deres ungdomsuddannelse. Målgruppen var oprindeligt udvalgt til at være "unge med mindre alvorlige problemer, som med en målrettet, midlertidig støttet fra en mentor" havde en god mulighed for at kunne gennemføre en ungdomsuddannelse. I praksis viste det sig, at målgruppen i seks af de syv projekter blev udvidet til også at omfatte unge med større personlige, sociale og faglige problemer. De unge var i alderen 16-19 år.

Tiltaget: Formålet med forsøget har været at afprøve forskellige modeller for mentorordninger for at vurdere, om mentorordninger er effektive vejledningsmetoder til at fastholde de unge i ungdomsuddannelserne. Syv forskellige modeller med mentorordninger er blevet afprøvet i henholdsvis København, Vejle, Sønderborg, Roskilde, Skive, Nordsjælland og Nordvestjylland. De syv projekter har haft forskelligt fokus, f.eks. at lette overgangen fra efterskole til ungdomsuddannelse, at fastholde tosprogede unge på ungdomsuddannelsen eller at støtte sårbare og udsatte unge gennem ungdomsuddannelsen. Selve mentorordningen består i, at den unge får tilknyttet en mentor, som skal følge den unge og støtte ham/hende under ungdomsuddannelsen. Det er forskelligt, hvordan denne støtte udmøntes i praksis. Der er således stor variation mellem projekterne, hvad angår hvordan og hvor ofte parterne har haft kontakt. Generelt beskrives mentorens rolle som en tillidsfuld og nærværende omsorgsperson, der skal hjælpe den unge til at få klarhed over og støtte vedkommende med hans/hendes problemer i den private sfære for derved at styrke den unge til at indgå i uddannelsesmæssige og sociale relationer. Mentoren skal endvidere hjælpe den unge til at etablere et personligt og professionelt netværk, som kan hjælpe vedkommende til at løse sine problemer. Mentoren er ofte en lærer, som er ansat ved en ungdoms- eller erhvervsuddannelse, eller en lærer fra folkeskolen eller UU-Centret.

Erfaringer: I 2007 blev der foretaget en evaluering af mentorordningen. I forbindelse med denne, er der udført et ikke nærmere angivet antal interview med henholdsvis mentorer og unge, som har været med i forsøgsordningen. Derudover er fra de syv UU-centre modtaget oplysninger vedrørende

de 586 unge, som har haft en mentor. Disse oplysninger angår de unges uddannelsessituation ved mentorordningens ophør. Evalueringen er i øvrigt baseret på statusrapporter og selvevalueringer fra de syv programmer.

Evalueringen viser, at mentorprogrammerne samlet set kunnet fastholde 81 pct. af de unge, som har deltaget i et mentorforløb, i et uddannelsesforløb. Det vil sige, at de enten var i gang med eller havde afsluttet deres ungdomsuddannelse ved mentorforløbets afslutning. Et enkelt program (Nordsjælland) fastholdt 66 pct., mens de øvrige seks programmer fastholdt mellem 76-95 pct. i et uddannelsesforløb. Det flotte resultat skal ses i lyset af, at programmets målgruppe netop er unge, der ofte falder fra den uddannelse, de begynder.

Evalueringen viser ifølge forfatterne, at mentorforløbene har haft væsentlig betydning for at fastholde af de unge. Dels har mentorordningen haft en direkte effekt ved, at mentorerne har udfyldt en rådgivende og motiverende funktion i forhold til de unges uddannelsesforløb, f.eks. i forhold til fremmøde på uddannelsesstedet eller ved at hjælpe med at finde en praktikplads. Mentorordningen har desuden haft en indirekte virkning i forhold til fastholdelse, idet mentorerne har hjulpet de unge med deres personlige og sociale problemer og derved afhjulpet nogle af de problemer (f.eks. boligproblemer, forældrekonflikter, behov for psykologhjælp), der for de unge virker som en barriere i forhold til gennemførelse af en ungdomsuddannelse.

Kommentar: Den generelle gennemførelsesprocent for ungdomsuddannelserne skulle ifølge regeringsgrundlaget fra februar 2005 på det tidspunkt være 78 pct. Set i forhold til, at de unge, der har indgået i forsøget og haft en mentor, må formodes i særlig grad at have været i risiko for ikke at kunne gennemføre ungdomsuddannelsen og i øvrigt ofte haft større sociale, personlige eller faglige problemer end andre elever, må gennemførelsesprocenten på 81 betragtes som et meget positivt resultat og ses som tegn på, at mentorordningen har haft en positiv effekt.

Reference: Undervisningsministeriet (2007): *Evaluering af Mentorprogrammet*. Rambøll Management, Århus.

Navn: CHANCE project (mentorordning)

Type: Kvantitativ og kvalitativ evaluering af tiltag.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Programmet fungerede som forsøg i London i 1997-2000. Efter forsøgsperioden er programmet blevet udbredt til andre dele af London og til forstæder.

Målgruppe: Børn i folkeskolen, som har adfærdsvanskeligheder, og som tilhører risikogruppen.

Tiltaget: Unge i risikogruppen får tilknyttet en personlig mentor, som de mødes med 2-4 timer en gang om ugen, typisk i løbet af weekenden. Mentorerne laver forskellige aktiviteter med de unge i deres fritid, f.eks. dyrker sport, går i biografen, laver mad, spiller computer, går en tur eller blot mødes for at tale sammen. Det var planlagt, at mentorperioden skulle vare et år, men undervejs i forsøget ændredes dette, så mentorperioden stopper, når den unge ikke længere har brug for mentoren. Mentorforløbet afsluttes med en fest, hvor den unge får overrakt et ”eksamensbevis”.

Formålet med mentorordningen er at gribe ind tidligt med støtte til de unge i risikogruppen og forsøge at få dem på ret spor. Mentorerne gennemgår et 4-dages kursus, før de starter som mentorer. De er alle voksne, som arbejder frivilligt og ikke får løn for deres arbejde.

I alt deltog 71 børn i mentorordningen i forsøgsperioden. Der er imidlertid kun 32 ud af de 71 børn, som gennemførte programmet.

Undersøgelsen: Undersøgelsen er baseret på kvalitative og kvantitative metoder. Der er foretaget interview med 25 børn, som har fuldført programmet, samt med deres forældre og deres mentor. For at vurdere programmets virkning er der endvidere anvendt diverse test af de 25 børn før og efter mentorprogrammet. Resultaterne er sammenlignet med en kontrolgruppe med 25 børn, som også er i risikogruppen, men som ikke har haft en mentor.

Resultater: Interviewundersøgelsen viser, at skolerne, familierne og andre involverede har været meget tilfredse med programmet, og at det har svaret til deres forventninger. Undersøgelsen viser videre, at det er lykkedes mentorerne at skabe et tillidsforhold til børnene og deres familie. Hvad angår udbyttet af programmet, viser den kvalitative undersøgelse, at både børn, forældre og mentorer oplever, at programmet har været nyttigt. Programmet har betydet, at de unge er blevet mere tillidsfulde, har opnået større selvkontrol og er blevet mere socialt bevidste.

I den kvantitative undersøgelse testes, om de unge har ændret adfærd, efter de har gennemført mentorprogrammet. Undersøgelsen belyser, om de unge generelt har ændret adfærd, og/eller om de unge har ændret adfærd i skolen i form af mindre fravær, bedre læsefærdigheder mv. Undersøgelsen viser, at både de unge, der har haft en mentor, og kontrolgruppen har forbedret deres generelle opførsel, har mindre fravær fra skolen og har forbedret deres skolestandpunkter mv. Undersøgelsen viser endvidere, at selv om der for begge grupper er sket forbedringer, har de stadig alvorlige adfærdsmæssige problemer.

Kommentar: Der synes ikke at være nogen effekt af programmet. Det er uklart, hvordan udvælgelse til kontrolgruppen er foregået.

Reference: James-Roberts, Ian s. & Clifford Samlal Singh (2001): *Mentors for primary school children with behaviour problems: an evaluation of the CHANCE project*. Findings no. 157. Home Office, London.

James-Roberts, Ian s. , Clifford Samlal Singh & Thomas Coram (2001): *Can mentors help primary school children with behaviour problems?* Home Office Research Study no. 233. Home Office, London.

Navn: Dalston youth project

Anvendelsessted og -tidspunkt: Et treårigt forsøg fra slutningen af 1990'erne i et distrikt i London.

Målgruppe: 11-14-årige, som forsømmer skolen og har adfærdsvanskeligheder (risikogruppen). Målgruppen omfattede både piger og drenge, men primært drenge, og særligt unge med anden etnisk baggrund.

Tiltaget: Formålet med projektet er dobbelt, idet det retter sig både mod de unges skolegang (vil forbedre de unges faglige niveau og øge de unges motivation for at lære noget) og mod de unges generelle adfærd (vil øge de unges sociale færdigheder, reducere de unges konflikter med deres forældre og reducere de unges afvigende adfærd i form af kriminalitet, stofmisbrug, pjækkeri mv.).

Tiltaget bestod i fire elementer: 1) weekendophold, 2) mentorordning, 3) lektiehjælp og 4) involvering af forældre. Tiltaget varede 12 måneder.

Tiltaget startede med et weekendophold på et friluftscenter. Formålet med opholdet var dels at styrke de unges selvtillid gennem deltagelse i krævende aktiviteter og dels at give de unge og deres mentor mulighed for at lære hinanden at kende. Mentorordningen bestod i, at de unge fik tilknyttet en personlig mentor, som skulle være en positiv rollemodel foruden at hjælpe den unge med praktiske ting, yde vejledning og vise omsorg. De unge og mentorerne blev matchet, så deres interesser passede sammen. Projektets tredje element bestod i, at de unge modtog lektiehjælp seks timer per uge. Lektiehjælpen foregik på hold med andre unge i projektet. Gennem projektet forsøgte det endelig også at involvere de unges forældre i arbejdet med de unge. Projektets forældreprogram bestod i undervisning i forældrefærdigheder ('parenting skills sessions') to gange om måneder og besøg i hjemmet. Det viste sig dog i praksis at være svært at gennemføre denne del af programmet, da mange forældre mente, at projektet primært henvendte sig til de unge og derfor ikke deltog i forældreprogrammet.

I de tre år, projektet varede, deltog 80 unge, heraf 26 det første år, 26 det andet år og 28 det tredje år.

Mentorerne, der var voksne, arbejdede frivilligt, og før de startede havde de gennemgået to weekendkurser.

Erfaringer: Til brug for en evaluering er der er foretaget interview med de unge, mentorer og de unges forældre. Desuden er der foretaget observation i forbindelse med weekendopholdet, mentorernes undervisningsforløb og de unges undervisning.

Der blev anvendt forskellige mål for at undersøge programmets virkning: 1) børnenes gennemførelsesprocent, 2) kvalitativ vurdering af tiltagets nytte vurderet af de involverede parter, 3) skolens vurdering af, om de unge havde forbedret sig, og 4) en undersøgelse af de unges erfaringer med kriminalitet.

Evalueringen viste, at 17 ud af 26 børn gennemførte programmet i projektets første år. Andet år var det 18 ud af 26 børn, mens det tredje år var 22 ud af 28 børn, som gennemførte programmet.

Evalueringen viste endvidere, at de involverede parter vurderede, at en del af børnene havde forbedret sig med hensyn til deres generelle opførsel, deres selvtillid og deres faglige standpunkt i skolen. I år 2 var det således 10-11 ud af de 26 børn, som havde forbedret sig ifølge projektets ansatte. I år 3 var det 10-12 ud af de 28 børn, som havde vist forbedring.

Hvad angår evalueringens tredje succesmål (de unges forbedring), blev det undersøgt, om programmet havde været en succes eller en fiasko for børnene ved afslutningen af projektperioden. Af de 52 børn, som deltog i programmet i år 2 og 3, var det kun muligt at finde oplysninger på 40. De resterende 12 havde flyttet skole undervejs. Børnene blev enten kategoriseret som succes eller fiasko (ved drop ud af programmet, stort fravær fra skolen eller meget forstyrrende adfærd). Skolen vurderede, at cirka halvdelen – 19 ud af de 40 børn – var succeser og resten fiaskoer. Evalueringen viste også, at der var større chance for, at børnene endte som en succes, hvis de havde deltaget i lektiehjælpen, end hvis de var udeblevet fra denne.

Endelig viste evalueringen, at 32 ud af de 80 unge, som deltog i projektet i de tre år, havde begået kriminalitet før, under eller efter programmet. Der var en større andel af drengene end pigerne, som havde begået kriminalitet. Evalueringen viste også, at risikoen for at begå kriminalitet var større for de unge, som ikke havde deltaget i lektiehjælpen, end dem som deltog. Forskellen var dog ikke statistisk signifikant.

Reference: Tarling, Roger, June Burrows & Alan Clarke (2001): *Dalston Youth Project Part II (11-14). An Evaluation*. Home Office Research Study 232. Home Office, London.

Tarling, Roger, June Burrows & Alan Clarke (2001): *Dalston Youth Project for 11- to 14-year-olds: an evaluation*. Findings 158. Home Office, London.

Navn: Metaanalyse af mentorordninger

Type: Metaanalyse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Metaanalyse omfatter 18 undersøgelser, som er publiceret i perioden 1979-2005.

Målgruppe: Både unge i risikogruppen og unge, som er kriminelt belastede.

Tiltaget: Tiltaget består i mentorordninger, hvor unge får tilknyttet en mentor, som kan være et positivt forbillede for den unge. Mentoren skal vejlede og støtte den unge. Mentorordningen forventes at have en kriminalpræventiv effekt, dels ved at mentoren kan give direkte støtte til den unge, f.eks. ved at hjælpe med jobansøgninger, dels ved at give indirekte støtte ved at agere rollemodel. Når mentoren tilbringer tid sammen med den unge, har den unge også færre muligheder for at begå kriminalitet, og samværet kan bidrage til, at den unge kan bryde med et kriminelt netværk.

Undersøgelsen: Metaanalysen omfatter 18 effektevalueringer af mentorordninger. Alle undersøgelser har et design, hvor de unge, som har deltaget i en mentorordning, bliver sammenlignet med en kontrolgruppe. Det fremgår ikke af undersøgelsen, hvem kontrolgruppen består af, hvordan de er udvalgt, eller hvor mange personer metaanalysen omfatter.

Resultater: Metaanalysen viser, at deltagelse i mentorprogrammet har en kriminalpræventiv effekt. Unges deltagelse i en mentorordning reducerer således deres recidiv med mellem 4 og 11 pct. i forhold til kontrolgruppen. Analysen viser endvidere, at mentorprogrammer, hvor de unge har lange og mange møder med deres mentor, har større effekt end mentorprogrammer, hvor de har korte møder, og at mentorprogrammer, hvor mentoren og den unge mødes mindst en gang om ugen, har større effekt end mentorprogrammer, hvor de mødes sjældnere. Endelig vises også, at mentorordninger som indgår som en del af et større program med behandling og/eller lektiehjælp, har større effekt end programmer, som kun består af mentorordning.

En sammenligning af de forskellige målgrupper peger på, at mentorordningen primært har en effekt på recidivet under mentorforløbet, mens det er tvivlsomt, om der er en længerevarende effekt. Endelig viser analysen, at det særligt er undersøgelser af ringe metodologisk kvalitet, som giver de

største effektstørrelse, mens undersøgelser af god kvalitet ikke gav nævneværdige forskelle i recidivet.

Kommentar: At der ikke er nogen effekt af de undersøgelser af god metodologisk kvalitet, sår tvivl om mentorordningernes effekt.

Reference: Jolliffe, Darrick & David P. Farrington (2007): *A rapid evidence assessment of the impact of mentoring on re-offending: a summary*. Home Office Online Report 11/07. Home Office, London.

Brottsförebyggande rådet (2008): Mentorskaps inverkan på återfall i brott. En systematisk forskningsgenomgång. BRÅ, Stockholm.

Navn: Effekten af mentorordninger 2008

Type: Metaanalyse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Metaanalyse omfatter 39 undersøgelser, som er publiceret i perioden 1970-2005. Undersøgelserne stammer primært fra USA og andre engelsksprogede lande.

Målgruppe: Både unge i risikogruppen og unge, som er kriminelt belastede.

Tiltaget: Tiltaget består i mentorordninger, hvor unge får tilknyttet en ældre mentor, som kan være en rollemodel for den unge. Mentoren skal tilbringe tid sammen med den unge og derigennem vejlede og støtte den unge i forhold til de problemer, vedkommende måtte have.

Undersøgelsen: Metaanalysen omfatter 39 effektundersøgelser af mentorordninger – eller tiltag, hvor mentorordning er et led i programmet. At de 39 undersøgelser har de 22 et eksperimentelt design med tilfældig udvælgelse til kontrolgruppe og eksperimentalgruppe, og de 17 undersøgelser har et kvasi-eksperimentelt design, hvor eksperimentalgruppen sammenlignes med en matched kontrolgruppe. Effekten af mentorordningen undersøges i forhold til fire succeskriterier: 1) reduktion af kriminalitet, 2) forbedring af skolestandpunkt, 3) reduktion af stofmisbrug og 4) reduktion af aggressionsniveau.

Resultater: I 20 af de 39 undersøgelser undersøges om mentorordningen har betydning for de unges kriminalitetsniveau, der måles enten ved registreret kriminalitet eller selvrapporeret kriminalitet. Metaanalysen viser, at tiltaget har en signifikant effekt (reduktion) på de unges kriminalitetsniveau

med en vægtet Standardized Mean Difference Effect Size på 0,23, hvilket stort set svarer til 25 pct. mindskning i kriminaliteten.

I 20 af de 39 undersøgelser måles, om mentorordningen har betydning for de unges skolestandpunkt. Analysen viser, at tiltaget har en signifikant effekt (forbedring) på de unges skolestandpunkt (vægtet Standardized Mean Difference Effect Size på 0,08).

I 6 af de 39 undersøgelser måles, om mentorordningen har betydning for de unges stofmisbrug. Der kan dog ikke påvises en signifikant effekt heraf på stofmisbrug.

I 6 af de 39 undersøgelser måles om mentorordningen har betydning for de unges aggressionsniveau, og det viser sig, at tiltaget har en signifikant reducerende effekt på de unges aggressionsniveau (vægtet Standardized Mean Difference Effect Size på 0,40).

Kommentar: Solid metaanalyse, idet den er accepteret som Campbell rapport.

Reference: Tolan, Patrick, David Henry, Michael Schoeny & Arin Bass (2008): *Mentoring Interventions to Affect Juvenile Delinquency and Associated Problems*. Campbell Systematic Reviews, The Campbell Collaboration. Publiceret på www.campbellcollaboration.org.

Navn: Antimobbeprogrammer i skolen

Type: Litteraturstudie.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Litteraturstudiet omfatter 16 undersøgelser, som er offentliggjort i perioden 1989-2005. Undersøgelserne stammer fra 11 forskellige lande (Norge, England, Canada, Australien, Irland, Finland, Belgien, USA, Schweiz, Italien og Spanien).

Målgruppe: Skoleelever.

Tiltaget: Tiltaget består af forskellige programmer, hvis formål er at reducere mobning i skolen.

Undersøgelsen: Litteraturstudiet inkluderer undersøgelser, der anvender et eksperimentelt eller kvasiexperimentelt design, før/efter målinger samt sammenligning af forskellige kohorter på samme alderstrin. Der er stor variation i, hvor mange personer undersøgelserne omfatter (fra 152 til 20.709 personer). Undersøgelserne anvender forskellige metoder til at undersøge programmets effekt, herunder selvrapporteringsundersøgelser, andre elevers og/eller lærernes vurdering samt observationer.

Resultater: Litteraturstudiet viser, at halvdelen de 16 undersøgelser giver positive resultater, dvs. at programmerne reducerer mobning. To undersøgelser giver blandende resultater, hvilket betyder, at programmerne reducerer mobning blandt nogle aldersgrupper, men ikke alle. Fire undersøgelser giver ingen effekt og to undersøgelser viser en negativ effekt, dvs. øger mobning.

Af de ti undersøgelser, der anvender det mest solide design med kontrolgrupper, viser fire, at programmet har en positiv effekt.

I undersøgelsen konkluderes, at på trods af, at ikke alle undersøgelser giver positive resultater, så tyder de samlet set på, at mobbeprogrammer i skolen må betragtes som lovende præventive midler.

Kommentar: Det bemærkes, at et Campbell review om mobbeprogrammer snart vil blive offentliggjort.

Reference: Baldry, Anna C. & Farrington, David P. (2007): *Effectiveness of programs to prevent school bullying*. Institute of Criminology, University of Cambridge, Cambridge.

Navn: Effekten af mobbeprogrammer i skolen

Type: Metaanalyse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Metaanalysen omfatter 30 undersøgelser, som er offentliggjort i perioden 1983-2007.

Målgruppe: Skoleelever.

Tiltaget: Tiltaget består af forskellige programmer, hvis formål er at reducere mobning i skolen.

Undersøgelsen: Metaanalysen inkluderer undersøgelser, der anvender et eksperimentelt eller kvasi-eksperimentelt design, før/efter målinger samt sammenligning af forskellige kohorter på samme alderstrin.

Resultater: Metaanalysen viser, at antimobbeprogrammerne samlet set reducerer mobning med 17-23 pct. i eksperimentalgruppen i forhold til kontrolgruppen. Den viser således en reduktion på 23 pct. i antal elever, som mobber andre, og en reduktion på 17 pct. i antal elever, som bliver mobbet. I metaanalysen sammenlignes desuden programmernes indhold med henblik på at undersøge, hvilke programelementer der synes at have størst effekt. Denne analyse viser, at de mest effektive elementer med hensyn til mindskning af antal mobbere er: forældretræning, mere overvågning af

legepladser, disciplinerende foranstaltninger, temadag om mobning i skolen, information til forældre, indførelse af regler i klassen om mobning, kontrol i klassen vedrørende mobning og anvendelse af antimobningsvideoer

De elementer, som er bedst til at reducere antallet af elever, der bliver mobbet af andre, er: anvendelse af antimobningsvideoer, disciplinerende foranstaltninger, inddragelse af andre unge f.eks. til konfliktmægling eller mentorordninger, forældretræning, samarbejde mellem professionelle og overvågning af legepladsen.

Kommentar: Undersøgelsen er også accepteret som Campbell rapport, hvorfor den må anses for at være meget solid.

Reference:

Ttofi, Maria M., Farrington, David P. & Baldry, Anna C. (2008): *Effectiveness of Programmes to Reduce School Bullying*. Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

Navn: Hva' har du gang i? Skolebaseret konfliktmægling for 12-15årige

Anvendelsessted og -tidspunkt: Brøndby, Løgstør, Hillerød, København, Køge, Roskilde, Svendborg og Århus Kommuner, 2003-05.

Målgruppe: Målgruppen for indsatsen er unge i aldersgruppen 12-15 år. Der skelnes i projektet mellem tre målgrupper:

Unge som er kendt i lokalmiljøet for uhensigtsmæssig adfærd eller for at være involveret i episoder med vold, slagsmål og kriminelle aktiviteter enten som offer eller som udøver.

Unge som ikke er kendt i lokalmiljøet for uhensigtsmæssig adfærd før den konflikt, der fører til konfliktmægling.

Unge som er i konflikt med en voksen – ofte forældrene.

Tiltaget: Det overordnede formål med projektet er at forebygge udvikling af kriminel adfærd hos unge 12-15-årige samt at medvirke til en mindsning af omfanget af uhensigtsmæssig adfærd, som vold, chikane, mobning, gaderøverier, butikstyverier og hærværk. I de konkrete kommuner varierer målgruppe, struktur og forankring af projektet en smule. Projektets hovedidé er, at konfliktmægling udvikler og styrker de unges sociale og følelsesmæssige kompetencer, så de unge bliver bedre rustet til at kunne løse konflikter uden hjælp fra en tredjepart. Det er ligeledes tanken, at de unge via

konfliktmæglingen skal opleve at blive hørt og respekteret og få en oplevelse af at kunne påvirke omstændigheder i deres eget liv.

Mægling er en metode til at løse alvorligere konflikter mellem forskellige parter og er baseret på frivillig deltagelse fra alle parter. Konfliktmægling er situationsbestemt og afhænger af de to parter, som har en konflikt. Konfliktmægling er en her-og-nu intervention og bidrager til, at konflikter ikke udvikler sig yderligere, og til, at de unge selv kan komme videre. Mæglingen kan derfor hjælpe til at opklare konkrete episoder, udrede misforståelser, medvirke til genopretning og forhindre yderligere optrapning. Ved konfliktmægling forsøger man ikke at løse grundlæggende sociale problemer og andre årsager til de unges risikoadfærd. Forsøget indeholder fire former for konfliktmægling:

Mægling mellem to parter

Mægling mellem grupper i indbyrdes konflikt

Konflikthåndtering i grupper

Konferencemodeller/stormøder.

Metoden beskrives som strukturerede møder, hvor en række faser gennemgås: Rollerne afklares, parterne redegør for synspunkter og problemerne præciseres. En række løsningsmuligheder frembringes, og man forhandler en aftale mellem parterne. Mæglerens rolle er at skabe et trygt rum, styre processen og lede samtalen mellem de unge frem til en evt. aftale og eller gensidig forståelse. Mægleren skal sikre, at parterne oplever processen som fair og retfærdig.

Grundprincipperne for mægling mellem grupper er de samme som for mægling mellem to parter, men omstændighederne er væsentligt mere komplicerede, fordi der i grupperne kan være en intern rolle- og magtfordeling, der gør processen mere uigennemsigtig. Modellen til konflikthåndtering i grupper er afprøvet i f.eks. skoleklasser og klubber, bl.a. i sager hvor mobning indgår. Grundprincipperne for denne metode er også de samme som for mægling.

I stormøder deltager principielt alle de personer, der er negativt berørt af konflikten.

Erfaringer: Evalueringen viser, at de forskellige aktører generelt opfatter mægling som et redskab, der kan bidrage til at afholde de unge fra destruktiv adfærd og forhindre konflikter i at eskalere, og at mægling samtidig styrker de unges følelse af at kunne påvirke deres eget liv. Evalueringen viser dog også, at der er forskellige opfattelser af, hvilke typer konflikter det er relevant at anvende mægling over for. De otte kommuner har organiseret projektet på forskellig måde, hvilket har givet

forskellige muligheder for mæglerne. Antallet af mæglinger er således også meget forskelligt, fra to i én kommune til 35 i en anden. Flere kommuner har gennemført cirka ti mæglinger.

Der er som led i evalueringen udarbejdet en status for 36 sager. Blandt de 15 sager, der omhandler unge, som i forvejen var kendt for voldelig adfærd mv., er de unges adfærd i 12 tilfælde ændret i positiv retning, idet de ikke siden mæglingen har været i konflikt. I syv af sagerne har mægleren registreret, at relationen mellem de parter, der har haft en konflikt, er blevet positiv. Tilsvarende viser evalueringen, at der blandt 19 sager, som omhandler unge, der ikke tidligere var kendt i nærmiljøet for problemer, har der i 17 sager ikke efterfølgende været konflikter. Evalueringen viser også, at frivillighed i forhold til anvendelsen af mægling er central, og at visitationen har virket bedst i de tilfælde, hvor den er foregået i regi af tværfaglige møder med deltagelse af politiet. Projektet bør forankres lokalt med en tovholder med et klart mandat og med opbakning fra det relevante ledelsesniveau. Derudover er det en klar fordel, hvis projektet knyttes til en velfungerende SSP-struktur.

Reference: Det Kriminalpræventive Råd (2006): *Hva' har du gang i?* www.dkr.dk.

www.hvahardugangi.dk.

Navn: Aggression Replacement Training, Norge

Type: Effektevaluering.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Skoler og institutioner i Norge. Der fremgår ikke, hvornår programmet er blevet implementeret. Artiklen er udgivet i 2006.

Målgruppe: Unge i alderen 11 til 17 år med ingen, få eller nogle adfærdsvanskeligheder, men alle med behov for prosocial træning.

Tiltaget: Under projektet blev 23 lærere uddannet som ART-undervisere, og disse gennemført efterfølgende et forløb med ART-behandling i 11 forskellige skoler/institutioner (seks almindelige skoler, tre specialskoler/institutioner for unge med adfærdsvanskeligheder, én psykiatrisk børneklínik og ét behandlingssted for autistiske børn). Selve ART-programmet består af træning i sociale færdigheder, i vredeshåndtering og i moralske vurderinger. Programmet omfatter 24 lektioner og varer 10 uger.

Undersøgelsen: Undersøgelsen er baseret på kvantitative metoder. Undersøgelsens design er kvasi-eksperimentel med før/efter målinger af de sociale kompetencer og problemadfærd hos henholdsvis eksperimentel- og kontrolgruppe. Ændringerne hos de unge blev målt ved at forældre og lærere

udfyldte spørgeskemaer vedrørende om børnenes adfærd. Desuden besvarede de unge også selv et spørgeskema.

Til at måle de unges problemadfærd og sociale færdigheder anvendtes måleinstrumenterne SSRS (Social Skills Rating System), CADBI (Child and Adolescent Disruptive Behavior Inventory), HIT (How I Think) og CBCL (Child Behaviour Check List).

Undersøgelsen omfatter 65 unge, heraf 47 i eksperimentalgruppen og 18 i kontrolgruppen. Eksperimentalgruppen modtog ART, men kontrolgruppen ikke modtog nogen behandling. Undersøgelsen var designet som et randomiseret eksperiment, men i fire af de 11 behandlingsforløb mislykkedes randomiseringen.

Resultater: Analysen vedrørende ændringen i sociale færdigheder (måleinstrument SSRS) viser, at både forældre og lærere vurderer, at de unge, som har deltaget i ART, har forbedret deres sociale færdigheder væsentligt, mens der ikke var nogen ændring at spore hos de unge, som ikke havde deltaget i ART. Efter de unges egen vurdering var der ikke sket noget ændring i deres sociale færdigheder. Det gælder begge grupper.

Analysen vedrørende ændringer i moralske vurderinger (måleinstrument HIT) viser ingen forskel mellem eksperimental- og kontrolgruppe.

Endelig viser analysen af ændringer i problemadfærd (måleinstrument CADBI og CBCL) tydelige forbedringer for de unge, som havde modtaget ART, men ingen ændringer i kontrolgruppen.

Konklusionen på undersøgelsen er, at ART-programmet har haft en positiv virkning på de unges sociale færdigheder og adfærdsproblemer.

Kommentar: Undersøgelsen ville stå stærkere, hvis randomiseringen var lykket.

Reference: Gundersen, Knut & Frode Svartdal (2006): Aggression Replacement Training in Norway: Outcome evaluation of 11 Norwegian student projects. *Scandinavian Journal of Educational Research*, vol. 50, s. 63-81.

Navn: Vredeshåndteringsprogrammer i skolen.

Type: Metaanalyse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Metaanalysen omfatter 20 undersøgelser, som er publiceret i perioden 1984-2003.

Målgruppe: Skoleelever i alderen 5 til 18 år.

Tiltaget: Det drejer sig om forskellige programmer med fokus på vredeshåndtering, heriblandt kognitiv adfærdsterapi, social færdighedstræning mv. I de fleste programmer anvendes flere forskellige metoder, f.eks. gruppediskussioner, rollespil og forskellige øvelser.

Undersøgelsen: Analysen omfatter 20 undersøgelser med eksperimentelt eller kvasiexperimentelt design. 15 af de 20 undersøgelser har et design med én eksperimentalgruppe og én kontrolgruppe, tre har to eksperimentalgrupper og én kontrolgruppe, og to har to eksperimentalgrupper og én kontrolgruppe. I de fleste tilfælde, 15 ud af 20, er programmet foregået på en folkeskole, i tre tilfælde på andre typer af skoler. I otte undersøgelser var der ingen inklusionskriterier for at deltage i programmet, i seks udvalgte underviserne deltagerne i programmet, i tre blev de udvalgt på baggrund af en test, i to på grund af dårlig opførsel i skolen og i én kom deltagerne fra en specialskole. I godt halvdelen af programmerne, 55 pct., var det skolepsykologen eller en anden professionel behandler, som stod for programmet. I de øvrige tilfælde var det lærere mv.

Resultater: Metaanalysen viser, at programmerne samlet set har haft en positiv effekt. Effekten er målt i forhold til deltagernes vredeshåndtering, sociale færdigheder, holdninger og skolestandpunkt. Effekten i forhold til vredeshåndtering var den højeste (0,54). Mens effekten i forhold til skolestandpunkt var negativ (-0,11 baseret på 9 undersøgelser).

Kommentar: Der måles ikke en kriminalpræventiv effekt, men bedre håndtering af vrede kan naturligvis tænkes at have en sådan effekt. Dog skal påpeges, at deltagerne synes at være almindelige skolebørn og ikke specielt belastede børn. Det er uklart, hvilke programmer der er anvendt.

Reference: Gansle, Kristin A. (2005): The effectiveness of school-based anger interventions and programs: A meta-analysis. *Journal of School Psychology*, vol. 43, s. 321-341.

Bilag vedrørende arbejde, aktiveringsprojekter mv.

Navn: Lommepengeprojekt i Køge

Anvendelsessted og -tidspunkt: Igangværende

Målgruppe: Unge mellem 13-18 år.

Tiltaget: Idéen med projektet er at beskæftige de unge med arbejde, som gavner lokalmiljøet og giver de unge ejerskab og ansvar for området. De unge skal hjælpe varmemesteren med at feje, plante træer, male og andet praktisk arbejde i afdelingen af Lejerbo på Nylandsvej i Køge.

Baggrunden for projektet er, at kvarteret igennem en længere periode har været plaget af unge, der smider affald på trapperne, udøver hærværk og påsætter brande. Alene på Nylandsvej løb udgifterne for hærværk op i 350.000 kr. i 2005. Grundtanken med projektet er, at de unge bruger fritidsjobbet i afdelingen som springbræt til et rigtigt job. Køge Kommune har knyttet en uddannelsesvejleder til projektet, som skal rådgive og vejlede om valg af uddannelse. Finansieringen af projektet sker som del af et større boligsocialt projekt i området, der rummer udgifter til fælleshus, lektiecafé mv.

Erfaringer: Ingen endnu

Reference: Artikel i Boligen nr. 10 2007

Navn: Projekt Ung I Job

Anvendelsessted og -tidspunkt: Et pilotprojekt etableret i et samarbejde mellem fire københavnske SSP lokaludvalg og virksomheder på Amager. Projektet blev sat i gang 1. januar 2005.

Målgruppe: Primært unge i alderen 13-18 år, som har sociale problemer i form af f.eks. socialt dårligt fungerende forældre eller dårligt integrerede familier, unge med lavt selvværd og/eller få relationer til kammerater og andre sociale netværk. Målgruppen rummer også unge, som bogligt eller sprogligt klarer sig dårligt i skolen. Mange af dem har været involveret i kriminelle aktiviteter og har derfor en anmærkning i straffeattesten. Der er skabt kontakt med de unge via en ungerådgivning, en ungdomsklub eller et værested i lokalområdet.

Tiltaget: Baggrunden for projekt Ung i Job er, at SSP lokaludvalgene har erfaret, at en del af bydelens unge ikke gør brug af de eksisterende fritidstilbud, og at en del af disse unge har svært ved at realisere deres ønske om et fritidsjob. Projektets formål er derfor at støtte de unge i søgningen af et fritidsjob og dermed også være med til at forebygge den kriminalitet, der kan opstå, når de unge hænger ud i gadelivet. Desuden er formålet at give de unge selvværd, mod og kompetencer til selv at søge job efter at have deltaget i projektet.

Projektet er opsøgende i forhold til at få lokale virksomheder til at give de unge et fritidsjob. Det omfatter også et endags introduktionskursus, hvor der undervises i rettigheder og arbejdsmarkedsforhold samt i virksomhedernes krav og forventninger. Desuden får de unge vejledning i at skrive jobansøgninger og i at gennemføre en jobsamtale. En jobkoordinator er ansat

til blandt andet at holde den overordnede kontakt med de involverede parter i projektet. Endvidere får alle unge tilknyttet en kontaktperson, som løbende skal holde kontakt med den unge og støtte vedkommende under jobforløbet.

I projektet følges de unge i op til seks måneder eller indtil, den unge selv og projektets medarbejdere synes, at den unge er selvhjulpne. De unge ansættes på almindelige vilkår, og virksomhederne modtager ingen økonomisk kompensation.

Erfaringer: Der er gennemført en procesevaluering vedrørende forløbet af de to første år. I den periode er 162 unge blevet visiteret til projektet, hvoraf dog to er faldet fra inden start. Af de resterende 160 unge har 47 afbrudt forløbet, inden det var afsluttet. I 15 tilfælde skyldtes det flytning fra kommunen, mens de øvrige 32 forlod projektet, fordi de ikke kunne magte fritidsjobbet, eller fordi de af andre – sociale eller personlige – årsager ikke kunne eller ville fortsætte.

Af de andre unge er 63 ophørt med at deltage i projektet, fordi de er blevet så selvhjulpne, at de selv har kunnet finde fritidsarbejde, eller fordi den unge anbefales eller tilbydes anden støtte i form af skolegang/efterskole eller anden projektdeltagelse. De unge der har deltaget i projektet med et tilfredsstillende resultat, modtager et diplom for deres deltagelse. Der har været afholdt afsluttende samtaler mellem jobkoordinatoren og de unge om udbyttet af forløbet. De unge peger bl.a. på, at det har betydet noget for deres selvværd, at de har fået større viden om arbejdspladskulturer, har fået brugt fritiden fornuftigt og er ophørt med kriminelle aktiviteter. De resterende 50 unge var stadig aktive projektdeltagere i december 2006.

Kommentarer: Projektet vandt Det Kriminalpræventive Råds kriminalpræventive pris i 2007.

Referencer: Nielsen, Jimmie Gade (2007): Ung i Job – et kriminalitetsforebyggende SSP-projekt. Fås ved henvendelse til SSP sekretariatet, Københavns Kommune.

Eller se www.ungijob.dk.

Navn: Spydspidsen

Anvendelsessted og -tidspunkt: Spydspidsen udspringer af voldspakken fra 1997, hvor København og tre andre kommuner fik midler fra Socialministeriets satspulje med henblik på at etablere tilbud og foranstaltninger, der retter sig mod unge, som betegnes som meget marginaliserede. Spydspidsen blev etableret som projekt i 2000 som et tilbud fra Københavns Kommune.

Målgruppe: Målgruppen for projektet var og er fortsat:

Unge, primært 16-18-årige, der ikke er i gang med uddannelse eller arbejde. Det drejer sig om socialt belastede unge, der har svært ved at klare sig i sociale sammenhænge.

Primært unge, der ikke har en afgangseksamen fra folkeskolen.

Unge, der vil kunne profitere af et arbejdstilbud, og hvor der er grundlag for at tilknytte en netværksperson i henhold til Serviceloven. Der er særlig fokus på unge af fremmed etnisk herkomst.

Målgruppen kan også omfatte unge, der har begået kriminalitet, eller som har misbrugsproblemer.

Det særlige ved projektet er, at de unge får en indkomst, der svarer til det, voksne under revalidering modtager. Fra 1. januar 2005 blev dette koncept lovfæstet i Lov om aktiv beskæftigelse: Virksomhedspraktik til særligt udsatte unge under 18 år.

Pr. marts 2001 var 29 unge tilknyttet projektet, hvorved kapaciteten var fuldt udnyttet.

Tiltaget: Målet er at styrke den enkeltes selvværd og tillid til egne evner gennem positive oplevelser på arbejdsmarkedet samt at give dagligdagen et meningsfyldt indhold. Målet er videre at give de unge indsigt i arbejdsmarkedets vilkår og udvikle faglige kompetencer.

Alle unge får en praktikplads på en almindelig arbejdsplads. Den unge arbejder dog ikke fuld tid, men 16-27 timer ugentligt. Arbejdstiden forsøges tilrettelagt efter virksomhedens ønske. Som udgangspunkt varer praktikaftalen med en virksomhed i tre måneder, men hvis den unge og virksomheden er enige om det, kan praktikaftalen forlænges. En ung kan være i praktik gennem Spydspidsen i et år. Praktikjobbet lønnes gennem Spydspidsen, og den unge får en timeløn, der svarer til gældende sats på fagområdet. Maksimumsatsen for revalidering afgør på den måde, hvor mange timer den unge arbejder om ugen.

Praktikjobbet ses som en mellemstation, idet sigtet er, at den unge skal motiveres til at fortsætte med et regulært arbejde eller komme i gang med en uddannelse. Spydspidsen har desuden en skoledel (se Sjakkets skole andetsteds), der gør det muligt for de unge at modtage undervisning med henblik på at afslutte 9. klasse. Undervisningen i skoledelen tager hensyn til, at mange af de unge har et problematisk forhold til skolegang.

Alle de unge har desuden en fast tilknyttet kontaktperson. Denne kan også fungere som støtteperson for familien, såfremt der er behov herfor. Kontaktpersonen kan f.eks. følge den unge på arbejde eller sørge for, at han i den første tid står op om morgenen. Kontaktpersonen holder løbende kontakt med sagsbehandleren på lokalforvaltningen om praktikforløbet.

Erfaringer: Projektet er evalueret af Socialforskningsinstituttet i 2001 og af Center for forskning i socialt arbejde i 2003.

Evalueringerne peger på, at kontaktpersonerne har en stor betydning for et godt forløb. Evalueringen fra 2001 påpeger dog, at der har været en række tilfælde, hvor der har hersket tvivl om, hvorvidt kontaktpersonen blot skulle fungere som støtteperson på selve arbejdspladsen. Der har heller ikke hersket konsekvens med hensyn til, om kontaktpersonen har været en spydspidsmedarbejder eller én, som lokalcentret har fundet frem til. Det førstnævnte er at foretrække af hensyn til kontinuiteten i de enkelte sager.

Ved evalueringen fra 2003 havde 100 unge benyttet Spydspidsens tilbud. I evalueringen nævnes, at kriminaliteten er reduceret eller ophørt for 46 pct. af de unge, at forbruget af rusmidler er formindsket eller ophørt for 28 pct. af de unge, at den psykiske situation er blevet forbedret for 33 pct. af de unge, og at det er lykkedes at få to tredjedele af de unge i gang med varig beskæftigelse eller en uddannelse.

Erfaringerne viser også, at det generelt ikke har været noget problem at få virksomhederne til at medvirke. De interviewede virksomheder beskriver deres erfaringer med de unge som meget positive, idet de opfattede de unge som ivrige efter at arbejde, videbegærlige og behagelige at være sammen med. Det gælder også unge, der i øvrigt havde svært ved at begå sig i sociale sammenhænge.

Reference: www.spydspidsen.dk.

Bonke, Jens og Carøe, Connie (2001): *En forstærket indsats over for kriminalitetstruede børn og unge – en evaluering*. Socialforskningsinstituttet rapport nr. 9, København.

Sørensen, Tove Holmgård (2003): *Når de udsatte bli'r ansatte – en evaluering af Spydspidsens indslusning af særligt udsatte unge på arbejdsmarkedet*. Center for forskning i socialt arbejde rapport nr. 2, Frederiksberg.

Navn: Junior-TAMU (Træningskolens ArbejdsMarkedsUddannelser)

Anvendelsessted og -tidspunkt: Forsøgsuddannelse igangsat foråret 2005 og frem til udgangen af 2008. Forsøget, der er en udløber af den landsdækkende unge-TAMU (for 18-30-årige), gennemføres i samarbejde med de sociale myndigheder i København, Århus, Ålborg og Odense. Der er plads til 10 juniorelever i hver af afdelingerne. Der findes også en voksen-TAMU (for personer over 30 år). Alle projekter finansieres af satspuljemidler (31 mio. i 2008).

Målgruppe: Unge mellem 15 og 17 år, der

som følge af deres personlige og sociale udvikling har behov for en ekstraordinær indsats

der har fået eksempelvis et tiltalefravalg eller en betinget dom med vilkår

der har forladt folkeskolen uden at have opnået en afsluttet skoleuddannelse

der har vilje til at ville få en uddannelse og et arbejde, men som har vanskeligt ved det.

Tiltaget: Projektet bygger på TAMUs pædagogiske og uddannelsesmæssige erfaringer, som tager udgangspunkt i en konsekvenspædagogisk arbejdsform, hvor der lægges vægt på at styrke det personlige ansvar for egne handlinger gennem en tilegnelse af sociale kompetencer kombineret med en praksisorienteret faglig læring. Undervisningen er tilrettelagt med en klar struktur og under faste rammer, hvor konsekvenser af overtrædelse af reglerne er tydeliggjort. Der er minimumskrav til fremmøde, og det forventes, at den unge er parat til at følge de moduler, forløbet er opbygget af.

Forløbet, der er på maksimalt 34 uger, kan have forskellig udformning, alt efter om der ønskes en kortere arbejdsstræning, fortsættelse i en ungdomsuddannelse eller et kompetencegivende uddannelsesforløb, der giver mulighed for arbejde med f.eks. bygningsvedligeholdelse, rengøring eller gartneri. Forløbets art afgøres i forbindelse med visitationen i TAMU og besluttet på et møde med den unge, eventuelt forældrene og en repræsentant fra de henvisende myndigheder. Henvisningen til projektet sker gennem SSP-konsulenter, skolevejledere, klubber eller andre institutioner. De unge, der måtte have brug for det, får en personlig vejleder, en mentor, som indgår i et samarbejde med TAMU.

Uddannelsens opbygning består af en række perioder, hvor de indledende faser først og fremmest skal sikre, at den unge kommer i gang med den type uddannelse eller det arbejde, der passer til vedkommende. Herefter gennemføres uddannelse eller oplæring i mindre uddannelsesgrupper inden for bestemte arbejdsområder eller brancher i to perioder på hver 14 uger. Efter første periode afholdes en samtale om det videre forløb, og det kan her besluttet at stoppe uddannelsen – med et delbevis – hvis eleven har fået et job eller vil påbegynde en erhvervsuddannelse, eller hvis vedkommende ikke er interesseret i at fortsætte. Forløbet kan afsluttes med en udslusningsperiode, der kan være praktik i en almindelig virksomhed med mulighed for efterfølgende ansættelse.

Hvis det på noget tidspunkt undervejs vurderes, at den unge fortsætter med f.eks. misbrug eller kriminalitet, bliver vedkommende afmeldt/bortvist, dog som regel med mulighed for et nyt forsøg senere på bestemte, aftalte betingelser. På junioruddannelsen ydes lommepenge i henhold til Serviceloven, finansieret af den henvisende kommune. Ydelsens størrelse afhænger af faktisk tilstedeværelse.

Erfaringer: Formålet med forsøget er at få afklaret, om den konsekvenspædagogiske tilgang også kan anvendes over for yngre personer. I 2006 foretog Rambøll Management en midtvejsevaluering for Undervisningsministeriet. De vurderer, at visitationen til junior-TAMU er forløbet

hensigtsmæssigt, og at alle visiterede er en del af målgruppen. De interviews, der er foretaget, peger på, at metoden er anvendelig, men at der skulle arbejdes anderledes pædagogisk med den yngre målgruppe, hvilket gav et behov for lærerne om en tilretning af metoden. Ifølge TAMUs årsrapport har der i 2007 været en belægsprocent på 79 pct., hvilket anses som tilfredsstillende.

En evaluering af unge-TAMU (de 18-30-årige), der er baseret på registerkørsler, viser, at beskæftigelsesgraden er større blandt de elever, der har fuldført hele TAMU-uddannelsen, end blandt dem, der er faldet fra, før de har bestået begge brancheforløb. Et år efter endt TAMU-uddannelse er 50 pct. af de førstnævnte i beskæftigelse eller uddannelse mod 39 pct. af de sidstnævnte. Evalueringen konkluderer endvidere, at unge-TAMU udgør et relevant tilbud til en udsat gruppe unge, der har en yderst begrænset tilknytning til arbejdsmarkedet og uddannelsessystemet.

Reference: Fra hjemmesiden www.tamu.dk:

JUNIOR-TAMU Arbejdstræning eller uddannelse til socialt udsatte unge. Informationsfolder.

Vejledning om mål og rammer for kompetenceudvikling på TAMU. Strukturpapir.

Lund, Lotte Nystrup, PLS Rambøll Management (2003): *Opdatering af evaluering af unge TAMU*, Uddannelsesstyrelsens temahæfteserie nr. 10, Undervisningsministeriet.

TAMU (2008): *Årsrapport 2007*. Forstandersekretariatet for Træningsskolens Arbejdsmarkedsuddannelser.

Kurtén-Vartio, Sonja (2005): TAMU- en annorlunda skola. En studie av den konsekvenspedagogiska yrkesutbildningen i dansk arbetsmarknadspolitik. Åbo Akademis Förlag, Åbo.

Navn: Projekt Nørrebro Skaber Job

Anvendelsessted og -tidspunkt: Nørrebro, København. Igangsat i 2005 som pilotprojekt.

Målgruppe: Primært unge mænd mellem 16 og 23 år med fremmed etnisk baggrund, bosiddende på indre Nørrebro. Ifølge projektbeskrivelsen drejer det sig om socialt udsatte unge, der anses for at være kriminalitetstruede, som befinder sig i et miljø, hvor kriminalitet er en del af hverdagen, og som ofte hænger ud på gaden. Det er videre en gruppe, som risikerer ikke at blive opfanget af de officielle systemer. Kendetegnende for de unge er også, at de

er i risiko for ikke at komme ud på arbejdsmarkedet eller er i risiko for kun at få sporadisk tilknytning hertil, da de har ringe eller manglende viden og sociale færdigheder med hensyn til at fastholde et arbejde

er i risiko for at falde ud af uddannelsessystemet eller at fravælge en uddannelse

er i risiko for at påbegynde en kriminel løbebane, hvis de ikke kan finde arbejde grundet deres plettede straffeattester

har ringe boglige færdigheder, mangelfuld almenviden og manglende evne til at klare en uddannelse

er opvokset i en familie på overførselsindkomster

mødes med ligesindede i subkulturelle grupper, der har en tendens til at komme i konflikt med det omgivende samfund

har negative forventninger eller ringe tro på, at de vil blive taget godt imod på arbejdspladserne, da de forventer diskrimination og manglende forståelse for deres forskellighed.

46 unge har indtil 1.januar 2007 været i kontakt med projektet. Heraf er 43 drenge og 3 piger.

Tiltaget: Projektforløbet består for den unges vedkommende af tre dele: En opsøgende, en afklarende og en opfølgende del. Den opsøgende del varetages af gadeplansmedarbejdere, der møder de unge, hvor de er, og med tiltag, som de er i stand til at honorere. Herefter finder en vejledning sted i et samarbejde mellem gadeplansmedarbejder og de øvrige involverede led i projektet. Det individuelle tiltag tilrettelægges, og det afklares, hvorvidt den unge skal have en særlig støtte på arbejdspladsen i form af en erhvervsmentor. Erhvervsmentoren giver bl.a. den unge indsigt i arbejdspladskulturen. Gadeplansmedarbejderen følger op på den unge i forløbet. I projektet skabes der fortløbende nye forbindelser til relevante virksomheder i samarbejde med bl.a. High:five.

Erfaringer: En evaluering fra januar 2007 viser, at halvdelen af de 46, der havde været i kontakt med projektet, var kommet i beskæftigelse. Ni stod i venteposition enten i forbindelse med ansøgninger eller samtaler til jobs, og 13 var faldet fra projektet. I løbet af 2008 påbegyndes en evaluering af eksterne konsulenter. Det forventes, at projektet forankres i det boligsociale projekt Rabarberlandet efter den planlagte projektperiode.

Reference: *Projektbeskrivelse for Projekt Nørrebro Skaber Job* (2007), www.rabarberlandet.dk.

Kuben Byfornyelse (2007): ”*Evaluering Nørrebro Skaber Job – et pilotbeskæftigelsesprojekt under projekt Rabarberlandet*”, www.rabarberlandet.dk.

Navn: High:five

Anvendelsessted og -tidspunkt: Projekt High:five er et 4-årigt landsdækkende initiativ, som blev søsat i august 2006 af Det Nationale Netværk af Virksomhedsledere med opbakning fra Beskæftigelsesministeriet og politidirektør Hanne Bech Hansen. Projektet er finansieret af midler fra Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Målgruppe: Projektets målgruppe er unge mellem 15 og 25 år, såvel unge der har risiko for at begå kriminalitet, unge, der har begået småkriminalitet, og unge, der afsoner eller netop har afsonet en dom.

Tiltaget: Målet med projektet er at skabe kontakt mellem kriminalitetstruede og kriminelle unge, der ønsker at starte på en frisk, og interesserede virksomheder, som via et konkret jobtilbud vil hjælpe de unge til en ny tilværelse. High:five's indsats koordineres af en projektchef og tre projektledere i København, Odense og Århus, samt en landsdækkende projektkonsulent. Projektgruppen samarbejder med kommunerne, politiet og kriminalforsorgen omkring visitering af unge og skaber efterfølgende kontakt til virksomhederne, der tilbydes opbakning under hele forløbet. Medarbejderne fra High:five koordinerer i samarbejde med lokalområdets interessenter og via information og praktisk assistance til virksomhederne etablering af:

Virksomhedspraktik eller afklaringsforløb

Ansættelser i ordinære job

Elev- og lærepladser

Fritidsjob.

High:five's medarbejder sikrer gennem samtaler med den unge, at han eller hun passer til det job, der er i en virksomhed. Igennem praktik, det ordinære job, lærepladsen eller fritidsjobbet kan den unge motiveres til yderligere uddannelse. High:five samarbejder desuden med uddannelsesinstitutionerne i lokalområdet for opkvalificering af den unge.

Erfaringer: Ifølge en evalueringsrapport, der redegør for antallet af sager mv., har High:five opnået følgende resultater ved udgangen af 2007: 340 unge har haft kontakt med High:five; 185 virksomheder har modtaget en eller flere unge; 210 jobs er etableret for unge (praktik, læreplads, løntilskudsjob, ordinært job); 66 pct. af de unge var fortsat i jobbet eller uddannelsen på opgørelsestidspunktet.

Succesraten har været særlig høj i den del af projektet, der vedrører Storkøbenhavn, hvorfor evalueringen koncentrerer sig om denne projektenhed i et forsøg på at afdække de virkningsfulde metoder. Dette er primært sket gennem kvalitative interview. High:five Storkøbenhavn står for 122 etablerede jobs, hvoraf de 47 fortsat eksisterer. 39 er ophørt, da den unge er overgået til uddannelse, andet job eller efter aftale har taget sin afsked for at søge andet arbejde. 36 er ophørt, fordi den unge er udeblevet eller er blevet afskediget. Dette giver en fastholdelsesprocent på 70 for den storkøbenhavnske projektenhed.

Der gøres i rapporten opmærksom på, at disse tal ikke viser, hvilken arbejdsindsats der ligger bag hver enkelt sag; der er således stor forskel på ressourceforbruget alt efter, om det er en kompliceret eller ukompliceret kontaktskabelse. Den kriminalpræventive indsats i forhold til de yngste i målgruppen har ikke givet de ønskede resultater. Et frafald for gruppen mellem 15-18 år på 50-60 pct. har fået projektenheden til at erkende, at de jobrettede tilbud ikke har været tilstrækkeligt tilpasset de unge, der i højere grad har brug for massiv socialpædagogisk støtte. Der er indgået nye aftaler om et pilotprojekt i samarbejde med de storkøbenhavnske Børn og Unge afdelinger, der i 2008 skal "udvikle de unges jobparathed", før de visiteres til High:five Storkøbenhavn. Fremover vil projektenhederne dog i højere grad rette indsatsen mod unge, der afsoner eller netop har afsonet en dom, da resultaterne med disse unge er væsentligt bedre.

Kommentar: Projektevalueringen nævner ikke nogen recidivtal for målgruppen; det er givetvis også for tidligt at drage konklusioner på dette felt.

Reference: Oplysninger om projektet fra www.highfive.net og evalueringsrapport udarbejdet af Rådgivningsfirmaet DISCUS også fra hjemmesiden. Om virksomhedernes netværk findes der information på www.socialtansvar.net.

Navn: Projekt Vilijob og andre arbejdsmarkedsprojekter

Anvendelsessted og -tidspunkt: Kriminalforsorgen i frihed i København i perioden april 2004 til oktober 2005.

Målgruppe: Tiltaget retter sig mod unge, som har tilsyn af Kriminalforsorgen som vilkår for betinget dom eller prøveløsladelse, og som har ingen eller ringe tilknytning til arbejdsmarkedet. Målgruppen er unge op til 25 år med anden etnisk baggrund end dansk.

Tiltaget: Arbejdsmarkedsprojekterne er et samarbejde imellem Kriminalforsorgen i Frihed og kommunen, hvor formålet er at få de unge i arbejde og fastholde dem i arbejde. Vilijob-projektets overordnede mål er at forhindre kriminalitet ved at give deltagerne mulighed for at bryde med en

kriminell fortid og få fast beskæftigelse. Dette mål søges nået gennem: 1) integration på arbejdsmarkedet ved at hjælpe de unge med at søge arbejde samt at give dem opbakning i forbindelse med beskæftigelsen, 2) social og kulturel integration ved at bibringe de unge øget selvforståelse, selvværd og kognitiv formåen samt ved at søge at løse de sociale og økonomiske problemer, som de unge i målgruppen ofte har, og som kan udgøre en væsentlig årsag til de unges kriminalitet og 3) metodeudvikling i forhold til at integrere de unge med minoritetsbaggrund på arbejdsmarkedet. Vilijob-projektet består af et ni-ugers forløb med undervisning i kognitiv færdighedstræning, et samtaleforløb med en socialrådgiver og en psykolog, støtte til udslusning på arbejdsmarkedet og en opfølgingsperiode. Ud over færdighedstræningen tilrettelægges de enkelte forløb individuelt, og længden kan derfor variere meget.

Erfaringer: En evaluering, der omfatter 41 unge projektdeltagere, viser, at 50 pct. af deltagerne er i fast arbejde 1½ år efter starten i projektet, mens syv pct. af deltagerne er i gang med en uddannelse, og 10 pct. er under revalidering.

Kommentar: Arbejdsmarkedsprojekter af denne type findes også andre steder i landet, således også i Nordjylland, på Lolland og på Fyn. Projekterne varierer med hensyn til målgruppens alder og etnicitet samt med hensyn til programmets længde mv. Målgruppen for arbejdsmarkedsprojekterne er dog i de fleste tilfælde over 17 år.

Reference: Interne notater fra Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Navn: JUF (Job Uddannelse Fritid)

Anvendelsessted og -tidspunkt: Programmet er siden 2004 blevet anvendt på Kriminalforsorgens pension, Lysholmgård. I 2007 undergik programmet nogle mindre ændringer.

Målgruppe: Programmet anvendes over for indsatte over 18 år, som afsoner på pensionen. Målgruppen er således voksne lovovertrædere.

Tiltaget: Formålet med programmet er at få deltagerne i arbejde eller i gang med en uddannelse samt at få dem aktiveret i fritiden – alt sammen med henblik på at mindske risikoen for ny kriminalitet. JUF-programmet består af en kursusdel, der omfatter 80 moduler af ½ dags varighed. Dette afvikles i løbet af otte uger. Dertil kommer en praktikdel på fire ugers varighed. Indholdet i programmet er bl.a.: Træning i problemløsning med baggrund i den kognitive metode, kulturelle oplevelser, træning i almindelig daglig livsførelse, informationer om samfund, erhvervsorientering, intensiv arbejdstrening i pensionens drift, samarbejdsture med praktiske øvelser samt tilbud om psykologhjælp. Hvert hold på 6-8 personer får tilknyttet et antal holdinstruktører, som sammen med

kontaktpersonerne (socialrådgivere) og pensionens øvrige personale skal hjælpe deltagerne til at forberede deres løsladelse. Programmet finder sted op til løsladelsen. Efter løsladelsen er der en tre måneders opfølgingsperiode, hvor kontaktpersonen følger op på deltagerens situation med hensyn til arbejde, uddannelse og fritid.

Erfaringer: En evaluering fra 2007 viser, at der har været tilmeldt 37 indsatte til programmet i perioden fra 1. januar 2004 til 1. september 2007. Heraf har 31 personer gennemført programmet. Af disse er 20 kommet i arbejdet eller påbegyndt en uddannelse under praktikperioden eller umiddelbart efter løsladelsen.

I den kvalitative evaluering giver deltagerne udtryk for, at de i kraft af programmet har fået bedre overblik over deres ressourcer og deres sociale situation. Det skyldes særligt de to socialrådgiver, som er tilknyttet programmet, og som hjælper med at løse de problemer, de indsatte måtte have. Flere elementer af programmet bedømmes endvidere positivt af deltagerne. Det gælder en samarbejdstur, hvor deltagerne skal afprøve deres evne til at samarbejde og til at arbejde selvstændigt, og hvor der sættes fokus på deres stærke og mindre stærke sider. En anden programdel, som deltagerne har været meget tilfredse med, er et adfærdskorrigerende program, som bygger på den kognitive metode. De har ligeledes været glade for de erhvervsorienterede moduler, særligt jobsøgningsdelen og arbejds træning i driften. Endelig har de været meget glade for psykologmodul, hvor de taler med en psykolog om følgevirkningerne af et fængselsophold og om de problemer, der kan opstå i forbindelse med løsladelsen.

Personalets vurdering af JUF-programmet er også positiv, og det mener, at programmet giver deltagerne et løft og nogle redskaber, som på sigt gør dem bedre til at klare sig uden kriminalitet.

Reference: Interne notater fra Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Bilag vedrørende fritiden

Navn: Get2sport

Anvendelsessted og -tidspunkt: Projektet indgår som led i regeringens samlede indsats i ”Kampen mod ghettoiseringen”. Projektet består af 12 mindre projekter, der er placeret i de ”mest udsatte områder”, nærmere bestemt belastede boligområder i Århus, Kolding, Haderslev, Herning, Holstebro, Odense, Avedøre, Taastrup, Tingbjerg, Nørrebro, Albertslund og Holbæk. Projektet blev sat i værk i 2005 og forventes at løbe i fire år. Danmarks Idræts-Forbund (DIF) har det overordnede ansvar for projektets afvikling.

Målgruppe: Ca. en tredjedel af projekterne sigter på idrætstilbud, som særligt retter sig mod piger, hvilket bl.a. indebærer, at der kan fremskaffes faciliteter, der gør det acceptabelt at klæde om og gå i bad, og at træningstidspunktet lægges før mørkets frembrud. Det forventes, at 600-800 børn i løbet af de fire år bliver medlemmer af idrætsforeninger. Der er tale om børn, som ikke ville være blevet medlemmer uden denne indsats.

Tiltaget: Projektet har to hovedformål. Det ene er at få sluset flere nydanske unge fra ghettoområder ind i idrætsforeningerne. Det andet er at sikre, at de frivillige trænere bakkes bedre op, så de bliver bedre i stand til at hjælpe foreningsuvante unge i at begå sig i og bruge foreningerne. Derudover er store lokale forskelle på, hvilke elementer i projektet der vægtes. De centrale omdrejningspunkter er dog, ifølge DIF:

Aflastende medarbejdere – der ansættes en eller flere lønnede medarbejdere, der kan varetage nogle af de opgaver, de frivillige har måttet varetage, således at disse i højere grad får mulighed for at koncentrere sig om det arbejde, de egentlig var tiltænkt.

Økonomisk støtte til den daglige drift.

Med henblik på rekruttering af de unge bliver der lagt vægt på et tættere samarbejde mellem idrætten og de kommunale institutioner og medarbejdere, der arbejder med målgruppen: Folkeskole, SSP, ungdomsskole, SFO, boligforeninger osv.

Etablering af lokalt såvel som nationalt netværk under projekt Get2sport.

Piger – som tidligere nævnt. En anden udfordring her er ikke mindst en forældregruppe, der ikke altid viser den store forståelse for, at piger også kan have lyst og behov for at dyrke sport. Der arbejdes målrettet på flere måder, f.eks. ved at få kommunen til at tage et medansvar for noget så simpelt som at få transporteret børn af enlige forsørgere eller andre vanskeligt stillede til kampe og træning.

Erfaringer: Der findes endnu ingen egentlig dokumentation vedrørende projektet og dets forløb. Det skal dog nævnes, at DIF har ti års erfaring med landsdækkende integrationsprogrammer.

Kommentar: Get2sport er et integrationsprojekt, der mere bredt retter sig mod unge med fremmed etnisk baggrund og ikke kun til unge i risikogruppen.

Et andet lignende initiativ er GAM3, der startede i 2002, og som alene fungerer i sommersæsonen. I årenes løb har mere end 23.000 deltaget i aktiviteterne, der består i 'streetbasket' eller 'streetdance'. Kontingentet på kun 50 kr. bevirker, at det er muligt for vanskeligt stillede unge at deltage. Erfaringen er, at en del af de unge fortsætter efter sæsonafslutning og indgår i det almindelige

foreningsliv. GAM3 sponsoreres af forskellige private organisationer og modtager desuden støtte fra bl.a. Integrationsministeriet og flere kommuner.

Reference: Hjemmesiderne: www.get2sport.dk og www.dif.dk

Endvidere kan henvises til publikationen: Kruse, Lars & Preben Astrup (2005): *Derfor lykkedes det! 6 historier om idræt og integration*, Danmarks Idræts-Forbund.

Om GAM3: www.GAM3.dk

Navn: KLUB 36/ Integration Through Education/Sjakkets satellit

Anvendelsessted og -tidspunkt: Mjølnerparken (Nørrebro) siden 2000.

Målgruppe: "Skræddersyet" fritidstilbud til 6-18-årige i lokalmiljøet i Mjølnerparken. Projektet henvender sig hovedsagligt til børn og unge med anden etnisk baggrund end dansk.

Tiltaget: Integration Through Education (ITE) er både et forebyggende og et integrerende projekt, der primært sigter mod at hjælpe børn med lektier mv. Sjakkets lokaler i området, som stilles til rådighed af Lejerbo holder åbent hver dag fra kl. 14 til 22. Der er forskellige samarbejdspartnere tilknyttet, og der tilbydes diverse aktiviteter, bl.a.:

Fast lektiehjælp fire gange om ugen fra kl. 17-19 for børn fra 4. klasse og opad.

Staveundervisning alle hverdage fra kl. 14-17 for børnehaveklasser til 3. klasse. Undervisningen foregår ved hjælp af computerspil.

Der arbejdes desuden målrettet på at involvere og aktivere forældrene til at tage større del i de unges dagligdag. Dette sker blandt andet ved et tæt forældresamarbejde gennem cafeaftener og diverse møder. Der er for tiden tilknyttet 30-40 frivillige forældre til store arrangementer ud af huset, såsom besøg i BonBonland eller Lalandia.

Projektrådgivning i forhold til idrætsaktiviteter for både piger og drenge samt kontaktfrembringelse mellem familier og projekter, når børn eller unge ønsker tilknytning til forenings- og idrætsliv.

Fritidsjobformidling for 13-15-årige.

Erfaringer: Ifølge oplysninger fra Sjakkets leder, er ca. 90 pct. af de unge i området kommet i gang med en ungdomsuddannelse inden for de syv år, initiativet har eksisteret. Pigerne er hovedsagligt

kommet i gang med en gymnasieuddannelse, mens drengene primært er kommet på teknisk skole eller htx. Tilbagemeldinger fra lektiehjælpscaféen er også positiv, idet de unge har færre problemer med konflikter i skolen og generel større trivsel.

Reference: www.sjakket.dk og ved email-kontakt med Khosrow Bayat (leder) 22. maj 2008.

Navn: Overlevelsesture

Type: Metaanalyse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Metaanalysen omfatter 28 undersøgelser, som er foretaget i perioden 1967-1992. De fleste er antagelig fra USA og enkelte fra Canada.

Målgruppe: Unge i alderen 10-21 år med adfærdsmæssige problemer, herunder unge som har begået kriminalitet. Målgruppen omfatter således både unge i risikogruppen og mindre kriminelt belastede unge. Både drenge og piger kan deltage, dog ikke på samme hold.

Tiltaget: Tiltagene består i overlevelsesture, hvor de unge bliver udsat for en række fysisk udfordrende aktiviteter, såsom bjergbestigning. Formålet er at mindske de unges risiko for kriminalitet, og at få dem til at forbedre deres sociale adfærd. Turenes eller programmernes længde varierer fra få dage til mange uger, nemlig fra tre dage til 56 uger. Hvad der – ud over selve overlevelsesturen – indgår i de langvarige programmer, er uklart.

Rationalet bag overlevelseskurserne er, at hvis det lykkes de unge at klare de fysisk krævende opgaver, som de stilles overfor, får de succesoplevelser, som giver dem selvtillid og en følelse af at have kontrol over situationen. Tanken er, at en styrket selvtillid vil være med til at afholde de unge fra at begå kriminalitet eller anden afvigende adfærd.

Foruden at styrke de unges selvtillid lærer overlevelsesprogrammer også de unge at samarbejde. De opgaver, som de unge får, kræver nemlig, at de kan arbejde sammen, for at opgaverne kan løses. Denne evne til at samarbejde kan de unge også drage nytte af på længere sigt.

Undersøgelsen: Metaanalysen omfatter kun undersøgelser, som har et eksperimentelt eller kvasi-eksperimentelt design, dvs. med eksperimental- og sammenlignelig kontrolgruppe. Kontrolgruppens unge har enten været på institution, fået en betinget dom med vilkår om tilsyn, været i behandling, modtaget diverse hjælpeforanstaltninger eller står på venteliste til en overlevelsestur.

Metaundersøgelsen omfatter over 3000 personer. I 22 af de 28 undersøgelser måles den kriminalpræventive effekt af tiltaget.

Resultater: Metaanalysen viser en effektstørrelse på 0,18 for overlevelsprogrammerne. I procentpoint er forskellen otte, idet 29 pct. af de unge, som har deltaget i overlevelsprogrammerne, begår kriminalitet eller udviser anden afvigende adfærd efterfølgende, mens det samme gælder for 37 pct. af unge, som ikke har deltaget i sådanne programmer. Analysen peger således på, at overlevelsprogrammerne har en kriminalpræventiv effekt.

Metaanalysen viser desuden, at intensive overlevelsprogrammer har større kriminalpræventiv effekt end mindre intensive programmer, at programmer, som indeholder et terapi-element, har større effekt end programmer uden terapi, og at programmer af kortere varighed (op til 6 uger) har større effekt end længerevarende programmer. Sidstnævnte forklares med, at de længerevarende programmer indeholder mange forskellige elementer ved siden af overlevelsprogrammet, og at effekten af overlevelsprogrammet dermed bliver mindre tydelig.

Kommentar: Kontrolgruppen omfatter mange forskellige tiltag. Det er derfor uklart, hvad overlevelsprogrammerne er alternativ til, og om det er effekten af et alternativ til en frihedsberøvende sanktion, der måles, eller effekten af et alternativ til ikke-frihedsberøvende sanktioner.

Reference: Wilson, Sandra Jo & Mark W. Lipsey (2000): Wilderness challenge programs for delinquent youth: a meta-analysis of outcome evaluations. *Evaluation and Program Planning*, vol. 23, s. 1-12.

Navn: Natteravnene

Anvendelsessted og -tidspunkt: Startet i Danmark i 1998 og er nu udbredt til stort set alle kommuner i landet. Desuden er der Natteravne i Grønland og på Færøerne med tilknytning til Natteravnernes Landssekretariat. Tiltaget er sponsoreret af Fonden for Socialt Ansvar.

Målgruppe: Børn og unge, som færdes i det lokale natteliv.

Tiltaget: Ansvarlige voksne planlægger og gennemfører på frivillig basis vandringer i deres eget lokalområde på dage, tidspunkter og steder, hvor man finder det relevant. Hold á tre personer, helst både mænd og kvinder, bærer de karakteristiske gule jakker og er derved synlige for de unge. Idéen er dels at tiltrække mere udsatte børn og unge og få en uformel snak med dem om problemer, de selv ønsker at tale om, dels at stimulere til "forebyggende ansvarlighed" med henblik på at mindske hærværk, vold og småkriminalitet. Natteravnene har ingen beføjelser, hverken i politimæssig eller professionel social sammenhæng. Natteravnene er således ikke et lokalt vagtværn, men baserer sig udelukkende på den psykologiske gennemslagskraft.

Erfaringer: Der er ikke kendskab til egentlige evalueringer, men ifølge Natteravnenes hjemmeside skulle der være mindre vold og hærværk i de patruljerede områder samt en øget tryghed. En særlig undersøgelse blev dog foranstaltet i forbindelse med Ringstedprojektet (se andetsteds), da Natteravnsindsatsen i Ringsted blev etableret fuldstændig sideløbende med dette. Det var derfor nærliggende at følge udviklingen af indsatsen på tæt hold. Konklusionerne på denne undersøgelse er, at de unge ret hurtigt blev bevidste om, at Natteravnsinitiativet eksisterede. Hvad angår den tryghedsskabende effekt, så konkluderes det, at natteravnene selv er blevet mere trygge ved indsatsen. Oplysningerne stammer fra skemaer natteravnene udfyldte ved ”rekrutteringen”, om deres meninger og forventninger til at være natteravn. De fleste har efterfølgende fået afdramatiseret deres forestillinger om de unges adfærd, graden af beruselse blandt de unge osv. efter at have startet på vandringerne i byens gader om natten. Det konkluderes videre i undersøgelsen, at det vanskeligt lader sig gøre at måle de unges tryghed i forbindelse med indsatsen, men at der kan siges noget om hvorvidt de unge er positivt stemt overfor natteravnene. Mange unge er meget positivt indstillede, mens kun nogle få er direkte negative. Dette varierer med, hvor tit man møder natteravnene og på hvilken måde. Bemærkelsesværdigt er det, at de, der går meget ud, og de, der kun går lidt ud, er lige positive. De, der sjældent eller aldrig drikker sig fulde, er lige så positive som dem, der ofte drikker sig fulde. Således har indsatsen altså bredt fat i spektret af de unge. Ser man på de, der først og fremmest repræsenterer de unge, der forebygges imod, forholder det sig sådan, at jo mere kriminalitet man har været involveret i, desto mindre positiv er man. Stadig er det dog sådan, at der blandt de kriminelle er flest positive, og ikke nogen egentlig negative. De kriminelle er dog sandsynligvis ikke en særlig velrepræsenterede gruppe ud af de adspurgte, hvorfor dette resultat skal vurderes med en vis forsigtighed. Undersøgelsen har endvidere på forskellig vis vurderet den samlede natteravnsindsats’ betydning for kriminalitets- og tryghedsniveauet i Ringsted. Ved simpel registrering fremgår det, at natteravnene kun sjældent har været involveret i episoder, hvor en egentlig kriminel begivenhed er blevet bremset. Langt oftere drejer indsatsen sig om en udvidet omsorgsopgave med at følge unge hjem eller på anden måde hjælpe i situationer, hvor den unge ikke har magtet at tage vare på sig selv. Ved forskellige lejligheder har en målrettet patruljering af bestemte områder givetvis bevirket et drastisk fald i antal af hærværksepisoder, men i den sidste ende har man (via selvrapporteringsundersøgelser) ikke kunnet påvise et egentlig fald i de unges kriminalitet som effekt af natteravnens virksomhed. Det konkluderes endeligt, at styrken af indsatsen, konkluderes det endeligt, ligger i tryghedsfølelsen og den øgede omsorg for nødstedte unge.

Referencer: www.natteravnene.dk.

Balvig, Flemming, Lars Holmberg og Anne-Stina Sørensen (2005): *Ringstedforsøget - Livsstil og forebyggelse i lokalsamfundet*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København

Navn: Trygt natteliv

Type: Effektevaluering.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Projektet blev iværksat i Odense i efteråret 2006.

Målgruppe: Unge brugere af nattelivet samt personalet på barer og diskoteker.

Tiltaget: Formålet med projektet var at minimere problemer i nattelivet, herunder problemer med gadeuorden, vold og stofmisbrug. Projektet omfattede en kampagne henvendt til de unge brugere af nattelivet samt uddannelse af personalet på barer og diskoteker med henblik på bl.a. bedre håndtering af konflikter.

Kampagnen til de unge indeholdt dels en oplysningskampagne og dels en SMS-konkurrence om hensigtsmæssigt opførsel i byen. I oplysningskampagnen blev der skabt fokus på projektet ved at uddele plakater, flyers, postkort mv. til byens ungdomsuddannelsessteder samt til barer og diskoteker.

I efteråret 2006 deltog personalet fra byens barer og diskoteker i et undervisningsforløb. 133 medarbejdere fra 19 forskellige restaurationer deltog. Den oprindelige målgruppe var 30 restauranter, men nogle restauratører ønskede ikke at deltage med henvisning til, at deres personale ikke havde behov for kurset eller ikke oplevede problemer med stoffer og uro. Kursets varighed var to gange fem timers undervisning. Kurset havde fokus på følgende emner: 1) pligter og rettigheder i forhold til restaurationsloven, 2) våbenloven og håndtering af farlige situationer (fokus på knive), 3) håndtering af konflikter, vold i nattelivet (anholdelse og nødværge), 4) mental forberedelse og stresshåndtering, 5) orientering om alkohol og narkotika, 6) håndtering af mødet med det flerkulturelle og 7) førstehjælp og brandbekæmpelse.

Undersøgelsen: Undersøgelsen er baseret på kvantitative metoder og på data fra politiets registre. Undersøgelsen har et kvasiekperimentelt design, hvor kriminalitetsniveauet i henholdsvis eksperimentalområdet og et kontrolområde sammenlignes før og under/efter projektet. Eksperimentalområdet består af værtshusområdet i Odense centrum, mens kontrolområdet består af et tilsvarende område i Aalborg centrum. De to områder er sammenlignelige i den forstand, at de to byer ligner hinanden ved at have nogenlunde samme størrelse, ved at have en række uddannelsesinstitutioner for unge og ved at have et geografisk koncentreret værtshusmiljø.

Førundersøgelsen omfatter perioden 1. september 2005 til 1. januar 2006, mens under/efterundersøgelsen omfatter perioden 1. september 2006 til 1. januar 2007. Data inkluderer registrerede overtrædelser af ordensbekendtgørelser samt voldsepisoder mv., der er sket udendørs eller på værtshusene i de to områder.

Resultater: Undersøgelsen viser, at der overordnet set ikke er forskel i udviklingen mellem eksperimentalområdet, Odense, og kontrolområdet, Aalborg, for så vidt angår antallet af registrerede episoder. Der viser sig derimod en forskel med hensyn til sager om vold, trusler om vold og anden personfarlig kriminalitet, altså de alvorligste former for registrerede episoder. Undersøgelsen viser, at der har været en reduktion på 14 pct. i antallet af sådanne sager i Odense, mens der har været en vækst i Aalborg på 47 pct. Dertil kommer en tendens til, at der samtidig er sket en mindskning af de hændelser i henhold til politiets døgnrapporter, som angår værtshusene. Det tolkes således, at indsatsen i nattelivet har bevirket, at episoder, der tidligere udviklede sig til vold mv., er blevet mindre alvorlige eller er blevet standset før de har udviklet sig. Præcis hvilken del af projektet, der har haft en positiv virkning, kan ikke med sikkerhed afgøres, men på baggrund af internationale erfaringer med tilsvarende forsøg peges på, at det formenligt er uddannelse af personalet, som har haft en effekt.

Kommentar: Som det understreges i rapporten, kunne det være ønskeligt, at forsøget gentages i et andet område med henblik på at kontrollere, hvorvidt de til dels svage resultater er valide.

Reference: Justitsministeriets Forskningsenhed (2007): *Evaluering af projekt om "Trygt natteliv" i Odense*. Justitsministeriet, København.

Navn: Curfew laws

Type: Effektundersøgelse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Tiltaget blev indført i juni 1994 i New Orleans, Louisiana.

Målgruppe: Unge under 17 år.

Tiltaget: Tiltaget består i et udgangsforbud, der indebærer, at unge ikke må opholde sig på offentlige steder uden selskab af en voksen eller uden at have et legalt ærinde. Under skoleåret begynder udgangsforbuddet kl. 20 på hverdage og kl. 23 i weekenden. I sommerferien begynder udgangsforbuddet kl. 21 på hverdage og kl. 23 i weekenden. Udgangsforbuddet stopper kl. 6. Hvis de unge overtræder udgangsforbuddet kan de få en advarsel eller blive tilbageholdt på et særligt "curfew center". Hvis de unge overtræder udgangsforbuddet, kan deres forældre sanktioneres med bøde, samfundstjeneste eller deltagelse i et forældrekursus. Ejere af forlystelseetablissemeter og forretningsindehavere kan også straffes med bøde på indtil 500\$ eller ubetinget fængsel, hvis de tillader unge at opholde i deres forretning/virksomhed under udgangsforbuddet.

Undersøgelsen: Undersøgelsen er baseret på kvantitative metoder, dvs. statistiske analyser (regressionsanalyse). Undersøgelsens design er en før/efter undersøgelse. I undersøgelsen sammenlignes de unges kriminalitetsniveau et år før indførelsen af udgangsforbuddet med niveauet et år efter. Kriminalitetsniveauet er målt ved anholdelsesfrekvensen. Desuden undersøges, om der sker en ændring i andelen af unge, som udsættes for kriminalitet (viktimisering).

Resultater: Undersøgelsen viser, at indførelsen af udgangsforbuddet ikke har nogen signifikant effekt på for de unges kriminalitetsniveau (dvs. anholdelsesfrekvens). Undersøgelsen viser også, at indførelsen af udgangsforbuddet ikke har haft nogen betydning for andelen af unge, som udsættes for vold eller berigelseskriminalitet under udgangsforbuddet.

Kommentar: Undersøgelsen vurderes at have god kvalitet.

Reference: Reynolds, K. Michael, Ruth Seydlitz & Pamela Jenkins (2000): Do Juvenile Curfew Laws Work? A Time-Series Analysis of the New Orleans Law. *Justice Quarterly*, vol. 17 (1), s. 205-230.

Navn: Youth Curfew Laws

Type: Effektundersøgelse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Undersøgelsen er baseret på data fra 57 amerikanske byer. Data stammer fra perioden 1985 til 1996.

Målgruppe: Målgruppen er unge under 17 år i 60 pct. af de udgangsforbud, som indgår i datamaterialet, mens målgruppen i de øvrige 40 pct. er unge under 15 år.

Tiltaget: Tiltaget består i et udgangsforbud, som forbyder unge at være på offentlige steder om natten.

Undersøgelsen: Undersøgelsen er baseret på kvantitative metoder, dvs. statistisk analyse af registerdata ("time-series analysis"). Undersøgelsens design er en før/efter undersøgelse. I undersøgelsen måles, om der er sket en ændring i ungdomskriminaliteten efter indførelsen af udgangsforbuddet – eller efter en ændring, typisk skærpelse, af en eksisterende lov om udgangsforbud. Kriminalitetsniveauet måles ved at registrere om de unge er blevet anholdt for 10 typer kriminalitet. Desuden undersøges, om der er sket en ændring i andelen af unge, som udsættes for manddrab (viktimisering).

Resultater: Analyser vedrørende udgangsforbuddets indflydelse på de unges anholdelsesfrekvens viser, at indførelse af udgangsforbud ikke har haft noget betydning for de unges kriminalitet. Det gælder for samtlige 10 typer kriminalitet. Analyser vedrørende en ændring af eksisterende udgangsforbud viser, at ændringen af ordningen har haft en kriminalitetshæmmende effekt på tre af de ti typer kriminalitet, idet ændringen er forbundet med, at de unge begår færre indbrud, tyverier og simpel vold. For den øvrige og mere alvorlige kriminalitet har der ikke været noget effekt af ændringen af udgangsforbuddet. Det gælder i forhold til manddrab, voldtægt, røveri, alvorligere vold, brugstyveri af bil, hærværk og overtrædelse af våbenloven. Analyse angående de unges udsathed for manddrab viser, at indførelse af udgangsforbud eller revision af eksisterende ordninger ikke har haft noget betydning for andelen af unge, som udsættes for manddrab.

Konklusionen på undersøgelsen er, at indførelse og/eller ændring af ordninger med udgangsforbud kun har haft en ringe kriminalpræventiv effekt.

Kommentar: Undersøgelsen har en god kvalitet.

Reference: McDowall, David, Loftin Colin & Wiersema, Brian (2000): "The Impact of Youth Curfew Laws on Crime Rates". *Crime & Delinquency*, Vol. 46 (1), s. 76-91.

Navn: Youth Curfew

Type: Kvantitativ og kvalitativ evaluering.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Tiltaget blev indført i Prince George's County, Maryland i 1996.

Målgruppe: Unge under 17 år.

Tiltaget: Tiltaget består i et udgangsforbud, der forbyder unge at færdes på gader og offentlige steder mellem kl. 22-05. Ved overtrædelse af udgangsforbuddet kan de unges forældre blive straffet med en bøde på 50\$ ved første overtrædelse, 100\$ ved den anden og 250\$ ved tredje overtrædelse. Der findes visse undtagelser for udgangsforbuddet, f.eks. hvis den unge er sammen med en voksen, har en særlig tilladelse til at færdes ude, eller er på vej fra et arrangement og træffes senest en time efter, arrangementet er sluttet. Ejere af forlystelsesetablissemeter, forretningsindehavere mv. kan straffes med bøder på op til 500\$, hvis de tillader unge at opholde sig på deres område under udgangsforbuddet. Det er særlige Youth Services Officers under politiet, som håndhæver udgangsforbuddet.

Undersøgelsen: Undersøgelsen er baseret på kvantitative og kvalitative metoder. De kvantitative data består af oplysninger fra politiet om andelen af unge, som udsættes for kriminalitet (viktimering) i perioden 1992-1999. De kvalitative data består af interview med politiet.

Undersøgelsens design er en før/efter undersøgelse. I den kvantitative undersøgelse ses på, om indførelsen af udgangsforbuddet har haft noget betydning for, hvor stor del af de unge under 17 år, som udsættes for kriminalitet i nattetimerne (dvs. under udgangsforbuddet). Viktimiseringsgraden for de 12-16-årige (målgruppen) sammenlignes desuden med viktimeringsgraden for de 17-21-årige og 22-25-årige. Desuden undersøges viktimeringen i de tre aldersgrupper på tidspunktet uden for udgangsforbuddet.

Undersøgelsen belyser endvidere, om indførelsen af udgangsforbuddet har haft betydning for forekomsten af "hot spots", dvs. områder, hvor de unge ofte udsættes for kriminalitet.

Resultater: Undersøgelsen viser, at indførelsen af udgangsforbud ikke har medført et statistisk signifikant fald i viktimeringen af unge under 17 år eller af de 17-21-årige. Derimod er der sket en statistisk signifikant reduktion i antallet af ofre i aldersgruppen 22-25 år, efter udgangsforbuddet er blevet indført. Denne mindskning forklares med, at politiets tilstedeværelse under udgangsforbuddet har betydet, at færre 22-25-årige færdes på gaderne under udgangsforbuddet, hvilket i sig selv har indebåret færre ofre i den aldersgruppe.

Hvad angår de unges risiko for at blive udsat for kriminalitet i tidsrummet *uden for* udgangsforbuddet, viser undersøgelsen ingen klare ændringer i de forskellige aldersgruppers risiko for at blive udsat for kriminalitet.

Undersøgelsen viser endvidere, at der ikke er sket væsentlige ændringer i størrelse eller antal af hot spots efter indførelsen af udgangsforbuddet.

Hovedkonklusionen i undersøgelsen er, at indførelsen af udgangsforbuddet for unge under 17 år ikke har haft nogen kriminalpræventiv effekt.

Kommentar: Undersøgelsen kan kritiseres for kun at anvende viktimering som succeskriterium.

Reference: Gouvis, Caterina M.S (2000): Evaluation of the Youth Curfew in Prince George's County, Maryland, Final Report. The Urban Institute, Washington, D.C.

Navn: Curfew law in Washington

Type: Effektundersøgelse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Tiltaget blev indført i juli 1995 i Washington, D.C. Det ophørte igen i oktober 1996, men blev genindført i januar 1999.

Målgruppe: Unge under 17 år.

Tiltaget: Tiltaget består i et udgangsforbud for unge. Udgangsforbuddet gælder fra midnat til kl. 6 mandag-søndag i juli og august. I de øvrige måneder gælder udgangsforbuddet fra kl. 23 til kl. 6 fra søndag-torsdag, og fra midnat til kl. 6 fredag-lørdag.

Undersøgelsen: Undersøgelsen er baseret på kvantitative metoder. Undersøgelsens design er en før/efter undersøgelse. I undersøgelsen sammenlignes kriminalitetsniveauet blandt unge før og efter indførelsen af udgangsforbuddet. Denne sammenligning foretaget både ved den første indførelse af udgangsforbuddet (1995) og den anden indførelse af udgangsforbuddet (1999).

Den første kontrolperiode omfatter perioden oktober 1993 til juni 1995, mens den første eksperimentalperiode er perioden juli 1995 til oktober 1996. Den anden kontrolperiode varer fra november 1996 til december 1998, mens den anden eksperimentalperiode varer fra januar 1999 til september 2001.

Kriminalitetsniveauet blandt de unge måles ved antal anholdelser per måned. Tilfælde, hvor unge anholdes som følge af overtrædelse af udgangsforbuddet udelades af opgørelsen. Der anvendes forskellige statistiske analyser til at vurdere, om tiltaget har haft en kriminalpræventiv effekt, herunder t-test og trendanalyse.

Resultater: Undersøgelsen viser, at der i hele den undersøgte perioden, dvs. fra oktober 1993 til september 2001, er en faldende tendens i antal unge, som anholdes. De statistiske test viser, at den faldende tendens er den samme efter udgangsforbuddet indførelse som før. Der er således ikke signifikant forskel på nedgangen i antal anholdte unge før og efter udgangsforbuddet. Dette gælder i begge perioder, udgangsforbuddet bliver indført. I undersøgelsens konkluderes derfor, at indførelsen af udgangsforbud ikke har haft nogen kriminalpræventiv effekt.

Kommentar: Undersøgelsens resultat styrkes af, at konklusionen er baseret på to observationsperioder.

Reference: Cole, Danny (2003): The Effect of a Curfew Law on Juvenile Crime in Washington, D.C.. *American Journal of Criminal Justice*, vol. 27 (2), s. 217-232.

Navn: Juvenile curfew

Type: Litteraturstudie (systematisk review).

Anvendelsessted og -tidspunkt: Undersøgelsen gennemgår 10 tidligere effektevalueringer vedrørende udgangsforbud. Det er undersøgelser fra perioden 1984-2002.

Målgruppe: Unge (primært under 17 år).

Tiltaget: De fleste af de omtalte undersøgelser består i udgangsforbud for unge om natten. Nogle få af de beskrevne tiltag omfatter også forbud mod at forlade skoleområdet i skoletiden. To af undersøgelserne omhandler kørselsforbud for unge om natten.

Undersøgelsen: Undersøgelserne har forskellige design, men en del af dem er før/efter undersøgelser, som sammenligner kriminalitetsniveauet før og efter indførelsen af udgangsforbuddet.

Resultater: De 10 undersøgelser viser blandede resultater. Blandt de 10 undersøgelser er der således både nogle, som viser, at udgangsforbud ingen effekt har, at det medfører et fald i ungdomskriminaliteten, og at det medfører en stigning i ungdomskriminaliteten. Der er dog en overvægt af undersøgelser, der viser, at udgangsforbud ikke har nogen kriminalpræventiv effekt. Forfatteren konkluderer derfor, at indførelse af udgangsforbud ikke virker.

Kommentar: Metodisk er det ikke en særlig stærk undersøgelse, da den blot gennemgår resultater fra tidligere undersøgelser, men ikke selv bidrager med analyse af data, f.eks. ved en metaanalyse.

Reference: Adams, Kenneth (2003): The Effect of Juvenile Curfews at Crime Prevention. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 587 (1), s. 136-159.

Bilag vedrørende kønsspecifikke tiltag

Navn: Vilde Hjerter

Anvendelsessted og -tidspunkt: Helsingør Kommune fra 2003-2005 med støtte fra Socialministeriet. Fra 2006 blev det en fast del af Helsingør Kommunes forebyggende indsats og forankret i SSPK (K for Kultur og Fritid) under Børne- og Ungeforvaltningen.

Målgruppe: Målgruppen er piger i alderen 11-18 år, som har en adfærd, der kan karakteriseres som utilpasset og normoverskridende, og som af forskellige årsager ikke er tilknyttet eksisterende institutioner og fritidstilbud i Helsingør Kommune. Projektet henvender sig til piger med specifikke behov eller problemer af kronisk eller længerevarende karakter. Det kan f.eks. være piger, der har

dårlige familiemæssige relationer, vanskeligheder i forhold til skolen, en begyndende kriminel løbebane, voldsom seksualiseret kropssprog og adfærd og/eller stort forbrug af såvel nydelses- som rusmidler.

Der indgår ca. otte piger ad gangen i projektets aktiviteter.

Tiltaget: Vilde Hjerter arbejder med relationspædagogik og primært med opsøgende indsatser. Efter der er skabt kontakt med pigerne og truffet en første aftale om at mødes, starter en egentlig afdækning af den enkelte piges situation. Dette vil typisk strække sig over 4-5 indledende møder. Det er især vigtigt at få kendskab til pigens omgangskreds eller andre, der har betydning i pigens liv (familie, skole). Møderne foregår tit på café eller andet neutralt rum, hvor der også er mulighed for at tage en veninde med, hvis dette foretrækkes. Medarbejderne forklarer tidligt pigen om, at de har skærpet underretningspligt, og at hun selv må sætte grænsen for, hvad hun vil fortælle. Det er vigtigt, at der er klarhed, og at der ikke bliver gået bag om ryggen på pigerne.

Projektets øvrige aktiviteter kan være helt simple ting som at køre en tur i bil, gå på museum, shoppe m.m. – alt sammen ud fra en betragtning om, at samværet er et middel til løsning af opgaverne. Først skabes relationen, og efterfølgende kan det pædagogiske arbejde tage sin begyndelse. Det tilstræbes at have et møde om ugen med pigerne, bl.a. fordi det giver tryghed og forudsigelighed og er samtidig med til at træne de unge i at overholde en aftale. Fra gang til gang kan der "gives lektier for" helt fra f.eks. at gå i bad inden mødet til mere indgribende ting som at drikke mindre eller holde op med at ryge hash.

Der arbejdes også med flertalsmisforståelser og med konflikthåndtering i et samarbejde med SSPK Gadeteam.

Projektet er ikke udelukkende opsøgende, idet en del af pigerne selv har henvendt sig til projektet, ligesom en del kontakter er etableret via forældre.

Tidligt i projektet erfarede man, at de fleste unge i Helsingør Kommune havde en profil på hjemmesiden ARTO, hvorfor Vilde Hjerter selv oprettede en profil og lagde medarbejdernes mobilnumre ud som en form for hot-line.

Erfaringer: Der er gennemført en intern evaluering, der viser, at Vilde Hjerter ved evalueringens afslutning 1. november 2005 havde haft kontakt med 73 piger, hvoraf 44 kun havde været i kontakt med projektet under den indledende afdækkende fase, hvorefter det har vist sig,

at pigerne allerede på baggrund af disse få møder havde evnet selv at løse deres problem, eller

at andre i pigens netværk har kunnet tage over, men at Vilde Hjerter har formidlet kontakten og fået igangsat det videre forløb, eller

at pigens havde behov for samtaler med en psykolog, hvilket Vilde Hjerter hjalp med at få i stand.

Der er lagt stor vægt på den skriftlige dokumentation af projektets forløb: Hver dag er der ført dagbog, og de forskellige piger og deres udvikling er løbende blevet beskrevet. Det er via den pædagogiske tilgang lykkedes at reetablere afbrudte skole- og uddannelsesforløb og at få pigerne til at bryde med normer, værdier og handlemønstre, som har medvirket til deres problemer.

Evalueringen bygger også på en række spørgeskemaer til nogle af projektets samarbejdspartner, politi, skole, socialforvaltning, sundhedsplejersker, som bruges til en konstatering af, at informationen om Vilde Hjerter er nået bredt ud i Helsingør Kommune, hvilket har været et mål i sig selv.

Reference: SSPK – Helsingør (2006): *Evaluering af projekt "Vilde Hjerter"*. www.sspk.helsingor.dk.

SSPK – Helsingør (2006): *Virksomhedsplan 2007*. www.sspk.helsingor.dk.

Navn: Pigegruppen i Saxogade

Anvendelsessted og -tidspunkt: Pigegruppen blev til som et sideprojekt til Vesterbro Ungdomsrådgivning, København, i 2001. Pigegruppen fik status som institution i 2003.

Målgruppe: Målgruppen er såkaldte "vilde piger" i alderen 13-18 år fra hele københavnsområdet. Gruppens størrelse har igennem årene varieret i forhold til projektets ressourcer. Statusrapport fra 2005 viser, at 18 piger gør brug af projektet i forskellig grad. Ni af disse har dagligt deres gang i gruppens lokaler og deltager i alle Pigegruppens aktiviteter, mens resten har en mere løs tilknytning. Følgende er karakteristisk for Pigegruppens målgruppe:

Dagligt forbrug af hash og/eller eksperimenteren med andre rusmidler

Ringe eller ingen kontakt til uddannelsessystemet og arbejdsmarkedet

Psykosociale problemer

Opvækst i familier, der er præget af misbrug, vold, incest mv.

Boligproblemer

Kriminel adfærd

Ingen eller ringe mulighed for støtte eller voksenkontakt

Udadreagerende og/eller selvdestruktiv adfærd

Psykiatrisk diagnose

Tiltaget: Forløbet i Pigegruppen deles op i tre faser: Indslusning, indskrivningsperiode og udslusning. Indskrivningsperiodens indhold og længde er forskellig og varierer efter pigens individuelle behov, problemer og alder. De fleste piger har dog kontakt til projektet i 2-3 år, og de forlader senest projektet ved det fyldte 18. år. Mange af pigerne henvises fra en sagsbehandler på lokalcentrene. Andre piger kommer som påhæng til allerede indskrevne piger og ændrer efterhånden position til at være en fast del af gruppen. Aktiviteterne varierer fra kickboxing til stoftryk, smykkeproduktion, fællesspisning, film og foredragsaftener. Til projektet er desuden knyttet tre hybler i Lundtoftegade. De piger, der bruger hyblerne, bor der typisk et par år, mens de venter på andre botilbud. Der er tilsyn i hyblerne, idet der er 2-3 besøg om ugen. Derudover skal pigerne selv opsøge lokalerne i Saxogade. Ca. en tredjedel af pigerne fortsætter i efterværn efter det 18. år. Personalegruppen består (marts 2008) af 5 medarbejdere plus et par projektansatte tidligere brugere.

Erfaringer: Pigegruppen har i 2006 gennemført et rejseprojekt til Sydafrika med otte piger sammen med tre voksne. Der findes dokumentation og procesevaluering af rejseudbyttet på gruppens hjemmeside. Der har ikke været gennemført nogen egentlig evaluering, men de ansatte og nogle af brugerne planlægger i foråret 2008 at udgive en metodehåndbog, der er baseret på egne erfaringer: "Søde piger - vilde liv." I en samtale med lederen fremhæves det, at det er vigtigt med et frirum kun for piger, også fordi nogle af dem har fremmed etnisk baggrund og ikke nemt rummes i blandede fritidstilbud.

Reference: Pigegruppen i Saxogade/Udviklingsplan findes på www.pigegruppen.dk.

Telefonisk interview med leder Gyda Heding, 12. marts 2008.

Bilag vedrørende etniske minoriteter

Navn: SSP- Familiehøjskolen

Anvendelsessted og -tidspunkt: Indre Nørrebro, 2003.

Målgruppe: Dårligt integrerede familier med anden etnisk baggrund end dansk, hvor de lokale børne- og ungedarbejdere mente, der var risiko for kriminalitet blandt børnene. Familierne blev visiteret til højskolen gennem lokale medarbejdere i SSP-netværket på Indre Nørrebro.

Tiltaget: I alt syv familier deltog i højskolen, der havde en varighed på to måneder med to ugentlige møder med familierne. Indholdet var en blanding af foredrag, kulturelle oplevelser og fritidsaktiviteter for børnene. Det lokale SSP-udvalg på Indre Nørrebro så højskolen som en mulighed for at skabe en tættere kontakt mellem børne- og ungetilbuddene i lokalområdet og dårligt integrerede familier. Medarbejdernes og familiernes samvær på familiehøjskolen skulle desuden give de ansatte fra de lokale institutioner en større og bredere viden om de enkelte familiers behov og ressourcer. Højskolen formål var også at give de deltagende familier større kendskab til de lokale tilbud til børn og unge og indsigt i danske samfundsforhold. Forløbet blev afsluttet med en fælles weekendtur.

Erfaringer: En evaluering, der omfatter hele projektperioden, fra idé til gennemførelse af selve højskoleforløbet, viser, at både børn, forældre og de deltagende medarbejdere har været glade for projektet og har fået stort udbytte af det. Ifølge rapporten er der foretaget interview med samtlige deltagende familier – børn som forældre – samt projektets følgegruppe, tolke, undervisere mv. Der er etableret en tættere kontakt til familierne, og medarbejderne har fået en mere nuanceret opfattelse af, hvad det vil sige at være minoritetsfamilie i Danmark. Børn og forældre har også fået et bredere kendskab til de forskellige tilbud, der findes i København. Der er skabt en større tillid mellem forældre og lokale medarbejdere, og det har ikke mindst været en stor oplevelse for familierne at være på højskole sammen. Modellen er blevet kopieret i andre lokale SSP-udvalg i Københavns Kommune.

Reference: Nielsen, Jimmie Gade, Nina Hannemann & Nina Monefeldt Wittendorff (2004): ”Jeg håber I vil lave det igen” – evaluering af en SSP-højskole for etniske minoritetsfamilier på Indre Nørrebro. UFC-Børn og Unge.

Nielsen, Jimmie Gade (2005): ”Højskoletilbud skabte god kontakt til etniske minoritetsfamilier”. Nyhedsbrev juni, www.vicir.dk.

Navn: Konflikthåndtering på gadeplan – et træningsforløb i tværkulturel konfliktløsning for unge klub- og gademedarbejdere

Anvendelsessted og -tidspunkt: Forsøgsprojekt i Nordsjælland, fra marts til september 2006, iværksat på initiativ af Det Kriminalpræventive Råd, Statens Pædagogiske Forsøgscenter og Center For Konfliktløsning.

Målgruppe: Projektets *primære målgruppe* er ressourcestærke unge (under 39 år) klub- og gadeplansarbejdere med en bred kontakt til unge med etnisk minoritetsbaggrund. De skal være ansat i en institution el.lign. af hensyn til forankringen (dog ikke nødvendigvis fuldtidsansat). De kan selv tidligere have indgået i gademiljøet, men de må ikke længere være involveret i kriminalitet. Deltagerne må gerne have etnisk minoritetsbaggrund, da det er opfattelsen, at de i kraft af deres etniske minoritetsbaggrund og personlige erfaringer fra klub- og gademiljøet har særlig god mulighed for at fungere som troværdige rollemodeller for klubbernes brugere, som er projektets *sekundære målgruppe*. Deltagerne er rekrutteret fra ungdomsklubber og gadeplansprojekter, der lå inden for daværende Helsingør politikreds.

Tiltaget: Projektet er et uddannelses-/træningsforløb i konfliktløsning for de unge i den primære målgruppe efter "ung-til-ung" princippet. Målet er, at de efter forløbet kan fungere som konfliktvejledere og positive rollemodeller for de unge i deres nærmiljø. På kurset får de konkrete redskaber til at håndtere konflikter og åbne for en bedre dialog mellem de unge, nærpolitiet og områdets øvrige beboere. Uddannelsesforløbet består af fem moduler med følgende tematiske indhold:

Rollemodellen

Interkulturel kommunikation; formidling og forhandling

Gruppedynamik og -processer

Konflikthåndtering

Mægling

Kulturmøde

Det personlige lederskab

Rettigheder og pligter

Netværksdannelse

Desuden består forløbet af et praktikbesøg, hvor deltagerne skal besøge hinandens arbejdspladser for at diskutere og observere praksis i forhold til træningsforløbet's indhold. Træningsforløbet afsluttes med en formidlingsopgave og udarbejdelse af en konkret handleplan, der sikrer fortsat anvendelse af de nyerhvervede kompetencer. Der gives desuden afsluttende supervision. Det langsigtede mål er at skabe et permanent uddannelsesstilbud til klub- og gadeplansmedarbejdere,

som kan være med til at påvirke ungdomskulturen i en konstruktiv, ikke-voldelig retning og bidrage til at forbedre integrationen af unge uanset baggrund.

Erfaringer: 14 deltagere mellem 20 og 39 år har fuldført uddannelsen. Interview med deltagerne tyder på, at uddannelsen har opnået sit mål i kraft af, at deltagerne både har tilegnet sig faglige begreber og metoder i konfliktløsning. Den betydning, uddannelsen har haft for de 14 deltagere, peger ifølge evalueringen på, at uddannelsen er relevant som et mere permanent tilbud for klub- og gadeplansmedarbejdere. Det forventes, at jo flere medarbejdere, der har været igennem forløbet, desto mere vil lokalmiljøet blive påvirket af omgangsformen og metoderne for fredelig konfliktløsning, og desto lettere vil det være at skabe en mere permanent forankring af omgangsformerne og metoderne i lokalmiljøet. Projektet er forsøgt forankret i SSP regi.

Referencer: *Konfliktløsning på gadeplan – projektbeskrivelse* www.dkr.dk.

Rask, Lotte (2006): *Observationer fra en spejderhytte – en evalueringsrapport*, www.dkr.dk.

Navn: Mentorordning i Kriminalforsorgen i Frihed

Anvendelsessted og -tidspunkt: Kriminalforsorgen i Frihed (KIF), Danmark. Ordningen har eksisteret siden 2000.

Målgruppe: 15-25-årige unge af anden etnisk oprindelse kan få tilknyttet en mentor i den sidste del af afsoningen, eller mens de er under tilsyn af kriminalforsorgen (i forbindelse med prøveløsladelse eller betinget dom). Mentorordningen er et frivilligt tilbud, hvis formål er at give hjælp og støtte til unge med anden etnisk baggrund, som på grund af deres kulturelle baggrund vurderes at have særlige vanskeligheder ved at tilpasse sig og blive integreret i det danske samfund.

Tiltaget: Ved mentorordningen får de unge tilknyttet en voksenperson, som kan fungere som en positiv rollemodel. Ofte vil mentoren være én, som den unge har et forhåndskendskab til, f.eks. en politibetjent, en lærer, en ungdomsklubmedarbejder eller lignende. Mentoren skal i samarbejde med den lokale KIF-afdeling støtte og vejlede den unge til en mere struktureret hverdag, herunder støtte og vejlede de unge til en acceptabel kontakt til det omgivende samfund, f.eks. skole, arbejdsplads, offentlige myndigheder og institutioner, foreninger, familie og venner. Målet er, at den unge bliver bedre til selv at takle problemer og tage ansvar for sit liv, og herigennem skal mentorordningen bidrage til en bedre integration af de unge i det danske samfund. Mentorer, som både kan have dansk og anden etnisk baggrund end dansk, modtager honorar på ca. 2000 kr. pr. måned og får i øvrigt deres udgifter til transport, telefon, porto og lignende dækket. Kontakten mellem den unge og

mentoren kan variere i omfang, intensitet og karakter, men Kriminalforsorgens forudsætter, at mentorens arbejdsindsats skal være på minimum 10 timer om måneden.

Erfaringer: Der er foretaget interview med 25 personer, henholdsvis ni unge (alle mænd), otte mentorer (alle mænd) og otte sagsbehandlere i KIF (både mænd og kvinder). De unge, der er interviewet i forbindelse med undersøgelsen, var i alderen 18-25 år. Undersøgelsen angår i alt 10 forskellige sager, hvor den unge har haft en mentor.

Det vurderes i rapporten, at i otte ud af de ti sager, som interviewundersøgelsen omfatter, har de unge udviklet sig positivt i forhold til kriminalitet i den periode, de har haft en mentor tilknyttet. I ét af disse otte tilfælde vurderes det, at mentoren ikke har haft nogen betydning i forhold til denne udvikling. Det vil sige, at den unges situation formentlig ville have udviklet sig i positiv retning, selv om vedkommende ikke havde haft en mentor. I de øvrige syv tilfælde vurderes det imidlertid, at mentoren har haft stor betydning for den unges positive udvikling. Rapportens forfattere vurderer, at i to af de ti sager, har den unge udviklet sig i negativ retning, selvom den unge har haft en mentor.

Undersøgelsen peger på, at det lykkes mentorerne at blive forbilleder for de utilpassede unge, og at de unge identificerer sig med mentorerne. I øvrigt viser undersøgelsen, at mentorerne etniske baggrund ikke har nogen betydning for, om den unge kan se mentoren som en rollemodel.

Alle de interviewede udtrykte generelt stor tilfredshed med mentorordningen. Direkte adspurgt herom, ønskede alle parter at ordningen skulle udvides til at omfatte alle unge uanset deres etniske baggrund. Efter forfatterens vurdering er de unges problemer med kriminalitet ikke primært forårsaget af manglende integration eller kulturkonflikter, men i højere forårsaget af familieproblemer, psykiske problemer, mangel på selvværd, problemer med at takle nederlag, problemer knyttet til stof og alkohol, skoleproblemer, arbejdsløshed og diskrimination i forbindelse med jobsøgning. Bortset fra sidstnævnte drejer det sig i øvrigt om problemer, som mange unge lovovertrædere oplever, uanset deres etniske baggrund.

Kommentar: Undersøgelsen giver særdeles lovende resultater, men da den er baseret på et meget lille antal personer og på kvalitative metoder, er det desværre ikke muligt klart at vurdere, hvor valide disse resultater er.

Reference: Prieur, Annick & Lars Skov Henriksen (2003): *Arrangerede venskaber – mentorordning for unge straffedømte af anden etnisk oprindelse*. Sociologisk Laboratorium, Aalborg universitet.

Bilag vedrørende unge seksualforbrydere

Navn: Projekt Janus – behandling af unge krænkerere

Anvendelsessted og -tidspunkt: Iværksat som led i Regeringens handlingsplan om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn som et treårigt projekt af Socialministeriet 1. april 2003. Projektet blev i 2006 forlænget med fire år. Projektet har kontor i Københavns centrum.

Målgruppe: Projektet tilbyder ambulante behandling til drenge og piger i alderen 6-18 år med seksuelt bekymrende eller krænkende adfærd og til deres familier. Tilbuddet er rettet mod børn og unge, som har udsat andre børn for seksuelle overgreb eller seksuelt grænseoverskridende handlinger. Der kan være tale om blufærdighedskrænkelser eller grovere seksuelle overgreb.

Tiltaget: Projektet har overordnet tre mål:

At etablere et behandlingstilbud for udredning og behandling af unge i målgruppen

At indsamle og formidle viden om problematikken ”unge krænkerere”

At udvikle og beskrive behandlingsmetoder og –modeller.

Henvielse til projektet foregår i samarbejde med de sociale myndigheder. I forbindelse med visitation afdækker Projekt Janus sammen med socialforvaltningen og andre relevante professionelle den unges vanskeligheder og ressourcer. På denne baggrund vurderes behovet for hjælp og hvilken assistance, projektet kan tilbyde. Der indledes herefter et egentligt individuelt terapiforløb, hvor der arbejdes med afdækningen af motiver, baggrunde og de nærmere omstændigheder omkring det seksuelle overgreb. Et af kriterierne for at starte i en efterfølgende gruppeterapi er, at den unge helt eller delvist vedkender sig det seksuelle overgreb.

Erfaringer: Der er fra projektets start og frem til udarbejdelsen af evalueringsrapporten (juni 2005) foretaget 29 udredninger. Evalueringen viser, at projektet er fleksibelt med hensyn til, hvilke unge der visiteres til behandling i projektet. Bl.a. har man visiteret fire unge, der er psykisk udviklingshæmmede til behandling i projektet, hvilket må ses i sammenhæng med, at det igennem udredningsarbejdet har vist sig, at en stor del af de unge rent kognitivt befinder sig i nederste del af normalområdet. Ud fra de tematiserede behandlingstilbud, som Projekt Janus har udviklet, fremgår det, at man i problembestemmelsen er opmærksom på bl.a. kognitive vanskeligheder, lavt selvværd, mangelfulde sociale kompetencer og relationer som mulige risikofaktorer for seksuelle overgreb. Evalueringsrapporten foreslår, at det i fremtiden overvejes også at visitere unge med mere massiv kriminel baggrund til behandling i projektet; en del af denne gruppe vil normalt være underlagt ungdomssanktionen med dertil hørende socialpædagogisk behandling. Det er dog højest tænkeligt, menes det i rapporten, at denne gruppe ville have glæde af også at modtage psykoterapeutisk behandling. Ved rapportens udarbejdelse var endnu ingen af behandlingsforløbene afsluttet.

Reference: www.projekt-janus.dk.

Holmboe, Alexandra, Torben Bechmann Jensen & Sven Mørch (2005): *Evaluering af Projekt Janus – behandling af unge krænkerere*. Center for anvendt socialpsykologi, Institut for psykologi, Københavns Universitet.

Navn: Metaanalyse af behandlingsprogrammer til unge krænkerere (2004)

Type: Metaanalyse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Undersøgelserne er foretaget i perioden 1986-1997.

Målgruppe: Unge drenge i puberteten, som har begået seksuelle krænkelser.

Tiltaget: Undersøgelserne omfatter forskellige typer af behandling, herunder multisystemisk terapi, kognitiv adfærdsterapi og forskellige andre terapiformer.

Undersøgelsen: Metaanalysen inkluderer 10 undersøgelser og omfatter 644 personer, antagelig amerikanske unge. Undersøgelserne anvender forskellige succeskriterier ved bedømmelse af behandlingens effekt. Tre anvender ny registreret kriminalitet som succeskriterium, fire anvender selvrapporteret kriminalitet, mens tre anvender før/efter måling af penisreaktioner i forhold til stimuli. Kun to af undersøgelserne har en kontrolgruppe.

Resultater: Metaanalysen viser, at behandling af unge krænkerere samlet set har en effekt, og at det særligt er programmer med kognitiv adfærdsterapi, som bidrager til den positive effekt.

Kommentar: Der synes at være en del metodiske problemer med de undersøgelser, som indgår i metaanalysen. I fem af de ti undersøgelser oplyses således ikke om, hvor stor en andel af krænkerne der har gennemført programmet, og otte af de ti undersøgelser inkluderer ikke en kontrolgruppe, som resultaterne kan sammenlignes med. På den baggrund synes resultaterne i undersøgelsen at være meget usikre.

Reference: Walker, Donald F., Shannon K. McGovern, Evelyn L. Poey, & Kathryn E. Otis (2004): Treatment Effectiveness for Male Adolescent Sexual Offenders: A Meta-Analysis and Review. *Journal of child sexual abuse: Research, treatment and programs innovations for victims, survivors and offenders*, vol. 13 (3/4), s. 281-293.

Navn: Metaanalyse af behandlingsprogrammer til unge krænkere (2006)

Type: Metaanalyse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Undersøgelserne er foretaget i 1990-2003.

Målgruppe: Børn og unge i alderen 7-20 år, som er dømt for en seksuel krænkelse.

Tiltaget: Undersøgelserne omfatter forskellige typer af behandling, herunder kognitiv adfærdsterapi, psykoterapi, multisystemisk terapi og forskellige andre terapiformer. Behandlingslængden varierer fra 5 til 24 måneder.

Undersøgelsen: Metaanalysen inkluderer ni undersøgelser og omfatter 2986 unge, hvoraf hovedparten er drenge (2604). Antagelig drejer det sig om amerikanske unge. Alle ni undersøgelser har et design med en eksperimentalgruppe og en kontrolgruppe. I fire af de ni undersøgelser modtog kontrolgruppen ingen behandling, mens kontrolgruppen i fem undersøgelser fik en anden behandling end eksperimentalgruppen. Eksperimentalgrupperne omfatter 1301 personer, mens kontrolgrupperne omfatter 1685 personer. Kriteriet for behandlingens effekt er ny anholdelse og/eller ny dom for en seksualforbrydelse.

Resultater: Metaanalysen viser, at den eksperimentelle behandling af unge krænkere havde en effekt. De unge krænkere, som indgik i eksperimentalgrupperne, havde således lavere recidivrisiko end unge krænkere i kontrolgrupperne. Det bemærkes, at nogle af de unge i kontrolgruppen også har modtaget en behandling. En analyse af de forskellige eksperimentelle behandlingsformer viser, at der ikke er nogen forskel på deres effekt. Behandling bestående af kognitiv adfærdsterapi medførte således samme effekt som andre typer af behandling. Endelig viser analysen, at der er en tendens til, at undersøgelser med et godt metodologisk design (tilfældig udvælgelse til eksperimental- og kontrolgrupper) generelt viser større effekt end undersøgelser af ringere metodisk kvalitet. Denne forskel er dog ikke statistisk signifikant.

Kommentar: Der er visse metodiske svagheder ved de undersøgelser, som indgår i metaanalysen. En alvorlig svaghed er, at der mangler oplysninger om, hvorvidt de personer, som har afbrudt behandlingsprogrammet, er inkluderet eller ekskluderet i eksperimentalgruppens opgørelse af recidiv. Et andet kritikpunkt er, at undersøgelserne benytter forskellige observationsperioder med hensyn til recidiv. Resultatet skal ses i lyset af disse svagheder.

Reference: Reitzel, Lorraine R. & Joyce L. Carbonell (2006): The Effectiveness of Sexual Offender Treatment for Juveniles as Measured by Recidivism: A Meta-analysis. *Sex Abuse*, vol. 18, s. 401-421.

Bilag vedrørende bander

Navn: Kognitivt adfærdsprogram til unge for at forhindre bandeinvolvering

Type: Litteraturstudie.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Litteraturstudien er gennemført i forbindelse med et forsøg på at foretage en metaanalyse vedrørende kognitive adfærdsprogrammer til unge, der er i risiko for at blive involveret i bander. Der er fundet frem til fire undersøgelser, som er publiceret i perioden 1995-2003.

Målgruppe: Unge i alderen 7-16 år, som er i risiko for at blive involveret i en bande.

Tiltaget: Tiltaget består i deltagelse i det kognitive adfærdsprogram GREAT, Gang Resistance Education and Training. En uniformeret betjent underviser de unge i GREAT-programmet, der indeholder 13 lektioner og forløber over ni uger. I programmet fokuseres på at give de unge sociale færdigheder og at gøre dem selvstændige og kompetente for derigennem at hjælpe dem til at undgå at blive involveret i en bande.

Undersøgelsen: Forfatterne har kun villet inkludere undersøgelser med et eksperimentelt eller kvasi-eksperimentelt design i metaanalysen, men ingen af de i alt fire undersøgelser af GREAT lever imidlertid op til inklusionskriteriet, hvorfor der ikke er foretaget en metaanalyse.

Resultater: Af de fire omtalte undersøgelser viser én intet udbytte af programmet, mens tre viser tendenser til et positivt udbytte af programmet. Undersøgelserne har dog flere metodologiske svagheder og inkluderes derfor ikke i metaanalysen.

Kommentar: Det er ikke muligt på baggrund af disse undersøgelser at vurdere, om det kognitive adfærdsprogram kan forhindre unge i at blive involveret i bander.

Reference: Fisher, Herrick, Frances Gardner & Paul Montgomery (2008): *Cognitive-behavioural interventions for preventing youth gang involvement for children and young people (7-16)*. A Campbell Collaboration Systematic Review. Udgivet på C2-RIPE Library på www.campbellcollaboration.org.

Navn: 'Opportunity provision'-programmer for at forhindre bandeinvolvering

Type: Litteraturstudie.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Litteraturstudien er gennemført i forbindelse med et forsøg på at foretage en metaanalyse for opportunity provision-programmer til unge for at forhindre dem i at blive involveret i bander. Der er fundet frem til to relevante undersøgelser. Disse er publiceret i 1982 og 1996.

Målgruppe: Unge i alderen 7-16 år, som er i risiko for at blive involveret i en bande, dvs. unge i risikogruppen.

Tiltaget: Tiltaget består i at give de unge flere legale muligheder i form af uddannelse eller arbejde for derigennem at forebygge, at de bliver involveret i bander.

Undersøgelsen: Forfatterne har alene villet inkludere undersøgelser med et eksperimentelt eller kvasi-eksperimentelt design i metaanalysen, men ingen undersøgelser lever op til dette kriterium, og der kan således ikke foretages nogen metaanalyse.

Resultater: Den ene af de to undersøgelser måler nogle mindre, men ikke signifikante forbedringer for dem, der har deltaget i programmet. Undersøgelsen indeholder dog ingen kontrolgruppe. Den anden undersøgelse er et casestudy med én person, som er tidligere leder af en gadebande.

Kommentar: Det er ikke muligt på baggrund af disse undersøgelser at sige noget sikkert om, hvorvidt opportunity provision-programmer er effektive til at forhindre unge i at blive involveret i bander.

Reference: Fisher, Herrick, Paul Montgomery & Frances Gardner (2008): *Opportunity provision for preventing youth gang involvement for children and young people (7-16)*. A Campbell Collaboration Systematic Review. Udgivet på C2-RIPE Library på www.campbellcollaboration.org.

Navn: Tett På

Anvendelsessted og -tidspunkt: En bydel i Oslo (Furuset) i perioden 2001-2004.

Målgruppe: Målgruppen var ca. 20 unge, der var ansvarlige for en meget stor del af den registrerede ungdomskriminalitet i bydelen, og som mentes at indgå i et fælles kriminelt netværk. Af disse gik 15 unge i alderen 14 til 20 år ind i det frivillige projekt. De fleste af de unge var dog over 18 år, og de fleste er af fremmed etnisk herkomst. De unge havde omkring 800 lovovertrædelser bag sig, da projektet startede. De var sigtet/dømt for bl.a. vold, trusler, væbnet røveri, handel med narkotika og

drabsforsøg. Gruppen blev i øvrigt anset for at være et vigtigt springbræt til andre stærkt kriminelle netværk i Oslo-området.

Tiltaget: Hovedformålet med projektet var at standse en fortsat kriminalitet blandt disse unge. Der var tilknyttet tre projektmedarbejdere til projektet. Projektmedarbejderne udviklede nære relationer til de unge gennem en tæt kontakt med dem. Kontakten til de unge blev fortrinsvis etableret under deres afsoning i fængsel, og der blev lokket med hjælp til at blive integreret i 'normalsamfundet' efter løsladelse. Ud over at reducere de kriminelle handlinger blev der i projektet arbejdet med at styrke de unges familier, bygge positive netværk samt at etablere vedvarende arbejds- eller skoleforhold og positive fritidsaktiviteter. Centrale elementer i de anvendte metoder er tværfagligt samarbejde, brobygning mellem offentlige instanser, de unge og deres familier, multisystemisk terapi (MST), socialt netværksarbejde, opsøgende arbejde, psykosocial rådgivning, sociale gruppeaktiviteter, individuelt tilrettelagte aktiviteter og Aggression Replacement Training (ART).

Erfaringer: Fem af de 15 unge trak sig fra projektet ret tidligt, ti blev tilbage. Undervejs var der yderligere tre unge, som trak sig fra projektet, mens de resterende syv gennemførte. For de syv som fuldførte, var der en klar nedgang i den registrerede kriminalitet fra november 2001 til august 2005 i forhold til den kontrolgruppen, der blev sammenlignet med. Denne omfattede de otte unge, der var faldet fra. Desuden var tre af de unge i efteråret 2005 i ordinært job, to havde praktikplads, en var under uddannelse, mens den sidste havde et mere flygtigt forhold til uddannelse og job. Endvidere havde alle syv etableret positive erfaringer og bånd til normalsamfundet, hvilket ikke var tilfældet for den gruppe, der blev sammenlignet med. "Døråbningsarbejdet" i forhold til at skabe socialt engagement og ansvar hos arbejdsgivere, skoleledere osv. beskrives som den del, projektet er lykkedes bedst med.

Evalueringen viser i øvrigt, at projektet kom skævt fra start i forhold til de vigtigste samarbejdende etater og afdelinger. Der var også uenigheder internt blandt projektets ophavsmænd både om målgruppe og metodevalg. *Barnevernet* var skeptiske over for projektet og havde ringe tillid til de tre projektansatte. Da MST valgtes som metode – på klar anbefaling af *Barne- og familiedepartementet*, som skød betydelige økonomiske midler i projektet – medførte det skarpe reaktioner fra *Barnevernet*, som anså metoden som forkert over for målgruppen. Samarbejdet med politiet kom også skævt i gang. Projektet ønskede et samarbejde med de enheder, som arbejdede med stærkt kriminelle unge, men blev i stedet henvist til den forebyggende afdeling, hvor man ellers ikke arbejdede med unge over 15 år og i øvrigt betragtede de unge i målgruppen som uden for rækkevidde. Disse og andre samarbejdsproblemer betød, at det i praksis alene blev selve relationsarbejdet, som de tre medarbejdere udførte, der blev den bærende kraft i projektet.

Rapporten konkluderer, at projektet med sine fejl og mangler har klaret at få fat i nogle af de unge, som andre instanser har opgivet, og gradvis synes at have fået dem ud af de kriminelle netværk. De

unge, som projektet har hjulpet, ville have været en betydelig samfundsøkonomisk belastning, såfremt de var fortsat med kriminalitet.

Kommentar: Tett På er et interessant projekt, fordi det angår de mest kriminelt belastede unge. Desværre lider effektevalueringen af åbenlyse mangler, som bevirker, at den ikke er valid. Men det, at det overhovedet er lykkedes at få en del af disse meget hårdt belastede unge i gang med arbejde mv., kan tyde på en vis succes med projektet. De nævnte problemer vedrørende samarbejdsprocesserne tydeliggør de vanskeligheder, der kan være med at iværksætte nye tiltag.

Reference: Carlsson, Yngve (2005): *Tett på gjengen – en evaluering av gjengintervensjonsprosjektet "Tett På" i Oslo*, NIBR-rapport 2005:14, Oslo, Norge.

www.krad.dep.no

Navn: EXIT

Anvendelsessted og -tidspunkt: Projektet startedes i 1998 af en person, der havde brudt med sin fortid i en nynazistisk gruppering. Lokalkontor findes i Karlskrona, Helsingborg og Motala. I dag er projektet delvist statsligt finansieret og har base i et kultur- og aktivitetscenter i Stockholm.

Målgruppe: Unge, der har brug for hjælp til at komme ud af voldelige og fremmedfjendske nynazistiske og racistiske grupperinger. De fleste af disse unge har en fortid præget af kriminalitet, vold og misbrug (mest alkohol). Et andet formål med projektet er at formidle viden til kommuner, myndigheder og andre om Exits virksomhed og om tilhørsforhold til kriminelle politiske netværk med henblik på at undgå nyrekruttering.

Tiltaget: Når unge vælger at forlade de nævnte grupperinger, sker det som regel i erkendelse af, at medlemskabet kan få ubehagelige konsekvenser, eller at vedkommende ikke længere deler de ekstreme holdninger. Samtidig kan der være behov for hjælp til at forlade et miljø, der på godt og ondt udgør personens sociale netværk. Det er her, Exit kommer ind. Vejen ud beskrives som en proces i fem faser, hvoraf de to første angår "vejen væk fra White Power verdenen" og de tre sidste "vejen tilbage til samfundet".

Motiveringsfasen. De unge har endnu ikke forladt miljøet, men er begyndt at tvivle og tager kontakt til Exit for at høre, hvad de kan gøre for dem. Exit indbyder til et møde med en kontaktperson, der som oftest vil være en, der selv har deltaget i tilsvarende aktiviteter.

Afhopperfasen. I denne fase har de unge endelig besluttet at forlade miljøet. Nogle gør det selv, mens andre skal have hjælp med f.eks. at få en anden bopæl, økonomisk bistand og frem for alt kontakt med mennesker uden for miljøet. Mange udsættes i denne fase for trusler fra de tilbageværende. I samarbejde med politi, socialforvaltning mv. hjælper Exit, og hvis det er muligt, forsøges kontakten til familien reetableret.

Etableringsfasen. Her er den unge ude af miljøet, forsørgelse er ordnet mv. Nogle befinder sig i en form for ingenmandsland, uden socialt netværk og ofte præget af angst og tomhed. Kontaktpersonens opgave i denne fase er at være samtalepartner og at sikre sociale aktiviteter sammen med andre unge, der ikke har tilhørt fremmedfjendtlige organisationer.

Refleksionsfasen. I denne fase begynder det at gå op for de unge, hvad de har taget del i, hvilket kan føre til depressioner og søvnbesvær, og for en dels vedkommende alkoholproblemer. Der kan derfor være brug for terapeutisk hjælp.

Stabiliseringsfasen. Her har afhopperne har fået et normalt liv med arbejde eller studier og eventuelt også familie. De afholder sig fra misbrug, men præges stadig af skyld og skam og angst for, at det gamle liv skal ødelægge det nye. Exit arbejder ikke længere med afhopperne, men ofte opretholder disse selv en regelmæssig kontakt med kontaktpersonerne.

Erfaringer: BRÅ har foretaget en undersøgelse af projektet efter de første tre år. Der er foretaget interview med ansatte, forældre og 14 afhoppere. Analysen af projektet viser, at 133 personer henvendte sig til Exit i 1998-2001. Heraf lykkedes det 125 at forlade netværket og ophøre med anden kriminalitet og misbrug. Derudover modtog Exit 300-400 telefonopkald fra forældre, som havde brug for støtte. 94 % af de unge, der henvendte sig til projektet, var mænd. Ved første kontakt med Exit var flertallet mellem 18 og 25 år og havde tilhørt miljøet i mellem to og fem år. Halvdelen havde haft et alkoholmisbrug og i et vist omfang også stofmisbrug. Halvdelen var tidligere dømt for kriminalitet. Yderligere en fjerdedel havde efter egne oplysninger begået kriminalitet uden at være blevet dømt. Afhopperne havde typisk kontakt med Exit i mellem syv og tolv måneder, og de, der blev interviewet, vurderede, at hjælpen fra Exit var af afgørende betydning for at de kunne forlade organisationen. BRÅs generelle vurdering af projektet er, at der har været bred tilfredshed med Exits indsats.

Reference: Brottsförebyggande rådet (2001): EXIT för avhoppare –en uppföljning och utvärdering av organisationen Exit åren 1998-2001, BRÅ-rapport nr. 8, Stockholm

Oplysninger fra hjemmesiden: www.fryshuset.se.

Bilag vedrørende alkohol- og narkotikaproblemer

Navn: Ringstedprojektet/Ringstedforsøget

Type: Effektevaluering.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Ringsted Kommune i perioden fra september 2001 til september 2004.

Målgruppe: 11-24-årige unge.

Tiltaget: Ringstedprojektet belyser risikoadfærd vedrørende unges tobaksrygning, forbrug af alkohol, hashrygning, brug af andre former for narkotika, vold og anden form for kriminalitet i ungdomsperioden. De unges risikoadfærd sættes i projektet i relation til livsstil, livsbetingelser og levemåder. En del af Ringstedprojektet består i et forsøg (Ringstedforsøget), hvor det undersøges, om unges risikoadfærd kan mindskes ved at konfrontere de unge med deres sociale overdrivelser, dvs. overdrevne forestillinger om andre unges adfærd i forhold til rygning, drikkeri og brug af narkotika.

Undersøgelsen: I undersøgelsen er der både anvendt kvalitative og kvantitative metoder.

Den kvalitative del af undersøgelsen har primært bestået i deltagerobservation i nattelivet samt interview med både skoleelever og et stort antal myndighedspersoner. Der er foretaget interview med 81 unge i alderen 11-24 år.

Det kvantitative datamateriale er indsamlet ved et antal spørgeskemaundersøgelser foretaget i perioden marts 2002 og marts 2004. Et af formålene med spørgeskemaundersøgelsen har været at vurdere og beskrive omfanget og karakteren af de 11-24-åriges forhold til rus- og nydelsesmidler. Grundet det store aldersspænd er der anvendt fire forskellige spørgeskemaer, der dels er delt ud i skolen, dels er postomdelt. Besvarelsesprocenten for de skoleomdelte spørgeskemaer var været 92 i både 2002 og 2004, mens besvarelsesprocenten for de postomdelte spørgeskemaer var noget lavere, 55 pct. i 2002 og 46 pct. i 2004.

Spørgeskemaer har også været anvendt i selve Ringstedforsøget. Denne del af undersøgelsen har haft et eksperimentelt design med en eksperimentalgruppe, som er blevet udsat for en intervention, og en kontrolgruppe, som ikke er blevet udsat for en intervention. Deltagerne i de to grupper har været elever i femte og sjette klasse, og udvælgelsen til de to grupper har været tilfældig (randomisering). Eksperimental- og kontrolgruppen har før og efter interventionen udfyldt spørgeskemaer, der belyser deres forestillinger om hinanden samt deres holdninger til og faktiske forbrug af rus- og nydelsesmidler. Selve interventionen bestod i en forsøgsgdag, hvor en instruktør

brugte en skoledag på at diskutere resultaterne fra det første spørgeskema med de unge, og de unge lavede gruppearbejde om, hvorfor sociale overdrivelser kan opstå, og hvad man skal gøre for at forebygge disse misforståelser.

Resultater: Ringstedforsøget viser, at det gennem dialog er muligt at modvirke sociale overdrivelser, og at det er muligt at mindske unges risikoadfærd. Seks uger efter interventionen er de unges forestillinger om andre unges rygning således blevet væsentligt reduceret, og et år efter interventionen er der fortsat forskel mellem eksperimental- og kontrolgruppen. Der er endvidere færre i eksperimentalgruppen, der har røget hash, ligesom der er sket en reduktion i deres forbrug af alkohol.

I forhold til adfærdsændringer viser undersøgelsen, at forsøget har reduceret de unges risikoadfærd, hvad angår rygning, alkoholforbrug og hashrygning. Desuden viser undersøgelsen, at interventionen også har haft en kriminalpræventiv betydning, idet signifikant færre i eksperimentalgruppen end i kontrolgruppen inden for et år efter interventionen har haft kniv på mere end 7 cm. med på offentlige steder, ligesom færre har stjålet fra stativer uden for forretninger. På en række andre kriminalitetsområder er der også tendens til mindre kriminalitet i eksperimentalgruppen i sammenligning med kontrolgruppen.

Projektets resultater stiller spørgsmålstegn ved effektiviteten af kampagner som middel til at forebygge risikoadfærd, også fordi kampagner kan overdrive for at få budskabet hørt.

Kommentar: Ringstedforsøget vandt den europæiske kriminalpræventive pris i 2006 (ECPA). Forsøget har dannet basis for udvikling af et undervisningsmateriale fra Det Kriminalpræventive Råd til 5.-6. klassetrin. Materialet er sendt ud til alle landets skoler. Der er endnu ikke lavet en systematisk evaluering af dette materiale ("Alle de andre gør det" – Det Kriminalpræventive Råd, 2006). Finland har importeret den danske model.

Reference: Balvig, Flemming, Lars Holmberg & Anne-Stina Sørensen (2005): *Ringstedforsøget. Livsstil og forebyggelse i lokalsamfundet*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.

Forfatterne har åbnet et videnscenter med hjemmesideadressen, www.socialpejling.dk. Her fremgår det, at et stort projekt i Greve er under afprøvning, og at der bl.a. også er indgået aftale med Århus Kommune om et samarbejde.

Navn: VÅGA

Type: Effektevaluering.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Tiltaget blev indført i Sverige i 1993. Programmet bliver stadig anvendt på 25 skoler i Sverige, jf. www.vaga.nu. Det svenske program er en kopi af det amerikanske program D.A.R.E. (Drug Abuse Resistance Education), som har eksisteret siden 1983. I USA er programmet meget udbredt. Det er således omkring 70 pct. af samtlige amerikanske elever, som gennemgår programmet.

Målgruppe: Skoleelever i alderen 13-14 år (7. og 8. klasse).

Tiltaget: Programmet består af 17 lektioner, og oprindeligt stod politiet for halvdelen af lektionerne og lærerne og andre rollemodeller for den anden halvdel. I dag er det en svensk organisation, der tager sig af undervisningen (IOGT-NTO-rörelsen), og programmet indeholder nu 9-18 lektioner. Formålet med tiltaget er at give eleverne information om de mest almindelige stoffer og deres skadevirkninger. Programmet består af en kombination af forelæsninger, øvelser og rollespil, hvor eleverne lærer forskellige teknikker til at sige nej til stoffer. Programmet afsluttes med, at eleverne får et diplom, som angiver, at de nu tør at sige nej til stoffer.

Undersøgelsen: Undersøgelsen, som blev foretaget i 1996-1997, har et kvasiexperimentelt design. Eksperimentalgruppen består af 13 skoler, som i forårssemesteret 1996 underviste deres elever i VÅGA, mens kontrolgruppen består af 13 sammenlignelige skoler, hvor der ikke har været undervisning i VÅGA.

Eleverne i både eksperimentalgruppen og kontrolgruppen har på tre forskellige tidspunkter (starten af forårssemester 1996, slutningen af forårssemester 1996 og slutningen af forårssemester 1997) udfyldt et spørgeskema om deres holdning og kendskab til samt erfaring med stoffer. Nogle få klasser har ikke udfyldt alle tre spørgeskemaer, og samlet foreligger der oplysninger for alle tre måletidspunkter for 22 klasser, heraf 11 forsøgsklasser og 11 kontrolklasser.

For at undersøge programmets effekt på eleverne anvendes i undersøgelsen en analyse, der kontrollerer for forskellige baggrundsfaktorer.

Resultater: Analysen viser, at deltagelse i VÅGA ikke har nogen betydning for, om de unge har anvendt stoffer et år efter deltagelse i programmet. Andelen, som har anvendt stoffer, er således ens i VÅGA-gruppen og kontrolgruppen. Programmet har heller ikke haft nogen effekt på andelen af de unge, som har røget tobak, eller på, om de unge har været udsat for vold i skolen, eller selv har slået nogen.

Der er dog også forskelle mellem grupperne, og disse går i modsat retning af det tilsigtede. Der er således flere af de elever, som har deltaget i VÅGA-programmet, end i kontrolgruppen, som efterfølgende har været beruset (henholdsvis 62 og 48 pct.). Blandt de skoletrætte elever, som har deltaget i VÅGA, er der endvidere en større andel, som angiver, at de har lyst til at prøve stoffer,

sammenlignet med de skoletrætte elever i kontrolgruppen. Sidstnævnte resultater tyder på, at programmet kan have en kontraproduktiv effekt.

Kommentar: En effektevaluering af det amerikanske DARE program viser ligeledes, at programmet ingen effekt har i forhold til reducere unges brug af stoffer. Det skulle have ført til, at det amerikanske program er blevet ændret og nu kaldes New D.A.R.E. Der er ikke fundet en evaluering af det nye program.

Reference: Lindström, Peter & Robert Svensson (1998): Skolungdomars attityder till droger – en utvärdering af VÅGA-programmet. *Nordisk alkohol- og narkotikatidskrift*, vol. 15 (1), s. 5-19.

Brottsförebyggande rådet (1999): *Ungdomar, droger och polisens insatser*. BRÅ, Stockholm.

www.vaga.nu og www.dare.com.

Navn: Skytsengle-kampagnen

Anvendelsessted og -tidspunkt: Nordjyllands Amt siden 1996, Sønderjyllands Amt siden 2001 samt enkelte andre steder.

Målgruppe: Unge i Nordjyllands Amt i alderen 18-22 år med risiko for at køre spirituskørsel.

Tiltaget: Samtlige piger i Nordjyllands Amt i alderen 18-22 år blev ved kampagnens start udnævnt til skytsengle. Formålet er at få de unge piger til at forhindre drenge/kammerater i at køre spirituskørsel. Pigerne kontaktes via Direct Mail, hvor de udnævnes og får tilsendt en kalender med gode råd om at tale en ven fra at køre spirituskørsel samt et ID-kort (skytsengel-kort). Drengene får tilsendt et brev, der beskriver pigernes rolle og minder drengene om, at spirituskørsel er deres eget ansvar uanset pigernes opgave, men at de opfordres til at ”lytte til deres skytsengel”. Grundtanken er, at drenge, der ikke har respekt for råd og vejledning fra autoriteter, måske vil være mere tilbøjelige til at lytte til pigerne. Med udnævnelsen til skytsengle får pigerne det lille puf, der gør, at de griber ind, hvor de måske ellers ville holde sig tilbage. Der informeres på plakater om tiltaget de steder, hvor de unge færdes.

Erfaringer: Siden starten af kampagnen er 35.000 unge piger udpeget som skytsengle i Nordjyllands Amt og omkring 9.000 i Sønderjyllands Amt. Tallene er fra 2004; det vides ikke med sikkerhed, hvad der er sket med kampagnen efter amternes ophævelse. Kampagnen er kopieret i flere tyske delstater efter det danske princip.

I efteråret 2004 evaluerede man kampagnen, og der blev foretaget interview med 315 piger og 215 drenge. 88 pct. af de nordjyske drenge og 91 pct. af pigerne syntes, at idéen om skytsengle var god. 56 pct. af de nordjyske skytsengle havde gjort en indsats for at forhindre spirituskørsel, og 45 pct. havde gjort det mere end én gang. I Sønderjylland faldt antallet af personskaeulykker med unge spirituspåvirkede mænd fra 15-20 pr. år til 5 i 2003. Det samme billede tegner sig for Nordjyllands Amt.

Reference: Amterne i Danmark (2004): *Trafiksikkerhed*, nr. 1, www.trafiksikkerhed.com.

Idékatalog - Aktiviteter til unge i trafikken, <http://977id.testserver.nu/>.

Navn: Fryspunkt

Anvendelsessted og -tidspunkt: Fryspunkt er udviklet i 2000 af stiftelsen "Bergensklinikkerne" i Norge. Det anvendes i folkeskolen flere steder i Danmark og bl.a. også på visse af Kriminalforsorgens pensioner.

Målgruppe: Fryspunkt er et 6- timers forebyggelsesprogram, der er beregnet primært for de 16-18-årige i folkeskolens 10. klasser eller på ungdomsuddannelsernes 1. år, hvor en stor del af gruppen har erfaring med alkohol. Det har imidlertid også været anvendt over for en ældre målgruppe, dog med en mindre tilpasning af undervisningsplanen.

Tiltaget: Fryspunkt sigter mod at reducere skader som kan følge af unges alkoholbrug. Både teoretiske antagelser om påvirkning til forandring og forslag til pædagogiske fremgangsmåder hviler på MI metoden (motiverende interview, der ofte anvendes ved misbrugsbehandling). Fryspunkt lægger op til strukturerede diskussioner mellem eleverne. Programmet er opdelt på en række emneområder, som "festen", "venskab", "rejsen", der tager forskellige perspektiver på alkoholforbrug/misbrug op til diskussion. Diskussionerne tager f.eks. udgangspunkt i fotos som repræsenterer de positive forventninger til alkohol og alkoholens effekter. Herigennem opnås adgang til den negative side af alkoholen, som ofte vil handle om de unges egne negative erfaringer med alkohol. Der sluttes med en diskussion, hvor eleverne bedes om opstille forslag til, hvordan man kan øge kontrollen over drikkesituationer og reducere risikoen for uheldige konsekvenser af alkoholbrug. Lærerens rolle er at være processtyrer, mens eleverne fremfører argumentationen. Læreren kan passe programmet ind i den almindelige undervisning.

Navnet *Fryspunkt* henviser til det punkt, hvor intet kan blive bedre, nemlig hvor forholdet mellem motivation (hvordan man ønskede, det skulle blive) og situation (hvordan det faktisk blev) er optimalt.

Erfaringer: Der findes ingen opgørelser over, hvor mange der anvender programmet i Danmark og med hvilket resultat. Fra Norge viser en intern evalueringsrapport fra 2001 med 1000 deltagende elever, at der er blevet taget positivt imod programmet, og at de, som drak meget til fester, nu på forhånd overvejer, hvor meget de vil drikke – og mærker en vis nedgang i forbruget. Rapporten konkluderer, at programmet synes at have størst effekt på de elever, som drikker oftest og mest. Lærerne har også taget godt imod programmet, om end de har problemer med at passe så mange timer ind i en i forvejen stram tidsplan.

Reference: www.fryspunkt.no, www.fryspunkt.dk og www.goda.dk.

Navn: Drug Interventions Programme Pilot

Anvendelsessted og -tidspunkt: Programmet blev i 2004 iværksat som pilotprojekt i et afgrænset forsøgsområde i Storbritannien.

Målgruppe: Unge i alderen 10-17 år, som er i risiko for at påbegynde et stofmisbrug og begå kriminalitet, samt unge, der har begået kriminalitet.

Tiltaget: Programmet består af tre forskellige indsatser. Den første indsats er ”arrest referral schemes”. Tiltaget består i, at unge, som anholdes, får tilknyttet en ”arrest referral worker”, som hjælper de unge med at komme i kontakt med relevante myndigheder, som kan hjælpe dem, eller som fungerer som en mentor for de unge med henblik på at motivere dem til behandling, fortsætte deres uddannelse mv. Den anden indsats er ”drug testing” af 14-17-årige, som bliver anholdt i forbindelse med kriminalitet. Den tredje indsats er indførelse af en ny sanktion, Drug Treatment and Testing Requirements, som består i et behandlingsforløb, der gives som et vilkår i forbindelse med en ikke-frihedsberøvende sanktion.

Det overordnede formål med programmet er at identificere unge, som er i risiko for at blive stofmisbrugere, og at henvise dem til passende hjælp for herved at reducere deres stofmisbrug og narkotikarelaterede kriminalitet og i øvrigt forbedre deres levevilkår.

Undersøgelsen: Evalueringen er baseret på registerdata og interview med unge og ansatte. For at måle effekten af indsatsen sammenlignes forsøgsområdet med et kontrolområde (før/eftermålinger).

Resultater: ”Arrest referral”: Evalueringen af dette tiltag angår 2327 unge. En sammenligning af de unge i forsøgsområdet med de unge i kontrolområdet viser, at de unges forbrug af tobak og cannabis er reduceret i samme omfang i begge områder, men at de unge i forsøgsområdet har den største reduktion i deres alkoholforbrug. Med hensyn til kriminalitet viser undersøgelsen ingen

forskel på de to områder, idet kriminaliteten stiger i begge områder efter indførelsen af tiltaget. Det forklares dog til dels med, at opgørelse af kriminalitetsniveauet finder sted allerede tre måneder efter interventionen, og at der ikke kan forventes en effekt af tiltaget efter så kort tid. Interviewundersøgelsen med unge og praktikere viser derimod, at de unge har fået et positivt udbytte af at være få tilknyttet en "arrest referral worker".

"Drug testing": I forsøgsperioden blev 1500 unge, som blev anholdt i forbindelse med kriminalitet, testet for påvirkning af stoffer. Der blev udført i alt 2000 tests, idet nogle unge blev testet mere end én gang i perioden. Testene blev oftest foretaget i forbindelse med tyveri, indbrud og røveri, men langt hovedparten (95 pct.) af disse tests var dog negative. En sammenligning af de unges forbrug af alkohol og stoffer i forsøgsområdet og kontrolområdet henholdsvis før og efter indførelsen af "drug testing" viser, at der ingen forskel er mellem de to områder. Der konkluderes dog, at det på grund af undersøgelsesdesign mv. ikke er muligt på baggrund af undersøgelsen at vurdere, om "drug testing" har haft betydning for de unges adfærd efterfølgende.

"Drug Treatment and Testing Requirements": I forsøgsperioden blev denne nye sanktionsmulighed blot anvendt i 11 tilfælde. Grundet den ringe anvendelse var det ikke muligt at vurdere effekten af dette tiltag.

Den samlede konklusion i rapporten lyder, at mens det ikke er muligt på baggrund af rapporten at vurdere om tiltagene med "drug testing" eller "Drug Treatment" virker, anbefales det at fortsætte med og udvide "arrest referral" ordningen.

Kommentar: Der er som nævnt ikke målt nogen egentlig effekt af "arrest referral" ordningen, så konklusionen baseres alene på de unges og andres positive indtryk af ordningen.

Reference: Home Office (2007): Evaluation of Drug Interventions Programme pilot for children and young people: arrest referral, drug testing and Drug Treatment and Testing Requirements. Home Office Online Report 07/07. Home Office, London.

Navn: Projekt SMASH

Anvendelsessted og -tidspunkt: Projektidéen er udviklet i et samarbejde mellem Vestsjællands Amt og Frederiksberg Kommune. Projektet er blevet formidlet til målgruppen gennem plakater, postkort og busreklamer i perioden 1. august 2005 til 31. juli 2006 og afprøvet af unge i Vestsjællands Amt og Ringkøbing Amt.

Målgruppe: Smash henvender sig til unge i alderen 15-25 år med et særligt fokus på gruppen af 16-19-årige. Det drejer sig om unge, der har et forbrug af hash, som de enten ønsker at nedsætte eller helt at stoppe.

Tiltaget: Projektet er et forsøg på at påvirke de unges brug af hash gennem først og fremmest sms-kommunikation med dem. Indholdet er seks typer sms'er samt en PR-pakke. Førstnævnte drejer sig om *Hashfacts* – sms-beskeder med oplysende indhold, *Restart*, der er motiverende beskeder, *Room*, som er gruppebeskeder, hvor fire brugere har mulighed for at tale med hinanden, og *Coach*, en direkte sms-kontakt til en misbrugskonsulent. Ydermere findes et leksikon (*Lex*) og en mulighed for at sende sin historie til andre (*Hist*). PR-pakken består af busreklamer, postkort, armbånd, plakater og hjemmesiden www.smash.name.

Hashfacts omfatter 40 beskeder, som sendes over 21 dage på faste tidspunkter morgen og aften. En typisk besked kan være: *Når man ryger meget hash, kan man blive dårligere til at begå sig socialt. Interessen for andre mennesker bliver mindre.* Restart består af 68 beskeder, der sendes over 36 dage til ”dig der vil ryge mindre”. Et eksempel kan være: *Tænk over hvor meget hash du har røget i den sidste uge. Hvilke gange har været vigtige for dig, og hvilke har du kunnet undvære?*

Erfaringer: Projektet er blevet evalueret med særlig henblik på den kommunikative del. Der er foretaget interview med 12 personer og 17 har besvaret et spørgeskema via hjemmesiden. I en testperiode fra 1. marts til 31. juli 2006 har 376 personer anvendt en eller flere af Smashes sms-services. Evalueringen viser, at brugerne har taget godt imod projektet, og at de også profiterer af projektet. Det fremhæves, at det er en god idé at anvende sms'er til at informere og rådgive unge. Brugerne opfatter beskederne som personlige og diskrete. Smash tiltrækker særligt unge med et rekreativt forbrug af hash. Disse brugere ser ikke sig selv som misbrugere og kan derfor være svære at nå gennem andre former for tiltag. Smash har ifølge evalueringen en funktion i forhold til en påbegyndelse, fastholdelse og videreudvikling af en ændring i misbrugsmønstret. Beskederne medfører overvejelse, refleksion og eftertanke hos brugerne, og de daglige faktabeskeder fremhæves som særligt vellykkede. Det konkluderes, at en stor del af brugerne mindsker eller ligefrem ophører med deres brug af hash, men en eventuel langtidseffekt er ikke undersøgt.

Kommentar: Det bør understreges, at projektet ikke direkte adresserer kriminalitet, men udelukkende har til mål at skabe kontakt til unge hashmisbrugere. Det er i høj grad et eksperiment i kommunikationsformer, og evalueringen er således også møntet på en vurdering af, hvorvidt budskaberne trænger igennem til en målgruppe, der er svær at nå gennem mere konventionelle kampagneformer. Set i dette perspektiv drejer det sig om et vigtigt projekt.

Reference: Laursen, Ditte (2007): Smash – information og rådgivning om hash via sms, evalueringsrapport fra projektet for Vestsjællands Amts Misbrugscenter og Frederiksberg Kommunes Rådgivningscenter. Rapporten findes på hjemmesiden www.smash.name.

Navn: ”Narkoen ud af byen” – et treårigt modelkommuneprojekt iværksat af Indenrigs- og Sundhedsministeriet, i forbindelse med Regeringens Handlingsplan – Kampen mod narko.

Anvendelsessted og -tidspunkt: 14 danske kommuner (Ballerup, Bornholm, Hillerød, Holstebro, Kolding, Køge, Nakskov, Randers, Varde, Slagelse, Sønderborg, Svendborg, Viborg og Aars), 2004-2007.

Målgruppe: Den primære målgruppe for projektet var unge i alderen 13-25 år med et misbrug af narkotika. Den sekundære målgruppe var forældre og voksne, der arbejder med de unge. Man ønskede at mobilisere alle lokale kræfter i kommunerne i et forpligtende samarbejde mod narkotika.

Tiltaget: Projektet skulle skabe et systematisk samarbejde mellem aktører på unge- og forebyggelsesområdet i 14 modelkommuner og etablere en målrettet, koordineret og tværfaglig indsats. Idéen var, at samtlige danske kommuner derefter skulle kunne drage nytte af erfaringerne. De 14 udvalgte kommuner fik hver en million kroner. Pengene skulle bruges til at aflønne en koordinator og sætte projekter i værk. Koordinatorens væsentligste opgave var at mobilisere alle aktører de steder, hvor både de unge og narkotikaen befandt sig. Modelkommunerne var med til at vælge, hvor fokus for deres indsats skulle lægges ud fra den kortlægning, som Sundhedsstyrelsen gennemførte i hver modelkommune. ”Narkoen ud af Byen” skulle skabe samarbejde mellem nøglepersoner i grundskolen, ungdomsuddannelserne, de unges fritidsliv, festmiljøet – både det kommercielle og det private – boligområderne og socialforvaltningen. De 14 udvalgte kommuner har mellem 20.000 og 60.000 indbyggere. Desuden var de kendetegnede ved at have et SSP-samarbejde, der sammen med kommunale afdelingschefer, politikere og øvrige fagfolk i kommunen skulle danne en styregruppe for den lokale indsats. Et andet kriterium for udvælgelsen af modelkommune var, at der skulle være en erklæret politisk vilje til at sætte ind mod narkotikamisbrug blandt unge.

Undersøgelsen: Et af de første initiativer var gennemførelse af en undersøgelse, som kortlagde narkosituationen i kommunerne og det eksisterende samarbejde mellem de relevante aktører. Efter projektperioden blev undersøgelsen gentaget.

Resultater: En sammenligning mellem de to undersøgelser viser, at den overordnede målsætning om en væsentlig reduktion af tilgængelighed og forbrug blev nået, idet der var sket et fald i de unges (15-20-åriges) brug af stoffer, især hash. En kritisk gennemgang af denne evaluering påviser imidlertid en lang række videnskabelige problemer, som sætter spørgsmålstegn ved denne konklusion. Det største problem er manglen på anvendelse af kontrolgrupper, hvorfor det ikke er muligt at sige, om et reelt fald i unges brug af rusmidler skyldes en specifik indsats. En

sammenligning med resultater fra en undersøgelse af unges livsstil viser, at der rent faktisk ikke er forskel på de kommuner der har deltaget i modelkommuneprojektet, og dem, der ikke har.

Reference: Vejledning for modelkommunerne i Narkoen ud af byen. Sundhedsstyrelsen 2005

”Narkoen ud af byen”. Evaluering af 14 modelkommuneprojekter. Sundhedsstyrelsen 2007.

Balvig, Flemming & Lars Holmberg: ”Kom narkoen ud af byen?”. I *Festskrift til Jørn Vestergaard*. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2008.

Navn: Dagbehandling til unge

Anvendelsessted og -tidspunkt: Behandlingstilbuddet blev iværksat i Ribe Amt som et toårigt projekt i perioden 2001-2003.

Målgruppe: Tiltaget henvender sig til yngre misbrugere, som ikke kan eller ikke vil benytte døgnbehandling, men gerne vil i stoffri dagbehandling. Mere specifikt beskrives målgruppen som unge i alderen 16-25 år, som er motiveret for dagbehandling, hvis sociale situation og netværk er forholdsvis velfungerende, og hvis funktionsevne er relativt intakt f.eks. i form af tilknytning til arbejdsmarkedet. I hvert fald en del af dem er kriminelt belastede.

Tiltaget: Det overordnede mål med dagbehandlingen er at hjælpe klienterne til at kunne håndtere livet uden brug af stemningsændrende stoffer. De mere specifikke mål med behandlingen er, at de unge i behandlingsperioden totalt skal holde sig fra disse stoffer, og at dagbehandlingen skal opkvalificere klienternes sociale færdigheder og opmuntre til styrkelse af klienternes primære og sekundære netværk, herunder NA-fællesskabet.

Behandlingstilbuddet adskiller sig fra traditionelle døgnbehandlingstilbud ved, at behandlingen foregår i ugens fem hverdage på fuld tid, men at klienterne i øvrigt bor hjemme og har fri i weekenden. Behandlingen er delt op i fire faser. Første fase består i afgiftning og foregår som traditionel afgiftning på en døgninstitution. Denne fase varer sædvanligvis 14 dage. Fase to, som betegnes primærbehandlingen, foregår på Dagbehandlingscenteret i Grindsted. Primærbehandlingen består af en Minnesota-inspireret trinbehandling, hvor målet er at give klienterne nogle redskaber til at holde sig stoffri. Denne fase varer mellem tre og fem måneder. Fase tre består af resocialisering, hvor formålet er at få etableret en normal stoffri hverdag. I denne fase anvendes et særligt tilbagefaldsforebyggelsesprogram, og herudover følger klienterne et kursus på Daghøjskolen i Grindsted to dage om ugen. Endelig samarbejder Dagsbehandlingscenteret med Daghøjskolen og en sagsbehandler i hjemkommunen om at udarbejde en fremtidsplan for klienten. Fase tre varer

minimum tre måneder. Den sidste og fjerde fase består i et efterværn af tre til fire måneders varighed.

Erfaringer: Evalueringen viser, at der i den toårige forsøgsperiode har været 36 personer i behandling. Evalueringen bygger på indskrivningsdata, journaloptegnelser og interview med klienter, personale og samarbejdspartnere. Der er foretaget indskrivningsinterview med 32 klienter og opfølgningsinterview med 30. Gennemsnitsalderen for klienterne er 24 år, og godt halvdelen, 56 pct., er mænd.

I evalueringen sammenlignes klienternes situation med hensyn til stofmisbrug, alkoholmisbrug, psykiske problemer, kriminalitet, helbred mv. på indskrivningstidspunktet med deres situation på opfølgningstidspunktet. På baggrund af disse faktorer udregnes et belastningsmål. Eftersom indskrivningen af klienterne har fundet sted fra april 2001 til december 2002, er der stor variation i, hvor lang tid der er gået inden andet interview, der for alles vedkommende blev foretaget ved udgangen af 2002.

Denne del af evalueringen omfatter alene de 24 klienter, som deltog i både indskrivnings- og opfølgningsinterview, og som har besvaret alle de spørgsmål, som indgik i belastningsmålene. Evalueringen viser, at klienternes belastning fra indskrivning til opfølgning er blevet reduceret med hensyn til stofmisbrug, alkoholmisbrug og psykiske problemer (statistisk signifikant forskel). Derimod er der ikke signifikante forskelle i klienternes situation, hvad angår kriminalitet, helbred og sociale relationer. Det skal tilføjes, at flere klienter har været i behandling andetsteds, siden de var i behandling i Dagbehandlingscenteret, hvilket betyder, at det ikke er muligt at vurdere, om en ændring i deres situationen på opfølgningstidspunktet alene er et resultat af Dagbehandlingscenterets indsats.

Reference: Korsdal Sørensen, Johanne & Anne Marie Dahler-Larsen (2003): Behandling af unges misbrug af ”feststoffer”. En evaluering af dagbehandlingen i Grindsted. Et forsøgsprojekt under Center for Misbrug i Ribe Amt. Center for Rusmiddelforskning, Aarhus Universitet, Aarhus.

Navn: Det slutna tjejrumbet (Sverige)

Anvendelsessted og -tidspunkt: Behandlingshjem på Ekerö uden for Stockholm. Behandlingsprogrammet er udviklet i 2003-2004 som en form for aktionsforskning. Implementeringsfasen for selve udviklingsprojektet er fra 2004-2006.

Målgruppe: Kriminelt belastede piger i alderen 16-20 år med (blandings-)misbrugsproblemer og psykosociale problemer samt problemer med impuls kontrol. Rapporten følger 11 piger, der alle blev indskrevet ved afdelingens åbning i 2003.

Tiltaget: Behandlingen, der foregår under de svenske regler om tvangsbehandling af narkomaner, sigter mod at lære pigerne at stole på andre, at fungere i et fællesskab med de andre piger og at få pigerne til at acceptere og arbejde med deres problemer. Dette sker under behandling og efterværn. Forløbene er individuelle og strækker sig fra syv måneders behandling til halvandet års varighed.

De faktiske indslag i programmet er:

Miljøterapi, hvilket indebærer en social træning og strukturering af hverdagen både i samværet på institutionen, i form af skoleaktiviteter samt i fritids- og gruppeaktiviteter.

Samtalebehandling, der gives individuelt og i grupper (f.eks. psykosocial behandling, motiverende samtale, dele af Minnesota modellen).

Familie- og netværksarbejde, der også omfatter familien og eventuelt øvrigt netværk.

Efterværn og udslusning, som har til formål at give støtte og lette vejen ud i samfundet. Dette sker efter et behandlingkædeprincip, der indebærer træning på et udslusningsbosted og individuelt tilrettelagte handlingsplaner for fremtiden.

For pigerne kan det være første gang, de indgår i nære relationer med andre piger. Ud fra et køns- og socialiseringsperspektiv tillægges denne del af behandlingen stor betydning. Nogle af pigerne får dermed en chance for at udvikle en ny relationelt forankret identitet, hvilket et tidligt misbrug kan have ligget til hinder for. De misbrugende piger har ofte primært relationer til mænd, hvis misbrugsmønster de kan have overtaget.

Pigerne har en kontaktperson både under behandlingen og under udslusningen. Kontaktpersonen har ansvaret for opfølgning af handleplanerne.

Erfaringer: Der er foretaget interviews før, under og efter behandlingen med syv af de 11 piger, som evalueringen omfatter. Fire har ikke ønsket at deltage i interview. Knap halvdelen af pigerne er ophørt med misbrug og lever efter eget udsagn et bedre liv. En har fået uddannelse og arbejde, to har fået børn og passer disse derhjemme, én er uden beskæftigelse og antagelig i risiko for igen at blive misbruger, én har begået selvmord på institutionen og de øvrige er stadig i misbrug. Rapporten konkluderer, at betydningen af meningsfuld beskæftigelse er stor, og at manglende beskæftigelse gør pigernes situation sårbar. Behovet for et velfungerende efterværn og en fortsat støtte i samklang med pigernes ønsker er tydeligt. Det viser sig også, at manglen på fortsat støtte er

akilleshælen, når det gælder om at skabe langsigtede resultater i behandlingen. Behandlingen slutter ved det fyldte 21. år, hvilket medfører en for kort behandlingsperiode for nogle af pigerne.

Vedrørende tvangselementet i behandlingen har alle pigerne som udgangspunkt været negative heroverfor. Ved andet interview med pigerne har de fleste ændret opfattelse, da de har indset, at de var nødt til at "lande" for at komme fri af misbruget. Et par af pigerne mener dog fortsat, at indespærring vil have en modsatrettet effekt på motivationen for at blive stoffri.

Reference: Trulsson, Karin (2008): *Det slutna tjejrummet – missbrukande flickor i tvångsvård*. Statens Institutions Styrelse (SIS) Rapport nr. 1, Stockholm

Navn: Drug courts, Australien

Type: Effektundersøgelse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Drug courts har været anvendt i New South Wales, Australien, siden 1999. Efterfølgende er drug courts blevet indført i flere amter og retskredse i Australien. De australske drug courts er inspireret af de amerikanske, hvor den første blev etableret i Florida, USA, i 1989.

Målgruppe: Målgruppen er misbrugere, som gentagne gange har begået kriminalitet som følge af deres misbrug af hårde stoffer. Tiltaget anvendes både over for voksne og unge lovovertrædere med misbrug. Evalueringen angår dog kun voksne lovovertrædere.

Tiltaget: Tiltaget består i massiv støtte og længerevarende behandling i mindst 12 måneder til misbrugere, som har begået kriminalitet, og som står til en ubetinget dom. Domstolen har tilknyttet et team af tværfaglige specialister, som skal hjælpe domstolen med at vurdere lovovertræderne, vælge behandlingsprogrammet, formidle kontakt til behandlingsinstitutioner og føre kontrol med de dømte. De forskellige retskredse i Australien har forskellige ordninger, men tiltaget anvendes som regel i stedet for en fængselsstraf.

Undersøgelsen: Undersøgelsen (Lind et al. 2002) har et eksperimentelt design med tilfældig udvælgelse til eksperimental- og kontrolgruppe. Undersøgelsen omfatter 500 personer, hvoraf 309 personer har fået dom i en drug court (eksperimentalgruppe), og 191 personer har fået en sædvanlig dom, hvilket for hovedpartens vedkommende vil sige en ubetinget fængselsstraf (kontrolgruppen). Undersøgelsen måler, om drug court har nogen effekt på lovovertrædernes recidiv samt tiltagets "cost effectiveness".

Der anvendes flere succeskriterier, dels hvor lang tid der går før første narkotikarelaterede lovovertrædelse forekommer, dels frekvensen af sådanne lovovertrædelser. Hvad angår estimeringen af tid til ny kriminalitet foretages to målinger, dels én der tager højde for, at nogle lovovertrædere har været inkapaciteret i fængsel i en periode, og dels en mere simpel opgørelse, hvor recidivmålingen starter ved interventionens start uden hensyntagen til evt. inkapacitering. Til at vurdere hastigheden af ny kriminalitet anvendes overlevelseseanalyser.

De typer af narkotikarelateret lovovertrædelser, som indgår i recidivmålingen, er forskellige former for berigelseskriminalitet (indbrud, bedrageri, butikstyveri, hæleri og brugstyveri) og forskellige former for narkotikakriminalitet (besiddelse eller brug af opiater, cannabis eller andre stoffer eller salg af stoffer).

Resultater: Analysen, som tager hensyn til inkapaciteringstiden, finder en effekt af drug court i forhold til recidiv til butikstyveri og recidiv til besiddelse/brug af opiater. Dømte, som har været i drug court, begår således disse to former for kriminalitet på et senere tidspunkt end dømte i kontrolgruppen. Drug court har endvidere en positiv effekt på den samlede narkotikakriminalitet, men ikke på den samlede berigelseskriminalitet.

Analysen uden hensyntagen til evt. opholdstid i fængsel viser også en positiv effekt af drug court i forhold til narkotikakriminalitet, men heller ikke denne i forhold til berigelseskriminalitet.

I en tredje analyse vurderes alene omfanget af recidiv baseret på tid i frihed. Analysen viser, at dømte, som har været i drug court, efterfølgende begår signifikant mindre narkotikakriminalitet end dømte i kontrolgruppen, men at der ikke er nogen forskel for berigelseskriminalitet. Den fjerde analyse vurderer også omfanget af recidiv, men baseret på faktisk tid siden interventionen. Denne påviser ingen effekt af drug court, hverken i forhold til narkotikakriminalitet eller berigelseskriminalitet.

Endvidere foretages nogle analyser, som viser, at der er større effekt for dømte, som gennemfører drug court programmet end for dømte, som falder fra undervejs.

Med hensyn til "cost effectiveness" beregnes det, at dagsprisen for deltagelse i drug court programmet er 144 dollars mod 151 dollars for kontrolgruppens sanktion.

Undersøgelsen peger samlet set på, at der er en kriminalpræventiv effekt af drug courts i forhold til narkotikakriminalitet. Undersøgelsen angår som nævnt alene voksne lovovertrædere og kan således derfor ikke umiddelbart sige noget om effekten for unge lovovertrædere.

Kommentar: I rapporten fra 2007 gennemgås også effekten af andre typer programmer, som er blevet iværksat i Australien siden 1997 over for lovovertrædere med stofmisbrug. Generelt synes

kvaliteten af disse undersøgelser at være ringe, eftersom undersøgelserne helt mangler en kontrolgruppe eller anvender en ikke-sammenlignelig kontrolgruppe (personer, der ikke gennemfører programmet eller nægter at deltage, eller som findes uegnede til at deltage). Omtale af disse andre tiltag er derfor udeladt.

Reference: Lind, Bronwyn, Don Weatherburn & Shuling Chen (2002): *New South Wales Drug Court evaluation: Cost-effectiveness*. NSW Bureau of Crime Statistics and Research, Sydney.

Wundersitz, Joy (2007): *Criminal justice responses to drug and drug-related offending: Are they working?* Australien Institute of Criminology/Australian Government, Canberra.

Navn: Metaanalyse af behandlingstiltag over for stofmisbrugere

Type: Litteraturstudie og metaanalyse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Litteraturstudien omfatter 75 undersøgelser, som er publiceret i perioden 1980-2008. Flertallet (53) af undersøgelserne er gennemført i USA. De øvrige stammer fra Storbritannien (15), Australien (4), Skotland (1), Sverige (1) og Schweiz (1). Metaanalysen omfatter 37 undersøgelser.

Målgruppe: Stofmisbrugere.

Tiltaget: De 75 undersøgelser omfatter forskellige behandlingstiltag. I 16 undersøgelser består behandlingen i terapeutisk samfund og i ligeledes 16 undersøgelser består behandlingen i metadonbehandling. De øvrige behandlingstiltag består i narkotest-program (11 undersøgelser), heroin-program (6 undersøgelser), tilsyn og støtte (6 undersøgelser), øvrig behandling (6 undersøgelser), psyko-social indsats (5 undersøgelser), drug courts (5 undersøgelser), eller andre strafferetlige tiltag (4 undersøgelser).

I metaanalysen undersøges om de nævnte tiltag reducerer stofmisbrug og/eller kriminalitet relateret til stofmisbrug.

Undersøgelsen: Metaanalysen inkluderer undersøgelser med kvasi-eksperimentelt design (48) og eksperimentelt design (27). I 40 undersøgelser sammenlignes to forskellige behandlingsformer, i 28 undersøgelser sammenlignes behandling med ingen behandling, og i 7 undersøgelser sammenlignes forskellige grader af behandlingsintensitet for samme form for behandling, f.eks. intensivt tilsyn

med sædvanligt tilsyn. Flertallet (60) af undersøgelserne er baseret på selvrapporterede oplysninger, mens de resterende 15 anvender oplysninger fra registre.

Resultater: Litteraturstudiet viser, at 68 pct. af undersøgelserne giver et positivt udbytte, dvs. at der er færre blandt eksperimentalgruppen, som efterfølgende begår kriminalitet/har stofmisbrug, end blandt kontrolgruppen. Det er særligt behandling af typerne psyko-social indsats, terapeutisk samfund og drug court, som viser gode resultater (over gennemsnittet).

Metaanalysen omfatter kun 37 undersøgelser, da det ikke har været muligt at uddrage de nødvendige informationer fra de resterende undersøgelser. Metaanalysen viser, at eksperimentalgruppen har 26 pct. lavere recidivrisiko end kontrolgruppen, men at det alene er behandlingsprogrammer af typen terapeutisk samfund og tilsyn, der giver en signifikant præventiv effekt, dvs. lavere niveau af kriminalitet/stofmisbrug blandt stofmisbrugerne.

Kommentar: Stofmisbrugernes alder fremgår ikke af undersøgelsen. Det er lidt usikkert, om kriminalitet alene omfatter køb og besiddelse af narkotika, eller om også andre former for kriminalitet er inkluderet.

Reference: Brottsförebyggande rådet (2008): *Effectiveness of Treatment in Reducing Drug-Related Crime*. Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

Bilag vedrørende kognitive programmer

Navn: Metaanalyse af kognitiv adfærdsterapi-programmer

Type: Metaanalyse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Metaanalysen omfatter 58 eksperimentelle og kvasi-eksperimentelle effektevalueringer af kognitiv-adfærdsterapi programmer (cognitive-behavior therapy= CBT). Undersøgelserne er foretaget i perioden 1980-2004. Flertallet (42) af undersøgelserne er fra USA, 10 undersøgelser er fra Canada, fem fra Storbritannien og én fra New Zealand.

Målgruppe: Voksne og unge lovovertrædere.

Tiltaget: I programmet anvendes forskellige teknikker, herunder kognitiv færdighedstræning, træning i vredeshåndtering og sociale færdigheder, moraldannelse mv. Eksempler på programmer er: Reasoning and Rehabilitation, Moral Reconciliation Therapy, Aggression Replacement Training, Interpersonal Problem Solving, Thinking for a Change og Substance Abuse Focus.

Undersøgelsen: Undersøgelsen er baseret på kvantitative metoder. Metaanalysen undersøger CBT-programmernes effekt med hensyn til recidiv. Metaanalysen inddrager undersøgelser med et eksperimentelt (19) og kvasi-eksperimentelt (39) design. Eksperimentalgruppen består af unge eller voksne lovovertrædere, som har gennemgået et CBT-program enten under afsoning (27 undersøgelser) eller i frihed, dvs. i forbindelse med en betinget dom eller en prøveløsladelse (31 undersøgelser). Kontrolgruppen består af sammenlignelige lovovertrædere, som ikke har modtaget CBT.

Recidiv måles som ny anholdelse, ny dom eller ny indsættelse. Der er stor variation i programmerne imellem med hensyn til antal sessioner pr. uge (fra 1 til 10) og varighed (fra 5 til 104 uger). 41 af de 58 CBT-programmer angår voksne lovovertrædere, mens 17 programmer angår unge lovovertrædere.

Resultater: Metaanalysen viser, at lovovertrædere, som har gennemgået et CBT-program, har signifikant lavere recidivrisiko end lovovertrædere, som ikke har gennemgået et sådant program. I gennemsnit reduceres recidivrisikoen med 25 pct. ved at deltage i CBT. Analysen viser desuden, at der ikke er nogen forskel på effektstørrelsen for henholdsvis voksne og unge lovovertrædere, ligesom der heller ikke er nogen forskel på effektstørrelsen i forhold til behandlingsstedets karakter – om behandlingen er foregået i et fængsel eller i frihed. Ydermere viser en analyse af de forskellige typer programmer, at ingen programtyper er bedre end andre.

For at finde "best practice" ved anvendelse af kognitive programmer foretages en regressionsanalyse, der skal belyse, hvilke faktorer der influerer på effektstørrelsen. Denne analyse viser, at lovovertræderens recidivrisiko har betydning for effektstørrelsen, idet effektstørrelsen er ligefrem proportional med recidivrisikoen. Desuden har programmets implementering en betydning for effektstørrelsen, idet de bedst implementerede programmer giver størst effekt. Inklusionen af visse moduler i programmet har også en betydning for effektstørrelsen. De mest effektive programmer indeholder således moduler med vredeshåndtering og konflikthåndtering. Omvendt viser analysen, at det har negativ effekt, hvis programmer indeholder moduler vedrørende adfærdsmodifikation ('behavior modification') og offerperspektiv ('victim impact'.) Det vides ikke med sikkerhed, hvad sidstnævnte præcis er. Det beskrives i rapporten som "Activities aimed at getting offenders to consider the impact of their behavior on their victims".

Kommentar: Solid undersøgelse. Der henvises til fem tidligere metaanalyser, som også påviser en kriminalpræventiv effekt af kognitive programmer.

Reference: Lipsey, Mark W., Nana A. Landenberger & Sandra J. Wilson (2007): *Effects of Cognitive-Behavioral Programs for Criminal Offenders*. A Campbell Collaboration systematic review. Udgivet på C2-RIPE Library på www.campbellcollaboration.org.

Navn: Metaanalyse af kognitiv adfærdsterapi-programmer til unge

Type: Metaanalyse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Metaanalysen omfatter 12 undersøgelser, som er foretaget i perioden 1973-2005. Undersøgelserne stammer fra USA (8), Canada (2) og Storbritannien (2).

Målgruppe: Unge i alderen 12-22 år, som er placeret på enten åben døgninstitution, sikret institution eller i fængsel på grund af antisocial adfærd og kriminalitet.

Tiltaget: Tiltaget består i kognitiv adfærdsterapi (cognitive-behavioral therapy = CBT) og omfatter følgende programtyper: Reasoning and Rehabilitation, Enhanced Thinking Skills, Moral Reconciliation Therapy, Dialectical Behaviour Therapy, Social Interactional Training, Social Modelling og lignende programmer.

Undersøgelsen: Metaanalysen omfatter 12 undersøgelser, hvoraf fem har et eksperimentelt design og syv et kvasi-eksperimentelt design med kontrolgruppe. Undersøgelsen omfatter godt 4500 unge, primært drenge.

Eksperimentalgruppen har modtaget kognitiv adfærdsterapi, mens kontrolgruppen har deltaget i de almindelige aktiviteter i fængslet. I fire af de 12 undersøgelser anvendes to kontrolgrupper, dels én hvor personerne deltager i de almindelige aktiviteter i fængslet, og dels én hvor de modtager anden form for behandling end kognitiv adfærdsterapi. Denne behandling er henholdsvis motivationssamtale, Attention Control (øgning af opmærksomhed og koncentration via læsning og matematik), Stress Management Training (afslapningsøvelser i otte individuelle lektioner) og Discussion Group (om nogle af de samme forhold, som indgår i CBT, men under frie former).

Resultater: Undersøgelsen viser, at unge, der har modtaget kognitiv adfærdsterapi, har signifikant lavere recidiv end de unge, som ikke har modtaget dette. Det er således 43 pct. af de unge, der har modtaget CBT, som recidiverer i løbet af et år efter institutionsopholdets ophør, mod 53 pct. af de unge, som ikke havde modtaget CBT.

Undersøgelsen viser dog også, at CBT ikke er mere recidivhæmmende end de andre behandlingsprogrammer, som nogle af kontrolgrupperne modtog, jf. ovenstående, Stress Management Training og diskussionsgrupper. Dette tyder på, at det ikke er så afgørende, hvilken type intervention de unge udsættes for, men at de overhovedet tilbydes en form for behandling under opholdet. Det pointeres dog af forfatterne, at resultatet skal tolkes med en vis forsigtighed, idet sidstnævnte analyse er baseret på et lille antal studier.

Kommentar: Solid undersøgelse.

Reference: Armelius, Bengt-Åke & Tore Andreasen (2007): *Cognitive-behavioral treatment for antisocial behaviour in youth in residential treatment*. A Campbell Collaboration Systematic Review. Udgivet på C2-RIPE Library på www.campbellcollaboration.org.

Navn: Aggression Replacement Training, Sverige

Type: Effektevaluering.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Tiltaget har været anvendt på Sundbo Ungdomshjem siden 1996. Undersøgelsen angår unge, som har gennemgået programmet i 1999 og 2000.

Målgruppe: Kriminelle unge, som har tidsbestemt ophold på en ungdomsinstitution. Målgruppen er således mere belastede unge.

Tiltaget: ART beskrives som et struktureret behandlingsprogram, der består af tre elementer: Interpersonel færdighedstræning, træning i vredeskontrol og moraldannelse. Interpersonel færdighedstræning består i, at deltagere via rollespil skal træne 50 sociale situationer, som bl.a. skal

gøre dem bedre til at håndtere konflikter og tage imod kritik. Ved træning i vredeskontrol skal deltagerne blive bedre til at kontrollere deres vrede ved f.eks. at lære at identificere tegn på, at en problematisk situation er under opsejling, og at anvende forskellige kontrolteknikker for at forhindre vold. Vedrørende moraldannelse diskuteres forskellige dilemmaer med henblik på at øge deltagernes moralske modenhed.

Programmets varighed er 10 uger med undervisning to gange per uge.

Undersøgelsen: Undersøgelsen har et kvasi-eksperimentelt design. Eksperimentalgruppen består af unge, som har fået ART som led i behandlingen på institutionen Sundbo. Foruden ART modtager de unge på Sundbo også anden behandling, herunder 'token economy' (en belønningsstrategi). Kontrolgruppen består af unge fra to institutioner, der ligesom Sundbo tager mod unge med problemer. På disse to kontrolinstitutioner benyttes en behandlingsmodel, som betoner de unges behov for at have en voksen, de kan identificere sig med og have tæt kontakt til (såkaldt Smålandsmodellen). En sammenligning af eksperimental- og kontrolgruppe viste, at de to grupper ikke var fuldstændig sammenlignelige, idet de unge i eksperimentalgruppen var mere kriminelt belastede end de unge i kontrolgruppen. Denne forskel kontrolleres der imidlertid for, når effekten af programmet skal vurderes.

I undersøgelsesperioden, 1999-2000, blev 78 unge indskrevet på de tre institutioner. Heraf blev 11 unge af ukendte grunde ikke spurgt, om de ville deltage i undersøgelsen. Syv unge frasorteredes, da de havde et ophold på institutionen på mindre end 180 dage. Af de tilbageværende 60 individer i populationen afslog 10 at deltage i undersøgelsen. Bortfaldet er således 17 pct.

Undersøgelsen omfatter dermed 50 unge, heraf indgår 19 i eksperimentalgruppe og 31 i kontrolgruppen. Alle de unge, der indgår i undersøgelsen er drenge. Gennemsnitsalderen for de unge var 17 år, og de opholdt sig i gennemsnit 1 år og 3 måneder på institutionen.

Undersøgelsen er baseret på kvantitative analyser af registerdata og interviews med de unge. Desuden foretages forskellige psykologiske test af de unge. I det nedenstående refereres resultaterne fra den kvantitative undersøgelse.

Programmets effekt måles ved at sammenligne andelen fra eksperimental- og kontrolgruppen, der sigtes for kriminalitet eller – som et andet succeskriterium - dømmes for ny kriminalitet i løbet af observationsperioden.

Resultater: Der viser sig ikke at være signifikant forskel på de to gruppers recidiv – uanset kriterium. Analyserne peger dog i retning af, at de unge, som har gennemgået ART, har lavere recidiv end dem, som ikke har det, men forskellen er altså ikke statistisk signifikant.

Kommentar: Undersøgelsen har forskellige svagheder, herunder stort bortfald og lille undersøgelsespopulation. Sidstnævnte betyder, at det er vanskeligt at påvise, at eventuelle forskelle mellem grupperne er statistisk signifikante, idet den statistiske usikkerhed bliver større ved små populationer. En anden svaghed er, at behandlingen på Sundbo omfatter andet end ART, og det vil derfor under alle omstændigheder være vanskeligt at vurdere effekten af dette program isoleret fra de andre behandlingstiltag på institutionen. Opholdstiden for de unge på institutionerne var i gennemsnit 1 år og 3 måneder (og minimum 6 måneder), mens selve ART-programmet blot varede i 10 uger. ART-programmet udgør således kun en mindre del af selve behandlingen på institutionen.

Reference: Holmqvist, Rolf, Teci Hill & Annicka Lang (2005): *Ger ART bättre behandlingseffekter? Utvärdering av metoder på tre ungdomshem*. Statens institutionsstyrelse, Stockholm.

Navn: Anger Management, UK

Type: Effektevaluering.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Programmet har været anvendt i Storbritannien i fængsler siden 1980'erne. En spørgeskemaundersøgelse fra 1993 viser, at AM på daværende tidspunkt var det fjerde mest anvendte program i fængsler i England og Wales. Den aktuelle undersøgelse er publiceret i 2004.

Målgruppe: Unge mænd, som afsoner en dom for vold. Målgruppen er således mere belastede kriminelle. Formålet med at tilbyde AM til de indsatte er dels at mindske volden i fængslerne, dels at mindske risikoen for tilbagefald til ny voldskriminalitet.

Tiltaget: Tiltaget består i et kort Anger Management-program i fængslerne. Programmet består i 12 sessioner af én times varighed og afvikles over tre dage. Holdstørrelsen er ca. 10 personer. I undervisningen berøres årsagen til vrede, konsekvenser af at miste kontrollen, kropssprog samt tanker og følelsers betydning for ens handlinger. Undervisningsteknikkerne i programmet omfatter brug af vredesdagbog, gruppediskussioner, rollespil, gruppearbejde, video og hjemmearbejde. Det danske AM program stammer fra dette engelske program.

Undersøgelsen: Undersøgelsen er baseret på kvantitative metoder (spørgeskemaundersøgelse). Undersøgelsen har et kvasi-eksperimentelt design, hvor eksperimentalgruppen består af personer, som har gennemført et AM-kursus, og kontrolgruppen af personer, som står på venteliste til at modtage AM. Det oplyses ikke, hvor mange indsatte der påbegynder, men ikke gennemfører programmet, og det er således ikke muligt at vurdere omfanget af bortfald.

Undersøgelsen omfatter 87 personer, heraf 50 i eksperimentalgruppen og 37 i kontrolgruppen. De to grupper er sammenlignelige i den forstand, at alle er blevet fundet egnet til at deltage i AM. 62 pct. af de indsatte i eksperimentalgruppen er dømt for vold, og gennemsnitsalderen er 19 år. I kontrolgruppen er gennemsnitsalderen 18 år, og 68 pct. er dømt for vold. En sammenligning af de to grupper viser, at der ikke er signifikante forskelle med hensyn til alder, kriminalitet eller problemer med at håndtere vrede (før programmet).

Vurderingen af programmets succes er dels baseret på oplysninger fra de dømte (selvrapportering), dels på fængselsbetjentenes observation af de dømte. I selvrapporteringsundersøgelsen er begge grupper blevet bedt om at udfylde et spørgeskema om deres evner til at håndtere vrede (Anger Management vurderingsskema bestående af 53 spørgsmål, som belyser deres adfærd, tanker og følelser) henholdsvis to uger før programmet og otte uger efter, at eksperimentalgruppen har gennemgået programmet. Ligeledes har fængselsbetjentene – før og efter programmet – udfyldt et spørgeskema, hvor de registrerer, om de indsatte i de to grupper har udvist voldelig opførsel (29 typer af voldelig adfærd registreres).

Resultater: Undersøgelsen viser, at eksperimentalgruppen har signifikant færre problemer med at håndtere vrede end kontrolgruppen, efter de har gennemført programmet. Det gælder for begge succeskriterier – selvrapporterede problemer og observerede problemer – at der er signifikant forskel på de to grupper.

Kommentar: Observationstiden er forholdsvis kort (8 uger), og det er således ikke muligt at vurdere, om programmet har en længerevarende effekt på de indsatte evne til at håndtere vrede. Endvidere er det problematisk, at eksperimentalgruppen kun består af dem, som gennemfører programmet, og ikke medregner dem, som ophører undervejs. Undersøgelsen tager således ikke højde for, at de, som gennemfører et behandlingsprogram, sædvanligvis er dem, som er mest motiverede for at ændre adfærd. Hvorvidt resultatet ville have været anderledes, såfremt alle, som skulle påbegynde programmet, var inkluderet, er ikke muligt at vurdere, da der som nævnt ikke findes oplysninger om omfanget af bortfald.

Reference: Ireland, Jane L. (2004): Anger Management Therapy With Young Male Offenders: An Evaluation of Outcome. *Aggressive Behavior*, vol. 30, s. 174-185.

Navn: Metaanalyse af behandlingsprogrammer til voldelige lovovertrædere

Type: Metaanalyse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Analysen omfatter 11 undersøgelser, som er publiceret i perioden 1993-2006 i Canada, USA, New Zealand og UK.

Målgruppe: Voksne lovovertrædere, som har begået vold.

Tiltaget: Analysen omfatter effektevalueringer af forskellige tiltag til lovovertrædere, der er dømt for vold, herunder Anger Management, Aggression Replacement Training og diverse kognitive programmer. Et af de 11 programmer består i prøveløsladelse med elektronisk fodlænke. De fleste af behandlingsprogrammerne foregår i fængsels- eller institutionsregi, mens nogle få foregår i forbindelse med tilsyn.

Undersøgelsen: Forfatterens kriterium for at inddrage effektevalueringer i metaanalysen har været, at de har et kvasi-eksperimentelt design med før/eftermåling af eksperimental- og kontrolgruppe, og at de omfatter mindst 50 personer.

I analysen måles dels tiltagens effekt på recidiv generelt (11 undersøgelser) og dels tiltagens effekt på recidiv til vold (8 undersøgelser). I 5 ud af de 11 undersøgelser oplyses kun om recidivet for dem, der gennemfører programmet (completers), mens de øvrige 6 undersøgelser oplyser om recidivet for alle dem, som har skullet indgå i programmet (intention-to-treat).

Resultater: Den første analyse, recidiv generelt, viser, at tiltagene over for de voldelige lovovertrædere har en recidivhæmmende effekt. Samlet set sker der en reduktion i recidivet på 8-11 pct. Denne analyse omfatter 2129 personer.

Den anden analyse, recidiv til vold, viser også, at der er en effekt af tiltagene, en reduktion på 7-8 pct. i recidivet. Denne analyse omfatter 1546 personer.

Ved at sammenligne indholdet og udformningen af de forskellige tiltag sammenlignes også, hvilke slags tiltag der virker bedst. Der peges bl.a. på, at længerevarende programmer har større effekt end programmer, som består af få timers lektioner.

Metaanalysen viser dog også, at det er de undersøgelser, som har det dårligste metodologiske design (f.eks. ved ikke at tage højde for bortfald), som giver de højeste effekter. Dette søges kontrolleret ved vurderingen af effekten af programmernes indhold. Det konkluderes på denne baggrund, at de mest effektive programmer er dem, som anvender rollespil og indeholder elementer vedrørende kognitive færdigheder og recidivprævention.

Kommentar: Det skal bemærkes, at alle de undersøgelser, som indgår i metaanalysen, angår voksne lovovertrædere, og at resultaterne derfor ikke umiddelbart kan bruges til at konkludere vedrørende effekten af tiltagene for unge lovovertrædere.

Reference: Jolliffe, Darrick & David P. Farrington (2007): A systematic review of the national and international evidence on the effectiveness of interventions with violent offenders. Ministry of Justice, UK.

Navn: NY START

Type: Effektundersøgelse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Programmet fungerede som pilotprojekt i fire danske kommuner (Ålborg, Hjørring, Silkeborg og Næstved) i 1998-1999. Askovgården, som har udviklet programmet, tilbyder stadig kurser i uddannelse som instruktør i NY START. Det vides ikke, i hvilket omfang eller hvor programmet anvendes i dag.

Målgruppe: Programmet retter sig til unge i alderen 12-18 år (dog 12-23 år ifølge Askovgårdens hjemmeside), som er karakteriseret ved et uhensigtsmæssigt socialt handlemønster og en udadreagerende adfærd. Kendetegnet for gruppen er begyndende marginalisering i forhold til job, uddannelse og fritid samt kriminalitet og misbrug. Målgruppen er således unge i risikogruppen og mindre kriminelt belastede unge.

Tiltaget: NY START er et socialt færdighedsprogram, hvor de unge får mulighed for at træne deres sociale færdigheder i omgang med venner, familie og det øvrige samfund. Programmet skal gøre de unge bedre til 1) at mærke og kontrollere deres følelser, så vrede ikke bliver til vold, 2) at kunne opnå det, de ønsker, uden at skabe konflikter, 3) at kunne identificere og løse problemer uden at skabe nye, og 4) at blive bevidste om de sociale spilleregler, der gælder i samspillet med andre. Sloganet for programmet er Stoppe – Tænke – Handle. De unges forældre skal informeres og integreres i programmet, så de bliver medspillere i forhold til de unges og deres udvikling.

Selve programmet består af fire faser, hhv. kontaktfasen, fastholdelsesfasen, læringsfasen og integrationsfasen. Kontaktfasen varer otte dage og består i motivation af den unge og dennes forældre. Fastholdelsesfasen, der ligeledes varer otte dage, består i etablering af et NY START hold og inkluderer et døgnbaseret ophold. Læringsfasen varer ca. 4 måneder og består i undervisning tre gange per uge. Den sidste fase, integrationsfasen, varer et år, og her skal de unge anvende de færdigheder, som de har lært i programmet.

Et NY START hold består af 6-8 unge og to instruktører. Undervisningen (læringsfasen) består af 25 kognitive lektioner og 19 lektioner med eksterne "virkelighedsbesøg", hvor de unge og instruktørerne besøger forskellige arbejdspladser, uddannelsesinstitutioner samt fritids- og kulturtilbud i kommunen.

I pilotprojektet i de fire kommuner indgik NY START som en del af det kommunale tilbud. I to kommuner indgik programmet som et tilbud fra socialforvaltningen, mens programmet i en tredje kommune blev implementeret i et fritidscenter og i den fjerde kommune i en obs-klasse. Forud for programmet blev en målgruppe i kommunen udpeget, og der blev etableret kontakt til udvalgte unge i målgruppen for at tilbyde dem NY START. Det fremgår ikke af undersøgelsen, hvor mange unge der blev kontaktet, og om nogle af disse afslog at deltage.

I den toårige forsøgsperiode er 24 unge blevet udvalgt til at deltage i programmet (fire hold af hver seks personer). Tre af de unge udgår dog af programmet før læringsfasen, og af de resterende 21 unge gennemfører 20 programmet. Frafaldet er således 17 pct.

Undersøgelsen: Undersøgelsen er baseret på kvalitative metoder, dvs. interviews med de unge, deres forældre og instruktørerne. Der er desuden foretaget diverse psykologiske test med de unge. Undersøgelsen omfatter 34 unge. Af disse har 21 deltaget i NY START, mens de øvrige 13 fungerer som kontrolgruppe. Ti af de 13 er unge, som er blevet udvalgt af NY START-medarbejderne, så de ligner de unge i programmet med hensyn til adfærdsvanskeligheder og/eller kriminel adfærd. De øvrige tre i kontrolgruppen er de unge, som er udgået af programmet før læringsfasen.

I undersøgelsen anvendes to forskellige mål for programmets effekt. Det ene kriterium angår en adfærdsmæssig ændring, som måles ved at foretage en social analyse af NY START-gruppen. Denne analyse foretages på baggrund af oplysninger fra de unge selv (skriftlige fremtidsplaner) og fra NY START-instruktørerne. Den sociale analyse belyser, om de unge har ændret sig i forhold til følgende faktorer: skole/uddannelse/job, bolig, fritid, impuls kontrol, kriminalitet, misbrug, interpersonelle relationer, mestring af stress samt social identifikation. Oplysningerne angår en periode på 1½ år.

Der findes imidlertid ikke tilsvarende oplysninger om adfærdsmæssigt ændring for kontrolgruppen, og der er derfor intet sammenligningsgrundlag for denne del af undersøgelsen.

Det andet succeskriterium er de unges personlighedsudvikling, som måles gennem psykologiske test, der gennemføres ved programmets start og afslutning. Disse tests foretages for både NY START-gruppen og kontrolgruppen.

Resultater: Den sociale analyse viser ifølge forfatterne, at der på alle de nævnte områder er sket en klar fremgang hos de unge i NY START. Den psykologiske undersøgelse viser ifølge forfatterne, at de unge, som har deltaget i NY START, har udviklet sig i positiv retning, mens de unge i kontrolgruppen har udviklet sig i negativ retning.

Kommentar: Undersøgelsen er metodisk svag, dels pga. manglende oplysninger om en evt. selvselektion, dels pga. kontrolgruppens sammensætning, idet gruppen inkluderer personer, der er

droppet ud af eksperimentalgruppen. Endvidere er det uklart, hvilke kriterier der er anvendt ved udvælgelsen af kontrolgruppen. Der er desuden intet sammenligningsgrundlag ved det ene succeskriterium – den adfærdsmæssige ændring, herunder kriminalitet – eftersom der ikke findes oplysninger om dette for kontrolgruppen. Endelig er både eksperimental- og kontrolgruppen meget lille. Dette betyder, at det ikke på baggrund af undersøgelsen er muligt at få sikker viden om, hvorvidt NY START har en kriminalpræventiv effekt.

Reference: Askovgården (2000): Ny start. Integration af marginaliserede unge – erfaringer og resultater fra et 2-årigt pilotprojekt i 4 kommuner. Askovgården, Socialministeriet & Det Kriminalpræventive Råd.

Navn: MÅL – særlig udslusningsindsats for unge indsatte med anden etnisk baggrund end dansk

Anvendelsessted og -tidspunkt: Der er bevilget satspuljemidler til projektet, der løber fra 2007 til udgangen af 2009. Programmet anvendes både i et lukket og et åbent fængsel, henholdsvis Horserød og Ringe. Der samarbejdes efter behov med Kriminalforsorgens Ungeprojekt, som anvendes på tre pensioner (se under særlige afsonings- og anbringelsesformer).

Målgruppe: Den primære målgruppe for projektet er unge indsatte og tilsynsklienter mellem 15- 25 år, fortrinsvis med anden etnisk baggrund end dansk. Hvis der er plads, kan unge med dansk baggrund også tilbydes muligheden. Projektet retter sig mod unge, der forventes prøveløsladt inden for ét år. Det er en forudsætning, at den unge forinden har deltaget i et kognitivt program, og at det vurderes, at den unge kan drage nytte af en intensiv opfølgning af disse programmer. Deltagelse i programmet bygger på frivillighed og motivation.

Tiltaget: Projektets navn ”MÅL” står for:

Motivation: vilje til ændring

Årvågenhed: opmærksomhed omkring sig selv og andre

Lederskab: tage styring over eget liv

I projektet afdækkes de unges kognitive profil, individuelle ressourcer og viden, ligesom den enkeltes livsomstændigheder og -forløb skal afdækkes. Der arbejdes med adfældsproblemer, der ses som et resultat af individuelle risikofaktorer og problemer i den unges omgivelser. De unge opfordres til at fastholde og bruge de færdigheder, de har lært gennem det kognitive arbejde. Desuden tilbydes de praktisk hjælp til løsning af aktuelle og konkrete problemer. Den unge skal via

projektet styrke sin identitet og selvstændighed ved at tilegne sig en øget indsigt i egne ressourcer og ved at erhverve mestringsstrategier.

Indsatsen indeholder i øvrigt følgende elementer:

Håndtering af dagligdagens problemer

Give indsigt i at et liv kan leves uden kriminalitet

Bibringe deltagerne forståelse for det samfund de lever i

Fremme kendskab til arbejdsmarked, uddannelser og fritidsmuligheder

Bibringe deltagerne en følelse af selvtillid

Fremme positive sociale relationer.

Projektet varetages af fire projektmedarbejdere, som arbejder parvis, to i Horserød og to i Ringe statsfængsel. Desuden er der ansat en psykolog og en projektleder fra Kriminalforsorgens Uddannelsescenter.

Indsatsen er i øvrigt et resultat af et samarbejde med fængselsfunktionærer, socialrådgivere, psykolog og evt. mentor på basis af en klar rollefordeling, der skal sikre, at der sendes klare signaler til den unge, og at de professionelle ikke modarbejder hinandens indsats. Den unges deltagelse i projektet sidestilles med beskæftigelse, så han ikke mister dusør for den periode, han er tilknyttet projektet.

Erfaringer: Der er tale om et pilotprojekt, der vil blive evalueret undervejs. Det er ikke lykkedes at finde opgørelser over, hvor mange der til dato har været tilmeldt programmet.

Reference: Larsen, Kristian og Malene Windfeldt (2007): *MÅL - Særlig udslusningsindsats for unge indsatte med anden etnisk baggrund end dansk*, projektbeskrivelse fra Straffuldbyrdelseskontoret og KUC

Bilag vedrørende særlige behandlingsprogrammer

Navn: Family Integrated Transitions Program (FIT-program)

Type: Effektevaluering og cost-benefitanalyse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Programmet fungerede som forsøg i King, Snohomish, Pierce og Kitsap, som er fire områder i Washington State, USA, i 2001.

Målgruppe: Unge lovovertrædere (under 17½ år), som er misbrugere og har psykiske problemer. Målgruppen er således de mere belastede unge lovovertrædere.

Tiltaget: Programmet påbegyndes, mens de unge opholder sig på institutionen (i de sidste to måneder af afsoning), og fortsætter fire-seks måneder efter, den unge er prøveløsladt og er i tilsyn. Programmet er sammensat af dele fra fire behandlingsprogrammer: Multi-systemisk terapi, motivationsterapi ('Motivational Enhancement Therapy'), tilbagefaldsforebyggelse ('Relapse Prevention') og dialektisk adfærdsterapi ('Dialectical Behavior Therapy').

Et væsentligt element i FIT-programmet er, at familien inddrages i behandlingen. Programmet består, i at den unge og dennes familie får tilknyttet et FIT-team bestående af fire behandlere, heriblandt børnepsykologer og misbrugskonsulenter. Hvert team har ca. fire-seks familier, de skal tage sig af. Behandlerne skal stå til rådighed for familien 24 timer i døgnet, 7 dage om ugen. Programmet stræber efter at få ændret den unges hjemlige miljø og betoner, at familien, vennerne, skolen og nabolaget skal inddrages for at den unge kan ændre sig.

Undersøgelsen: Undersøgelsen er baseret på kvantitative metoder, dvs. analyse af den registrerede kriminalitet. Undersøgelsen har et kvasi-eksperimentelt design. Eksperimentalgruppen består af unge, som har fået dom i forsøgsområdet (fire af de 39 amter i Washingtons State) og har modtaget FIT programmet, mens kontrolgruppen består af unge, som har fået dom uden for forsøgsområdet, men i øvrigt ligner eksperimentalgruppen. Alle unge, som afsoner på ungdomsinstitutioner i Washington State, gennemgår den samme screeningsproces, og det har således været muligt at udvælge en kontrolgruppe, som ligner eksperimentalgruppen ganske meget med hensyn til egnethed til programmet. Undersøgelsen omfatter 273 personer, hvoraf 104 udgør eksperimentalgruppe og 169 udgør kontrolgruppen.

Resultater: Effektundersøgelsen viser, at blot 27 pct. af de unge, som har deltaget i FIT-programmet, får en ny dom for en alvorlig forbrydelse (*felonies*) inden for 18 måneder efter deres løsladelse, mens det er hele 41 pct. af de unge i kontrolgruppen. Forskellen er statistisk signifikant og udregningen er baseret på en logistisk regressionsanalyse, hvor der kontrolleres for eventuelle forskelle mellem de to grupper. En analyse, der inddrager alle former for kriminalitet, viser derimod ingen forskel på de to gruppers recidiv efter 18 måneder (hhv. 42 pct. af eksperimentalgruppen og 48 pct. af kontrolgruppen recidiverer, ikke signifikant forskel). Der er heller ikke forskel på gruppernes recidiv til alene voldelig kriminalitet.

En cost-benefitanalyse viser, at selv om det er et omfattende program, kan det alligevel betale sig, idet man sparer \$ 3,15 for hver dollar, der bruges på programmet. Programmet koster \$ 8968 pr. ung, men der spares \$ 28.215 som følge af færre udgifter til det strafferetlige system og til ofre.

Kommentar: Undersøgelsen er af høj kvalitet. Det eneste forbehold forfatterne nævner er, at kun 88 pct. af de unge, der findes egnede til FIT-programmet, påbegynder dette. Det er ikke muligt at kontrollere for denne selv-selektion i kontrolgruppen. Trods dette vurderes det, at undersøgelsen har et meget stærkt design. I øvrigt tages der højde for denne usikkerhed i cost-benefitanalysen.

Reference: Washington State Institute for Public Policy (2004): Washington State's Family Integrated Transitions Program for Juvenile Offenders: Outcome Evaluation and Benefit-Cost Analysis. Summary. Washington State Institute for Public Policy, Olympia, WA.

Navn: Multifunktionel behandling i institution og nærmiljø - MultifunC

Anvendelsessted og -tidspunkt: Projektet er en samtidig afprøvning af samme behandlingsmodel på syv forskellige institutioner, fem i Norge og to i Sverige. Projektet blev iværksat i november 2005 og implementeringsfasen har pågået indtil udgangen af 2007.

Målgruppe: MultifunC er rettet mod unge mellem 14- 18 år med alvorlige adfærdsvanskeligheder, som ikke drager nytte af tiltag i frihed, og som har forskellige former for problemer: Adfærdsmæssige, i forhold til skole, i relationer til jævnaldrende og familie. Hver institution har otte pladser.

Tiltaget: Behandlingsmodellen udgår fra den forskningsoversigt, Institutionsbehandling af unge, som Tore Andreassen fremlagde i 2003; den viste, at behandling skal:

Fokusere på unge med høj risiko for fortsat negativ udvikling

Tilbyde unge træning i sociale færdigheder samt forandring af negativ adfærd og tankemåde

Involvere familien i behandlingen

Have fokus på skole og arbejde

Have nær tilknytning til samfundet og bidrage til kontakt med prosociale kammerater

Tilbyde efterværn eller opfølgning efter institutionsopholdet.

Til brug for projektet er der bygget nye, mindre institutioner, der i modsætning til traditionelle institutioner er placeret inde i byer. Det sker, for at institutionen og den unge kan drage nytte af lokalmiljøet, jf. det følgende. Der er en institution i hver region i Norge, så de unge ikke placeres for langt væk fra deres familie.

Behandlingen indledes med udredning og behandling i sammenlagt 6-7 måneder og efterværn/opfølgning i 3-4 måneder. Unikt for MultifunC er, at funktionerne udredning, behandling og efterværn udgør et integreret helhedsprogram. Et tæt samarbejde mellem forskellige specialistteams muliggør intensiv behandling på relativt kort tid.

I udredningsfasen anvender man dels en metode, der undersøger risikofaktorer (Youth level of service/Case Management Inventory), dels et system, der måler den unges psykiske helbred (Achenbach's System of Evidence-Based Assessment) samt udreder den unges responsivitet (modtagelighed for behandling), skolekunderskaber og familiens og netværkets ressourcer.

I behandlingsarbejdet anvendes kognitiv adfærdsterapi, motiverende samtaler, ART (Aggression Replacement Training) samt et belønningssystem, som er et særligt pointsystem, der er knyttet til de forskellige aktiviteter på institutionen. Man opnår et vist antal point, som kan udløse en form for bonus, eller man kan få fratrukket point, hvis man ikke lever op til aftaler.

I familiearbejdet anvendes familiestøttende indsatser under opholdet på institutionen. Familiearbejdet udgår fra principper fra multisystemisk terapi og PMT (Parent Management Training). I efterværnet rettes indsatserne mod den unges familie, netværk osv. med henblik på en prosocial tilpasning.

Skolearbejdet indebærer grundskoleundervisning, specialpædagogiske indsatser og integrering i normal skolegang.

MultifunC tager udgangspunkt i, at den vigtigste påvirkningskilde for unge er andre unge. Selv om det er vigtigt, at voksne omkring de unge er konsekvente i adfærd og udtryksformer og er gode rollemodeller, påvirkes unge i højere grad af jævnaldrende. Placering på institution med andre unge med problemadfærd medfører i sig selv en risiko for negativ påvirkning. Der akutanbringes derfor heller ikke unge på MultifunC institutionerne, da man er påpasselig med, hvordan målgruppen er sammensat.

Kontakt med andre unge, som ikke har adfærdsproblemer, er vigtig. MultifunC lægger vægt på kontakt med samfundet uden for institutionen. Dette indebærer, at de unge fortsat går i ordinær skole i lokalsamfundet, og at fritidsaktiviteter i nærområdet udnyttes. Hensigten med at etablere kontakt med andre unge i nærmiljøet er ikke at etablere bestående relationer, men at etablere positive påvirkningsmuligheder.

Erfaringer: De syv institutioner skal evalueres både med hensyn til implementeringsprocessen og behandlingens effekter i et forskningssamarbejde mellem svenske IMS og Atferdssenteret i Oslo. Målsætningen er at anvende samme forskningsmetodik, således at resultaterne fra de to lande kan sammenlignes direkte. Vigtige spørgsmål i implementeringen er, hvilke faktorer som fremmer respektive modvirker en succesfuld implementering, samt hvor godt personalet lykkes med at gennemføre modellen, som den er beskrevet i manualer og retningslinjer. Hovedspørgsmålet for effektudredningen er, om den aktuelle behandlingsmodel giver bedre resultat end anden behandling.

Implementerings- og effektevalueringen forventes færdig 2009-10.

Kommentar: Opførelse af nye institutioner samt oplæring af nyt personale i MultifunC programmet bevirker, at modellen er ganske omkostningskrævende, hvilket har været debatteret i offentligheden, særligt i Norge. Projektet nyder dog stadig politisk opbakning.

Reference: Projektbeskrivelse fra hjemmesiden www.stat-inst.se.

Lardén, M. & T. Andreassen (2005): *Ny behandlingsmodell för ungdomer med beteendeproblem*, Socionomen nr. 5

Andreassen, T. (2003): *Institutionsbehandling av ungdomar – vad säger forskningen?* Centrum för utvärdering av socialt arbete og Statens institutionsstyrelse, Sverige – sammenfatning fra hjemmesiden www.socialstyrelsen.se.

Lihme, Benny (2006): *MultifunC – den evidensbaserede døgninstitution*, kronik fra www.vildelaereprocesser.dk.

Navn: MATU

Anvendelsessted og -tidspunkt: Tiltaget blev iværksat i Nuuk midt i 1990'erne under Grønlands Hjemmestyres Socialdirektorat. Projektet eksisterer stadig, dog i lidt ændret form. Undersøgelsen er foretaget i 1999-2001.

Målgruppe: Drengene med voldsom og aggressiv adfærd, som desuden er marginaliserede. Målgruppen er således de mere kriminelt belastede unge, som gentagne gange har begået voldshandlinger og anden kriminalitet, såsom hærværk og brandstiftelse. Projektet har plads til 4-5 drenge (15-16-årige) ad gangen, og har tilknyttet 4-5 medarbejdere (psykolog, plejer og øvrige medarbejdere).

Tiltaget: Tiltaget beskrives som et behandlingstilbud med en 'community psykologisk' tilgang, hvor der tages udgangspunkt i helheden af person-situation-omgivelser. Ordet matu betyder på grønlandsk "en dør", og projektnavnet symboliserer en dør, som åbner sig mod samfundet for de unge i projektet. Projektet startede med lange jagtture i fjeldene, men blev ændret til at være meget hård fysisk konditionstræning og senere igen ændret til at fokusere på eliteidræt. Der har ikke som udgangspunkt været en decideret behandlingsstrategi eller metode, men behandlingsformen har udviklet sig undervejs.

Behandlingen foregår som led i en anbringelse på en døgninstitution i Nuuk. Foruden eliteidræt består behandlingen i at tilbyde de unge en velstruktureret hverdag med faste regler, hurtig reaktion på uacceptabel adfærd samt opgaver på institutionen, i samfundet og i skolen. Behandlingens længde er ikke fastsat, men synes generelt at være 2 år.

Formålet med behandlingen er at reintegrere de unge i samfundet. I den forbindelse arbejder man målrettet på at ændre omgivelsernes opfattelse af de unge. Frem for at se dem som farlige, personforstyrrede og som "nogle, der ender i Herstedvester", forsøger man at ændre omgivelsernes opfattelse af dem til "de drenge, som virkelig kan løbe hurtigt". Det sker ved at synliggøre drengene i idrætsaktiviteter sammen med andre. Antagelsen er, at når omgivelsernes opfattelse af drengene forandres, smitter dette af på drengenes selvopfattelse.

Det fremgår ikke af undersøgelsen, hvor mange drenge som har deltaget i MATU i den periode, projektet har eksisteret.

Erfaringer: Undersøgelsen er baseret på interviews og spørgeskemaer. Det fremgår ikke af undersøgelsen, hvor mange personer undersøgelsen omfatter. I undersøgelsen anvendes tre mål for udbyttet af MATU: 1) de unges sportslige præstationer, 2) de unges udbytte ifølge dem selv og 3) de unges udvikling, målt ved en før/efterundersøgelse.

Med hensyn til de sportslige præstationer viser undersøgelsen, at drengene har opnået imponerende resultater og placeret sig blandt Grønlands top i løb og ekstrem sport. Forfatterne oplyser endvidere, at de unge i deres tid i MATU ikke har udført voldsomme eller direkte voldelige handlinger over for andre, hvilket menes at skyldes, at drengene har anvendt deres aggressioner på en konstruktiv måde i konkurrenceidrætten.

Angående de unges egen opfattelse af udbyttet viser undersøgelsen, at drengene overvejende har været positive over for projektet, de oplever at det har givet dem en følelse af selvværd og lært dem brugbare måder at opføre sig på og givet dem mere ro i deres liv.

Vedrørende drengenes udvikling er dette målt ved bl.a. ændringer i deres evne til at styre impulser, i deres evne til at danne sociale relationer og i hyppigheden af ubehagelige tanker og drømme. Målingerne viser, at der er sket forbedringer på alle de undersøgte områder.

Undersøgelsens konklusion er, at MATU er en behandlingsmetode, som giver en række gode resultater.

Kommentar: Der indgår ikke en kontrolgruppe i undersøgelsen, og det er bl.a. derfor ikke muligt på baggrund af undersøgelsen at vurdere projektets kriminalpræventive effekt.

Reference: Hackesberg, Stephen & Peter Berliner (2001): Ung vrede. *Psykolog Nyt* nr. 5, s. 10-15.

Berliner, Peter (2001): *MATU-projektet. Evalueringsrapport*. Institut for Psykologi, Københavns Universitet.

Navn: Intensive Supervision and Surveillance Program (ISSP)

Type: Procesevaluering og effektevaluering.

Anvendelsessted og -tidspunkt: ISSP har eksisteret siden 2001 i England og Wales som et seks måneders program. Programmet fungerede først som et pilotprojekt (41 forskellige steder), men er siden blevet udbredt til hele landet. I 2004 startede forsøg med et 12 måneders ISSP-program 11 forskellige steder. Der er endnu ikke foretaget effektevaluering af sidstnævnte program.

Målgruppe: 10-17-årige lovovertrædere, der gentagne gange har begået alvorlig kriminalitet. ISSP gives som et vilkår i forbindelse med tilsyn, og tiltaget anvendes som alternativ til tilsyn i forbindelse med betinget dom eller tilsyn i forbindelse med løsladelse fra institution.

Tiltaget: ISSP er et intensivt program, der kombinerer tilsyn og overvågning. Programmets varighed er seks måneder, hvoraf de første tre måneder består i, at den unge skal deltage i mindst fem timers programvirksomhed dagligt fra mandag til fredag. Desuden har den unge mulighed for at få støtte af den tilsynsførende om aftenen og i weekenden. De følgende tre måneder består i en mindre intensiv tilsynsperiode, hvor den unge skal deltage i programvirksomhed mindst en time alle hverdage. Programvirksomheden kan f.eks. bestå i undervisning, deltagelse i restorative justice-foranstaltninger (typisk en art samfundstjeneste og i sjældnere tilfælde konfliktmægling), færdighedstræning, familiestøtte eller behandlingsprogrammer rettet mod den unges kriminelle adfærd. Øvrig supplerende programvirksomhed kan bestå i arbejde, behandling for alkohol- eller stofmisbrug, rådgivning, fritidsaktiviteter mv. Programmets overvågningsdel består i, at den tilsynsførende skal have kontakt med den unge to gange dagligt, og at den unge i øvrigt skal

overvåges ved hjælp af én af følgende muligheder: 1) *tracking*; den tilsynsførende skal tjekke, hvor den unge opholder sig i ugens løb, 2) *electronic tagging*; elektronisk fodlænke, som indebærer udgangsforbud (curfew) om natten, 3) *voice verification*; via stemmegenkendelse bliver det tjekket, om den unge er hjemme på de tidspunkter, som er aftalt, og 4) *intelligence-led policing*; politiet holder øje med den unges adfærd og indberetter afvigelser til ISSP-personalet.

Undersøgelsen: Undersøgelsen er baseret på kvalitative og kvantitative metoder og indeholder dels en procesevaluering, som analyserer implementeringen af programmet og beskriver, hvem der har modtaget programmet, og dels en kvantitativ effektevaluering og en kvalitativ interviewundersøgelse. Effektevalueringen har et kvasi-eksperimentelt design og består i, at kriminalitetsniveauet i ISSP-gruppen sammenlignes med kriminalitetsniveauet i en sammenlignelig kontrolgruppe henholdsvis før og efter programmet (pretest-posttest design). Effektundersøgelsen omfatter 3955 personer.

Eksperimentalgruppen består af unge, som har fået vilkår om ISSP i forbindelse med en type betinget dom eller i forbindelse med løsladelse fra institution. Kontrolgruppen har fået samme sanktioner, men uden vilkår om ISSP.

Den kvalitative undersøgelse belyser, hvordan de forskellige parter, dvs. ISSP-tilsynsførende, de unges forældre og de unge selv, oplever programmet. Der er foretaget 350 kvalitative interviews i forbindelse med undersøgelsen.

Resultater: Interviewundersøgelsen viser, at de tilsynsførende og de unges forældre mener, at kombinationen af intensivt tilsyn og overvågning har en positiv effekt på de unge. Programmet betyder, at de unge får stabilitet i hverdagen, at de får mulighed for at bryde med kammerater, som har dårlig indflydelse på dem, og at de anvender en større andel af deres tid konstruktivt. Personalet er af den overbevisning, at programmet har en kriminalpræventiv effekt. De unge selv giver udtryk for, at de har tillid til de tilsynsførende og i højere grad betragter dem som nogen, der kan hjælpe dem, frem for nogen, der vil straffe eller kontrollere dem.

Effektundersøgelsen viser, at der overordnet set ikke er forskel mellem recidivfrekvensen i ISSP-gruppen og kontrolgruppen og påviser dermed ikke en præventiv effekt af programmet. Undersøgelsen viser dog, at der er effekt for visse grupper. Således har programmet en positiv effekt for pigernes vedkommende, ligesom der er en positiv effekt for de mest kriminelt belastede unge.

I effektundersøgelsen indgår også en sammenligning af effekten af de forskellige programelementer under ISSP. Undersøgelsen peger på, at det især er restorative justice-tiltag og tiltag vedrørende fritidsaktiviteter, som har en kriminalitetspræventiv virkning. Undersøgelsen viser endvidere, at der ikke er forskel på den kriminalpræventive virkning af elektronisk kontrol og menneskelig kontrol.

Der var således samme kriminalpræventive virkning af de tilsynsførendes kontrol som kontrol ved elektronisk overvågning.

Kommentar: Selv om der samlet set ikke synes at være en effekt af programmet, viser undersøgelsen dog, at der kan være effekt for visse grupper, nemlig piger og de meget kriminelt belastede unge. Eftersom programmet både består i intensivt tilsyn, støtte og overvågning, er det imidlertid vanskeligt at vurdere, hvilken del af programmet der giver det kriminalpræventive udbytte.

Reference: Gray, Emily et al. (2005): *Intensive Supervision and Surveillance Programme*. The Final Report. Youth Justice Board for England and Wales.

Youth Justice Board for England and Wales (2005): *ISSP. The Final Report. Summary*. Youth Justice Board for England and Wales.

Navn: Metaanalyse af institutionsbehandling til unge kriminelle.

Type: Metaanalyse.

Anvendelsessted- og tidspunkt: Metaanalysen inkluderer 30 undersøgelser, som er foretaget i perioden 1970-2003. Flertallet af undersøgelserne er amerikanske.

Målgruppe: Unge i alderen 12-21 år, som betegnes som voldelige eller kronisk kriminelle, og som afsoner en straf sig på en sikret institution eller et fængsel. Målgruppen er således mere belastede unge.

Tiltaget: Tiltaget består i behandling af følgende type: Adfærdsmodificerende tiltag (ved hjælp af økonomisk belønning og adfærdsmodificerende strategier), kognitiv adfærdsterapi og psykologisk behandling mv.

Undersøgelsen: Metaanalysen inddrager 30 undersøgelser med eksperimentelt (13) og kvasi-eksperimentelt (17) design. Eksperimentalgruppen har modtaget en af de nævnte former for behandling under institutionsophold, mens kontrolgruppen ingen behandling har modtaget. Metaanalysen omfatter 7509 personer med en gennemsnitsalder på 16 år.

Metaanalysen anvender forskellige succeskriterier for recidiv, dels recidiv generelt (alle former for registeret kriminalitet) og dels recidiv til alvorlig kriminalitet, som har ført til nyt ophold på sikret institution/fængsel.

Resultater: Metaanalysen viser, at unge, som har modtaget behandling under institutionsopholdet, har signifikant lavere recidiv generelt end unge, som ikke har modtaget behandling. Dette gælder også, når der tages højde for bortfaldet i eksperimentalgruppen, idet forskellen i recidivet mellem de to grupper er signifikant, både når kontrolgruppen sammenlignes med den del af eksperimentalgruppen, som gennemfører programmet, og når kontrolgruppen sammenlignes med alle i eksperimentalgruppe, uanset om de gennemfører behandlingen eller ej.

Også hvad angår recidiv til alvorlig kriminalitet har eksperimentalgruppen signifikant lavere recidiv end kontrolgruppen. Denne del af analysen er foretaget for 15 af de 30 undersøgelser, idet det kun er 15 undersøgelser, som oplyser om recidiv i denne kategori.

En analyse, som sammenligner de forskellige typer programmer, viser, at det særligt er programmer, som inkluderer kognitive elementer, som er recidivhæmmende.

Kommentar: Solid undersøgelse.

Reference: Garrido, Vincente & Morales, Luz Anyela (2007): *Serious (violent or chronic) juvenile offenders: A systematic review of treatment effectiveness in secure corrections*. Campbell Collaboration Reviews of Intervention and Policy Evaluations. Campbell Collaboration, Philadelphia, Pennsylvania. Udgivet på C2-RIPE Library på www.campbellcollaboration.org.

Navn: Canadisk metaanalyse af behandlingsprogrammer 2003.

Type: Metaanalyse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Metaanalysen omfatter 154 undersøgelser og 195 forskellige behandlingsprogrammer. Undersøgelserne er publiceret i perioden 1964-2002. Hovedparten af undersøgelserne stammer fra USA (125), mens de øvrige stammer fra Canada (12), Storbritannien (10) og Australien (4).

Målgruppe: Unge lovovertrædere under 18 år.

Tiltaget: Tiltagene består af en lang række forskellige behandlingsprogrammer vedrørende såvel misbrug, aggressiv adfærd, sociale og akademiske færdigheder samt arbejdsløshed. I rapporten kategoriseres programmerne under følgende overskrifter: Social skills, psychological well-being, family issues, academic skills, cognitive skills, employment skills, substance abuse, community improvements, antisocial peers, leisure/recreation, anger management, antisocial attitudes og

relapse prevention. De fleste af programmerne (76 pct.) er gennemført frihed og 24 pct. under en institutionsanbringelse.

Undersøgelsen: Metaanalysen inkluderer kun undersøgelser, hvor der findes en form for kontrolgruppe, som eksperimentalgruppen kan sammenlignes med. De i alt 154 undersøgelser omfatter næsten 75.000 personer, heraf 30.184 i eksperimentalgruppe og 44.334 i kontrolgruppen. Der er uklart, hvem der indgår i kontrolgruppen, men det må formodes at være lovovertrædere, som blot ikke modtager det program, hvis effekt måles. 58 af undersøgelseerne har et design med tilfældig udvælgelse til eksperimental- og kontrolgruppe. I 25 undersøgelser består kontrolgruppen af "matched comparison", mens seks undersøgelser er baseret på før/efter målinger. 64 undersøgelser anvender en anden form for kontrolgruppe.

Resultater: Metaanalysen viser, at den samlede effekt af behandlingsprogrammerne er en reduktion af recidivet på 9 pct. i forhold til kontrolgruppen. Det svarer til, at 1300 færre unge begik ny kriminalitet ved at komme i behandling.

Metaanalysen viser desuden, at interventionsmåden indvirker på programmets effekt, idet interventioner, som fokuserer på flere problemområder samt familieorienterede programmer har større effekt end de øvrige programmer, idet recidivet reduceres med på 16 pct. Derimod har programmer som "boot camps" og overlevelsesture en negativ effekt, dvs. at de øger risikoen for recidiv (stigning på henholdsvis 7 og 9 pct.).

I metaanalysen foretages en analyse af, hvilke programelementer, der giver de bedste resultater. De mest lovende programmer er dem, som inkluderer følgende elementer: vredeshåndtering, antisocial attitudeændring, akademisk færdighedstræning, kognitiv færdighedstræning og social færdighedstræning. De mindst lovende programmer er dem, der angår psykologisk trivsel, fritidsaktiviteter og misbrug.

Endelig viser analysen, at programmer som foregår under frihedsberøvelse har samme effektstørrelse som programmer, der foregår i frihed, og at programmer, som varer op til seks måneder, har større effektstørrelse end længerevarende programmer.

Kommentar: Ganske mange af de behandlingsprogrammer, metaanalysen angår, er antagelig kognitive færdighedsprogrammer, og analysen og dens resultater vedrører delvis afsnittet om kognitive programmer.

Reference: Youth Justice Research (2003): *Treating Youth in Conflict with the Law: A New Meta-Analysis*. Department of Justice Canada, Youth Justice Research, Ottawa, Canada.

Navn: Behandling af alkoholmisbrug hos voldelige lovovertrædere

Type: Effektevaluering.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Cardiff i Storbritannien i september 2002-september 2003.

Målgruppe: Tiltaget angår mænd i alderen 16-35 år, som har begået vold, mens de var påvirket af alkohol. Målgruppen er således mere kriminelt belastede unge og voksne.

Tiltaget: Tiltaget består i en kort alkoholistbehandling idømt af domstolen. Formålet med behandlingen er dels at reducere recidiv til voldelig kriminalitet, dels at reducere den dømtes alkoholmisbrug.

Selve behandlingen består i en 15-20 minutters motivationssamtale, hvor der fokuseres på at give den dømte information om alkoholbrug, det anbefalede antal genstande og risiko for skader ved større forbrug. Yderligere opfordres den dømte til at tage ansvar for sin drikkeadfærd, og den dømte gives nogle redskaber til, som det siges i rapporten, at ændre adfærd. Den dømte får endvidere udleveret en folder om samme.

Undersøgelsen: Undersøgelsen har et eksperimentelt design. Der er således foretaget tilfældig udvælgelse til henholdsvis eksperimentalgruppe, som modtager alkoholistbehandling, og kontrolgruppe, som ikke modtager nogen form for behandling. Undersøgelsen omfatter 269 personer, heraf 135 i eksperimentalgruppe og 134 i kontrolgruppen.

Undersøgelsen er baseret på kvantitative metoder. Datamaterialet består dels af registerdata (skadestueoplysninger og oplysninger fra kriminalregisteret), dels af spørgeskemaer til de dømte henholdsvis 3 og 12 måneder efter behandlingen, hvor der spørges til de dømtes anvendelse af alkohol og narkotika, deres drikkeadfærd og holdninger til alkohol.

I spørgeskemaundersøgelsen var besvarelsesprocenten 87 efter 3 måneder og 75 pct. efter 12 måneder.

Resultater: Undersøgelsen viser, at begge grupper reducerer deres alkoholforbrug, efter de har fået dom. Der er imidlertid ikke forskel på reduktionen i de to grupper, og der synes således ikke at være nogen effekt af alkoholistbehandling. Undersøgelsen viser også, at der ikke er signifikant forskel på de to gruppers tilbagefald til kriminalitet.

Undersøgelsen viser dog også, at færre i eksperimentalgruppen end i kontrolgruppen var kommet til skade 12 måneder efter interventionen, og at eksperimentalgruppen i højere grad havde ændret

holdning til alkohol 3 måneder efter interventionen. Sidstnævnte forskel var dog forsvundet efter 12 måneder.

Kommentar: Kun ringe effekt, hvilket ikke kan overraske, når behandlingens omfang og længde tages i betragtning.

Reference: Watt, Kerriane, Jonathan Shepherd & Robert Newcombe (2008): Drunk and dangerous: a randomized controlled trial of alcohol brief intervention for violent offenders. *Journal of Experimental Criminology*, vol. 4 (1), s. 1-19.

Navn: Behandling af narkotikamisbrugere i fængsel.

Type: Effektundersøgelse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Siden 2002 har indsatte i svenske fængsler modtaget behandling for narkotikamisbrug.

Målgruppe: Indsatte over 15 år med narkotikamisbrug.

Tiltaget: Siden indførelsen af behandling for narkotikamisbrug i fængslerne i 2002 er indsatsen blevet forbedret. I 2006 koncentrerede man indsatsen ved at indrette seks særlige behandlingsfængsler, hvor der arbejdes med terapeutiske samfund.

Undersøgelsen: Eksperimentalgruppen består af 741 personer, som er blevet løsladt fra fængslet i 2006, og som har tilbragt mindst 60 dage på en behandlingsafdeling. Kontrolgruppen består af 741 personer, som er blevet løsladt af fængslet fra maj 2001 til april 2002, som ikke har fået nogen behandling, men i øvrigt er blevet udvalgt, så de ligner eksperimentalgruppen med hensyn til køn, alder, narkotikamisbrug, recidivrisiko, udmålt straf og pådømt kriminalitet.

Resultater: Effektundersøgelse viser, at 50 pct. af eksperimentalgruppen registreres for ny kriminalitet inden for 12 måneder, mens det drejer sig om 58 pct. af kontrolgruppen. Forskellen er statistisk signifikant. Også når recidiv måles som ny dom uanset art eller ny fængselsdom inden for 12 måneder, har eksperimentalgruppen signifikant lavere tilbagefald end kontrolgruppen. En analyse, som opdeler de indsatte i forskellige aldersgrupper, viser, at der ikke er nogen signifikant forskel på recidivet mellem de to grupper for unge under 29 år (hhv. 55 pct. af eksperimentalgruppe og 57 pct. af kontrolgruppen recidiverer). For ældre dømte er der imidlertid signifikant forskel på gruppernes recidivprocent.

Reference: Brottsförebyggande rådet (2008): *Behandling av narkotikamisbrukare i fängelse. En effektstudie*. Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

Navn: Effekt af behandling af indsatte for narkotikamisbrug

Type: Metaanalyse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Metaanalysen omfatter 66 undersøgelser, som er foretaget i perioden 1988-2005. Flertallet (58) af disse er fra USA, tre er fra Australien, tre fra Canada, én fra Storbritannien og én fra Taiwan.

Målgruppe: Tiltaget angår unge og voksne indsatte, som har et narkotikamisbrug. Målgruppen er således bl.a. mere belastede unge.

Tiltaget: Tiltaget består i behandling af narkomisbrug for indsatte i fængsler eller i lukkede institutioner for unge lovovertrædere. Undersøgelsen omfatter fem forskellige typer misbrugsbehandling, henholdsvis terapeutisk samfund (intensiv gruppebehandling af 6-12 måneders varighed), grupperådgivning (behandling med fokus på gruppebaseret rådgivning, der kan bestå af bl.a. 12 trins selvhjælps program, life skills training og kognitiv adfærdstræning), boot camps for misbrugere (behandling i boot camps med militaristisk præg med hård disciplin og fysisk træning), vedligeholdelsesprogrammer (behandling med metadon eller LAAM, dvs. stoffer, som fjerner abstinenser, men ikke gør misbrugere euforiske/høje) eller anden institutionsbehandling (intensiv behandling af 3-12 måneders varighed). Formålet med behandlingen er at reducere narkotikamisbrug og kriminel adfærd efter afsoning.

Undersøgelsen: Analysen er baseret på kvantitative metoder og inkluderer undersøgelser med eksperimentelt og kvasi-eksperimentelt design. Det er således kun undersøgelser, hvor der findes en kontrolgruppe, som er inkluderet i metaanalysen. Eksperimentalgruppen består af personer, som har modtaget en af de nævnte typer behandling, mens kontrolgruppen ikke har modtaget nogen eller kun minimal behandling.

Behandlingseffekten måles dels ved tilbagefald til kriminalitet (65 undersøgelser) og tilbagefald til narkomisbrug (20 undersøgelser).

Resultater: Metaanalysen peger på, at der samlet set, dvs. uanset programtype, er en recidivhæmmende effekt af narkobehandlingen i fængslerne. Der er således en signifikant lavere andel af eksperimentalgruppen, som begår ny kriminalitet efter løsladelse, end tilfældet er for

kontrolgruppen. Reduktionen er på omkring 16 pct. Analysen vedrørende tilbagefald til narkotikamisbrug viser ikke signifikant forskel mellem andelene i de to grupper, som fortsætter med narkotikamisbrug efter løsladelse.

En sammenligning af de forskellige behandlingstyper viser, at terapeutisk samfund og tilsvarende intensiv behandling både giver lavere tilbagefald til kriminalitet og lavere tilbagefald til narkotikamisbrug. Analyser viser dog også, at den recidivhæmmende effekt kun gælder for voksne indsatte, mens der ikke kan påvises en effekt for de unge lovovertrædere. Denne del af analysen er dog usikker, eftersom det kun er to undersøgelser af denne type behandling, som angår unge lovovertrædere.

Analyser viser desuden, at grupperådgivning også har en recidivhæmmende effekt, men ikke nogen effekt på tilbagefald til narkotikamisbrug. Også her gælder resultatet kun for voksne lovovertrædere, og ikke for unge, men analysen er igen usikker, da den kun omfatter tre undersøgelser om grupperådgivning til unge.

Endelig viser analysen, at boot camps ikke har nogen effekt på tilbagefald til ny kriminalitet eller tilbagefald til narkotikamisbrug, og at vedligeholdelsesbehandling ikke har nogen effekt på tilbagefald til kriminalitet, men måske har effekt på tilbagefald til narkotikamisbrug. Hvad angår sidstnævnte viser de fire undersøgelser, som måler dette, at behandlingen reducerer tilbagefald til narkotikamisbrug, men i metaanalysen er forskellen ikke signifikant, hvilken forklares med manglede statistisk styrke i analysen.

Kommentar: Solid undersøgelse. Det bemærkes, at der ikke er påvist sikre præventive effekter for de unge lovovertræderes vedkommende.

Reference: Mitchell, Ojmarrh, David B. Wilson & Doris L. MacKenzie (2007): Does incarceration-based drug treatment reduce recidivism? A meta-analytic synthesis of the research. *Journal of Experimental Criminology*, vol. 3 (4), s. 353-375.

Bilag vedrørende afskrækkelse og disciplinering

Navn: Afskrækkelsesprogrammer

Type: Metaanalyse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: De ni undersøgelser, denne metaanalyse omfatter, er foretaget i perioden 1967-1992.

Målgruppe: Tiltaget er rettet mod mindre kriminelt belastede unge og unge i risikogruppen.

Tiltaget: Tiltaget består i at lade de unge komme på besøg i et fængsel og tale med indsatte, så de kan få et indblik i, hvordan det er at være i fængsel, og høre om den vold mv., der foregår i fængslet. Formålet er at afskrække de unge, så de stopper med eller afstår fra at begå kriminalitet.

Undersøgelsen: Undersøgelsen er baseret på kvantitative metoder. Metaanalysen inddrager ni tidligere publicerede undersøgelser og omfatter i alt 946 unge under 19 år. Metaanalysen medtager kun undersøgelser med eksperimentelt design med tilfældig udvælgelse til henholdsvis eksperimental- og kontrolgruppen. Eksperimentalgruppen består af unge, som har deltaget i afskrækkelsesprogrammerne, mens kontrolgruppen består af unge, som ikke har deltaget i sådanne programmer eller har modtaget anden form for tiltag.

I de 9 undersøgelser, som inddrages i metaanalysen, anvendes forskellige succeskriterier, f.eks. registeret kriminalitet og selvrapporteret kriminalitet.

Resultater: En metaanalyse, der er baseret på data fra syv af de ni undersøgelser, viser, at afskrækkelsesprogrammerne ikke har nogen kriminalpræventiv effekt med hensyn til registreret kriminalitet. Tværtimod peger analysen på, at sådanne programmer er kontraproduktive, dvs. at deltagelse i sådanne programmer øger de unges risiko for at begå kriminalitet efterfølgende.

Kommentar: Metaanalysen er baseret på meget solide undersøgelser. Det er uklart, hvorfor kun syv af de ni undersøgelser inddrages i analysen, men det sker muligvis, fordi de alene måler effekten ved selvrapporteret kriminalitet.

Reference: Petrosino, Anthony, Carolyn Turpin-Petrosino & John Buehler (2003): "Scared Straight" and other juvenile awareness programs for preventing juvenile delinquency. (Updated C2 Review). *The Campbell Collaboration Reviews of Intervention and Policy Evaluation*, Philadelphia, Pennsylvania: Campbell Collaboration. Udgivet på C2-RIPE Library på www.campbellcollaboration.org.

Navn: Shock probation

Type: Review (litteraturstudie).

Anvendelsessted og -tidspunkt: I litteraturstudiet gennemgås resultaterne fra seks artikler om shock probation. Artiklerne er udgivet i perioden 1973-1983. Shock probation blev som det første sted i USA indført i Ohio i 1964. Tiltaget blev afskaffet i Ohio i 1996, men eksisterer stadig i andre stater i USA.

Målgruppe: Den primære målgruppe for tiltaget er unge førstegangskriminelle, som er idømt en ubetinget dom.

Tiltaget: Tiltaget består i, at lovovertrædere, som er idømt en fængselsstraf, kan blive prøveløsladt efter et kort fængselsophold (i Ohio mindst 60 dage). Resten af den ubetingede dom afsnes i frihed under tilsyn. Under fængselsopholdet foregår der ikke behandling, ligesom de unge ikke deltager i programvirksomhed. Rationalet bag tiltaget er, at fængselsopholdet giver den dømte et chok, så denne afskrækkes fra at begå kriminalitet i fremtiden.

Undersøgelsen: Litteraturstudiet belyser bl.a., hvilken type lovovertræder der er bedst egnet til shock probation, om fængselsopholdets længde har betydning for den dømtes recidiv, og om de, som har fået shock probation, har lavere recidiv end dem, som har fået almindeligt tilsyn – altså spørgsmålet om, hvorvidt der er en chokeffekt af fængselsopholdet.

Resultater: Litteraturstudiet viser, at den del af sanktionen, der vedrører tidlig prøveløsladelse, ikke bør være begrænset til førstegangskriminelle, men at andre indsatte også ville kunne få gavn af en tidligere prøveløsladelse. Desuden viser litteraturstudiet, at fængselsopholdet godt kan forkortes yderligere, uden at de dømtes recidiv ændres. Én af undersøgelserne viser således, at dømte, som var fængslet i 30 dage eller derunder, havde lavere recidiv end dømte med længere fængselsophold.

I tre af de seks artikler, som nævnes i litteraturstudiet, sammenlignes recidivet for dømte, som har fået shock probation, med recidivet for dømte, som har fået en almindelig betinget dom med tilsyn (probation). Herved undersøges om fængselsopholdet har haft den tilsigtede chokeffekt og medfører lavere recidiv. To af undersøgelserne viser, at der ikke er nogen forskel på de to gruppers recidiv, mens den tredje undersøgelse viser, at dømte, som har fået almindelig betinget dom med tilsyn, har signifikant lavere recidiv end dømte, som har fået shock probation. Det konkluderes på denne baggrund, at der er risiko for, at shock probation er en kontraproduktiv sanktionsform.

Kommentar: Der er nogen usikkerhed omkring, hvad alternativet ville have været, såfremt denne særlige sanktionsform ikke eksisterede – om de unge under alle omstændigheder ville være blevet idømt en fængselsstraf, eller om de ville være blevet idømt en ikke-frihedsberøvende sanktion. Det forekommer ikke umiddelbart logisk, at der skulle kunne forventes et større chokelement ved en kort end ved en lang straf.

Reference: Vito, Gennaro F. (1984): Developments in shock probation. A review of research findings and policy implications. *Federal Probation*, vol. 48 (2), s. 22-27.

Navn: Boot camps

Type: Metaanalyse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Den første boot camp blev etableret i USA i 1983. Siden hen er antallet af boot camps i USA vokset hastigt – først til voksne lovovertrædere og siden til unge lovovertrædere. Metaanalysen omfatter 32 undersøgelser, hvoraf flertallet (29) er amerikanske. Én undersøgelse er fra Canada, mens to undersøgelser er fra Storbritannien. Undersøgelserne er foretaget i perioden 1991-2003.

Målgruppe: Lovovertrædere (voksne og unge), som er idømt en fængselsstraf. Målgruppen er således kriminelt belastede personer.

Tiltaget: Tiltaget består i, at den dømte afsoner sin straf i en boot camp eller et lignende miljø. I en boot camp udsættes de dømte for disciplinering, hård fysisk træning eller hårdt arbejde, og dagen er tilrettelagt efter et stramt tidsskema. Boot campen har præg af en militærlejr, og både personale og indsatte bærer uniformer. Overtrædelse af reglerne i boot campen straffes øjeblikkeligt med f.eks. et antal armbøjninger. Boot camps for unge har mindre fokus på hårdt arbejde og tilbyder i stedet de unge uddannelse og behandling. De har dog samme militante præg med optagelsesprocedure, eksercits, fysisk træning og fysisk straf ved overtrædelse af reglerne. Boot camps er meget kontroversielle og har både varme fortalere og stærke kritikere. Der synes at være to formål med anvendelsen boot camps, dels en forventning om boot camps recidivhæmmende effekt, dels et ønske om at spare penge, idet boot camps er billigere end almindelige fængsler.

Undersøgelsen: Undersøgelsen anvender kvantitative metoder. Metaanalysen inddrager undersøgelser med et eksperimentelt- eller kvasi-eksperimentelt design. Eksperimentalgruppen består af lovovertrædere, som har afsonet deres dom i en boot camp, mens kontrolgruppen består af lovovertrædere, som har afsonet dom i et fængsel, eller som har fået en betinget dom med vilkår om tilsyn.

Recidiv defineres som ny anholdelse, ny dom eller ny indsættelse. Undersøgelsesernes populationsstørrelser varierer fra små undersøgelser med 60 individer til store undersøgelser med 59-136 individer.

Resultater: Metaanalysen viser, at der ikke er nogen kriminalpræventiv effekt af boot camps. Analyser viser således, at eksperimentalgruppen (boot camps afsonere) har samme recidivrisiko som kontrolgruppen. Det gælder både boot camps for voksne lovovertrædere og boot camps for unge lovovertrædere. Analysen peger videre på, at unge, som har afsonet i boot camps, der ikke tilbyder behandling, har større recidivrisiko end unge, som har afsonet i boot camps, som tilbyder behandling.

Kommentar: Solid undersøgelse.

Reference: Wilson, David B., Doris L. MacKenzie & Fawn Ngo Mitchell (2008): *Effects of Correctional Boot Camps on Offending*. A Campbell Collaboration systematic review. Udgivet på C2-RIPE Library på www.campbellcollaboration.org.

Bilag vedrørende restorative justice og samfundstjeneste

Navn: Konfliktråd Danmark

Anvendelsessted og -tidspunkt: I 1998 blev der iværksat en forsøgsordning med konfliktråd i Glostrup, Roskilde og Ringsted politikreds. Forsøgsordningen er efterfølgende blevet udvidet og forlænget, senest indtil udgangen af 2010.

Målgruppe: Offer og gerningsmand i mindre straffesager.

Tiltaget: Konfliktråd er et møde mellem offer og gerningsmand, som er overvåget af en mægler. Formålet med konfliktråd er, at offeret får mulighed for at løse op for angst, frustrationer og irritation, som er forbundet med konflikten, og at gerningsmanden bliver stillet til ansvar for sine handlinger, og at mødet derigennem kan have en kriminalpræventiv effekt. Deltagelse i konfliktråd er et tilbud og er således frivillig for begge parter. Konfliktråd er et supplement til den almindelige sagsbehandling ved retten, men der kan dog ved strafudmålingen tages hensyn til, at den tiltalte har deltaget i konfliktråd.

Erfaringer: I 2003 blev der foretaget en evaluering af konfliktrådsordningen. Evalueringen redegør for erfaringer med konfliktråd i forsøgsperiodens første fire år (1998-2002). Evalueringen er bl.a. baseret på interview med ofre og gerningsmænd, som har deltaget i konfliktråd, interview med mæglere og politi samt en spørgeskemaundersøgelse, som 57 pct. af dem, der har deltaget i konfliktråd, har besvaret. Undersøgelsen viser, at politiet i den periode har forespurgt parterne i 1432 sager i forsøgsområdet, om de ville kontaktes af en mægler, men at kun 357 sager er sendt til konfliktråd. Der er i alt gennemført 150 mæglinger i konfliktråd i perioden. Den relativt lille andel af sager, som bliver sendt til konfliktråd, skyldes primært, at en del af ofrene ikke indvilger i at blive kontaktet af en mægler. Det er således blot 38 pct. af ofrene som indvilger i at blive kontaktet af en mægler, mens 55 pct. af gerningsmændene indvilger heri.

Hovedparten af de sager, hvor politiet har spurgt, om parterne vil deltage i konfliktråd, angår vold eller trusler (62 pct.), 19 pct. angår tyveri, indbrud eller brugstyveri, 4 pct. og 15 pct. anden form for kriminalitet.

Evalueringen viser, at ofrene og gerningsmændene har haft stort udbytte af at deltage i konfliktråd. Det er således godt 8 ud af 10 deltagere, som vurderer, at konfliktrådet har været vellykket eller meget vellykket. For ofrenes vedkommende skyldes det positive udbytte af konfliktrådet, at 1) de har fået mulighed for at udtrykke deres egen oplevelse af det, som er sket, 2) det har gjort dem i stand til at bearbejde deres angst og vrede, 3) de er blevet mere trygge i hverdagen, 4) de har fået en undskyldning af gerningsmanden, og 5) konfliktrådet har skabt større forståelse mellem parterne. Sidstnævnte er især vigtigt, hvis konfliktrådet angår to parter, som kender hinanden forinden og også fremover vil mødes.

For gerningsmandens vedkommende hænger det positive udbytte af konfliktrådet sammen med, at denne får mulighed for at give en forklaring og en undskyldning for det, som er sket og har tænkt over konsekvenserne af sine handlinger. Konfliktrådet er også med til at skabe større forståelse mellem parterne.

I 70 pct. af de konfliktråd, som er blevet gennemført, har parterne indgået en form for aftale. Det kan f.eks. være at give en undskyldning, at erstatte det, som er stjålet/ødelagt, at lave nogle regler for fremtidig adfærd eller at genoprette relationen, f.eks. at foretage sig noget sammen i tilfælde af, at parterne kender hinanden forinden.

Kommentar: Evalueringens spørgeskemaundersøgelse har en forholdsvis lav besvarelsesprocent (57 pct.).

Reference: Henriksen, Claus Syberg (2003): *Evaluering af konfliktråd*. Center for Alternativ Samfundsanalyse, København.

Navn: Konfliktrådsrådgivning Norge

Anvendelsessted og tidspunkt: Konfliktråd har været anvendt i Norge siden midt 1980'erne, hvor det blev oprettet som forsøg. I 1991 fik Norge som det første land i verden en lovfæstet konfliktrådsordning, og i 1994 var konfliktråd indført i alle landets kommuner. Før 2004 var konfliktrådene organiseret kommunalt eller interkommunalt. I 2004 blev konfliktrådene overført til staten og er nu en etat under Justis- og politidepartementet. Norge har pt. 22 konfliktråd og ca. 700 mæglere under ledelse af et fælles sekretariat.

Traditionelt har det været politiet (anklagemyndigheden), som afgjorde, om en sag er egnet til mægling. I 2003 blev der iværksat en forsøgsordning, hvor udvalgte lensmænd fik påtalekompetence i konfliktrådssager. Formålet med forsøget var at øge anvendelsen af konfliktrådsrådgivning, at nedbringe sagsbehandlingstiden og at synliggøre værdien af mægling.

Målgruppe: I princippet alle lovovertrædere, men myndighederne har særligt opfordret til brug af konfliktråd over for unge lovovertrædere, da det giver mulighed for, at den unge føler et ansvar, beklager og genopretter skaden direkte i forhold til offeret.

Konfliktrådsrådmægling anvendes både i civile sager og straffesager. I civile sager indbringer parterne sagerne for konfliktrådet på eget initiativ. Dette er f.eks. nabosager, familietvister og økonomiske sager. Straffesager overføres til konfliktråd af anklagemyndigheden eller (siden 2003) af lensmænd med påtalekompetence.

Tiltaget: Konfliktrådsrådmægling hviler på idéen om, at gerningsmand og offer gennem aktiv dialog, med en mægler til stede, kan komme frem til en løsning i fællesskab. Det er et vigtigt princip, at deltagelse er frivillig for begge parter. Konfliktrådsrådmæglingen afsluttes med, at der indgås en aftale mellem offer og gerningsmand om f.eks. økonomisk erstatning, genopretning af skaden og/eller en undskyldning til offeret.

I straffesager kan mægling benyttes som alternativ til straf eller som supplement. Mægling kan også være vilkår for en samfundsstraf. Konfliktrådsrådmægling er gratis for de involverede parter.

Erfaringer: I 1996 blev konfliktrådsordningen evalueret. Evalueringen, der er baseret på interview, spørgeskemaer, statistik mv., viser, at der i 1995 blev henvist 5500 sager til konfliktråd. 54 pct. af sagerne angik straffesager, mens 46 pct. angik civile sager. 18 pct. af de anviste sager resulterede ikke i mægling primært fordi, én af parterne ikke havde givet sit samtykke. Evalueringen viser endvidere, at der blev indgået aftaler mellem parterne i 90 pct. af de sager, som blev behandlet i konfliktråd, at 96 pct. af de indgåede aftaler blev overholdt, og at 95 pct. af dem, som har deltaget i konfliktråd, mener, at det har været meget eller delvis vellykket. Det konkluderes på denne baggrund, at på trods af svagheder ved organiseringen af konfliktrådene og store variationer i sagstilgangen, er konfliktrådsordningen generelt meget vellykket, og der peges på forslag til, hvordan organiseringen kan ændres og anvendelsesområdet kan udvides (Statskonsult 1996).

En opgørelse fra 2007 viser, at der blev henvist 9120 sager til konfliktmægling i løbet af året, heraf ca. halvdelen straffesager. De mest almindelige årsager til henvisning var vold (18 pct.), hærværk (18 pct.), butikstyveri (15 pct.) og ærekrænkelser/trusler (12 pct.).

Af de 9120 henviste sager blev 6295 sager afsluttet efter mægling. I 20 pct. af sagerne var gerningsmanden under 15 år (www.krad.dep.no).

Kommentar: Konfliktrådene overvejer at udvide sit tilbud i form af netværksmægling og stormøder. Dette indgår ikke nu som et ordinært tilbud fra konfliktrådene, men er afprøvet i to projekter i Agder og Oslo. I netværksmægling trækker man støttespillere ind til de involverede parter i mæglingen. Dette er ofte familiemedlemmer, men kan også være venner, naboer, kollegaer eller

andre, dog primært personer som enten direkte eller indirekte er berørt af konflikten. Disse bringes sammen for at diskutere, hvordan de er blevet berørt af det, der er sket, og hvad gerningspersonen kan gøre for at rette op på den skade, der er sket. Deltagelse for de involverede skal også i disse tilfælde være frivillig. Et ideelt antal deltagere i stormøder regnes for at være et sted mellem 8 og 35 deltagere.

Reference: www.krad.dep.no.

www.regjeringen.no.

Egge, Marit (2007): Evaluering av konfliktrådsprosjektet og MIL – påtalekompetense til lensmenn og nye meglingsarenaer. Politihøgskolen, Oslo.

Statskonsult (1996): Evaluering af konfliktrådsordningen, slutrapport. Statskonsult, Oslo.

Navn: Mægling, Sverige

Anvendelsessted og -tidspunkt: I 1998 iværksatte Sverige et forsøg med mægling for unge lovovertrædere. I 2002 blev konfliktrådsordningen gjort permanent, og fra januar 2008 blev det obligatorisk for kommunerne i Sverige at tilbyde mægling til alle unge lovovertrædere under 21 år.

Målgruppe: Mægling kan i Sverige anvendes over for alle aldersgrupper, men hovedparten af de deltagende gerningsmænd er under 18 år.

Tiltaget: Mægling er en måde, hvorpå offeret kan møde sin gerningsmand under overværelse af en upartisk mægler. Formålet med mæglingen er at give gerningsmanden mulighed for at forstå og tage ansvar for kriminaliteten og dens konsekvenser og at give offeret mulighed for at bearbejde sine oplevelser.

Mægling fungerer som et supplement og ikke som et alternativ til domstolsbehandling i Sverige. Det er dog muligt for dommeren ved strafudmålingen at tage hensyn til, at gerningsmanden har deltaget i konfliktråd.

Erfaringer: En evaluering af det svenske forsøg med konfliktmægling viser, at der fra medio oktober 1998 og et år frem blev gennemført 414 mæglinger. Herudover er der blevet henvist yderligere 176 sager til konfliktråd, som ikke er endt med mægling, primært fordi én af parterne har afslået at deltage eller er udeblevet fra mæglingsmødet.

I ca. en tredjedel af de sager, som er endt med mægling, har gerningsmanden været under 15 år, og i godt halvdelen af sagerne var gerningsmanden 15-17 år. 41 pct. af sagerne angik butikstyveri, mens 14 pct. angik hærværk og 13 pct. tyveri. I en tredjedel af sagerne resulterede mæglingen i en form for aftale oftest i form af erstatning til offeret eller udførelse af et stykke arbejde.

Som led i evalueringen af forsøget er der gennemført to kvalitative undersøgelser af henholdsvis offerets og gerningsmandens oplevelse af konfliktråd. I undersøgelsen af ofrenes oplevelser giver disse udtryk for, at de efter at have deltaget i konfliktrådet er lettede, at de har fået sat følelsesmæssigt punktum for det skete, og at de sætter pris på at have fået sat ansigt på gerningsmanden. Undersøgelsen vedrørende gerningsmændene viser, at disse ofte deltager i konfliktråd, fordi de har skyldfølelse, og at deltagelse i konfliktråd giver dem indsigt i, hvilke konsekvenser deres kriminalitet har haft for ofrene.

Reference: Brottsförebyggande rådet (2000): *Medling vid brott. Slutrapport från en försöksverksamhet*. BRÅ, Stockholm.

Brottsförebyggande rådet (1999): *Medling vid brott. Gärningsmännen berättar*. BRÅ, Stockholm.

Brottsförebyggande rådet (2000): *Medling vid brott. Brottsoffren berättar*. BRÅ, Stockholm.

Navn: Samfundstjenesteordningen i Danmark

Type: Effektundersøgelse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Forsøgsordning 1982-1992. I 1992 blev samfundstjenesteordningen gjort permanent i Danmark.

Målgruppe: Alle aldersgrupper. I det følgende omtales imidlertid kun de resultater, som angår unge i alderen 15-24 år, der har begået voldsforbrydelser eller færdselslovsovertrædelser.

Tiltaget: Samfundstjeneste gives som et vilkår i forbindelse med en betinget dom og anvendes som hovedregel som et alternativ til en fængselsstraf. Samfundstjeneste består i ulønnet, samfundsnyttigt arbejde i 30-240 timer. Kriminalforsorg i Frihed anviser et samfundstjenestested til den dømte og fører tilsyn med, om den dømte overholder vilkårene for dommen.

Undersøgelsen: Undersøgelsen er baseret på kvantitative metoder og består i statistisk analyse af registerdata. Undersøgelsen har et kvasi-eksperimentelt design. Effektundersøgelsen vedrørende voldsdømte omfatter 4999 personer (alle aldersgrupper), hvoraf 4372 indgår i kontrolgruppen (fængselsstraf) og 622 indgår i eksperimentalgruppen (samfundstjeneste). Effektundersøgelsen

vedrørende færdselslovsovertrædere omfatter 6411 personer (alle aldersgrupper), hvoraf 3643 udgør kontrolgruppen (fængselsstraf) og 2768 eksperimentalgruppen (samfundstjeneste).

Resultater: Undersøgelsen vedrørende de voldsdømte viser, at når der i en regressionsanalyse kontrolleres for en lang række baggrundsfaktorer (køn, etnicitet, stofmisbrug, psykisk sygdom, uddannelse, boligsituation, beskæftigelse, familietype, indkomst, udmålt straf og tidligere kriminalitet) er der ingen effekt af sanktionens type for de unges vedkommende. Det vil med andre ord sige, at unge 15-24-årige, som har været i samfundstjeneste, har samme recidivrisiko som unge, der har fået en fængselsstraf.

Effektundersøgelsen vedrørende færdselslovsovertræderne viser imidlertid, at når der kontrolleres for ovennævnte faktorer er der en effekt af sanktionstypen for de unges vedkommende. Det betyder, at unge 15-24-årige, som har været i samfundstjeneste, har signifikant lavere recidivrisiko end unge, som har været i fængsel. Det gælder, hvad enten recidiv måles bredt (al ny kriminalitet, der fører til en fældende afgørelse), alene som recidiv til frihedsstraf eller som recidiv til ny færdselslovsovertrædelse (spirituskørsel, kørsel i frakendelsestiden og kørsel uden kørekort).

Undersøgelsen indeholder ikke en egentlig cost-benefitanalyse, men henviser til nogle beregninger, som Deloitte & Touche foretog for Direktoratet for Kriminalforsorgen i 1998. Disse beregninger viser, at der ville være ganske betydelige besparelser for kriminalforsorgen ved en udvidelse af samfundstjenesteordningen, idet sanktionen er betydeligt billigere at fuldbyrde end en fængselsstraf er.

Kommentar: Undersøgelsen har et solidt metodologisk design, og resultatet synes således at være godt funderet. Det er dog ikke muligt at udlede af undersøgelsen, hvad effekten af samfundstjeneste specifikt er for unge under 18 år.

Reference: Clausen, Susanne (2007): Samfundstjeneste – virker det? En proces- og effektevaluering af samfundstjenesteordningen i Danmark. Juridisk Fakultet, Københavns Universitet.

Navn: Restorative justice tiltag over for unge 2005

Type: Metaanalyse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Metaanalysen omfatter 19 undersøgelser, som er publiceret i perioden 1993-2000. Undersøgelserne stammer fra fire forskellige lande, primært USA.

Målgruppe: Tiltagene er rettet mod unge kriminelle.

Tiltaget: Tiltagene består i Victim Offender Mediation (VOM) og Family Group Conferencing (FGC). Mens førstnævnte er konfliktråd, er sidstnævnte er en slags udvidet konfliktråd, hvor offer og gerningsmand kan medbringe deres familier og bekendte til mødet. Det fremgår ikke af metaanalysen, om tiltagene anvendes som alternativ eller supplement til almindelige domstolsbehandling.

Undersøgelsen: Metaanalysen omfatter kun undersøgelser med et design med henholdsvis en interventionsgruppe og kontrolgruppe, og den omfatter i alt 11.950 unge. 10 af de 19 undersøgelser anvender tilfældig udvælgelse, matching eller statistiske værktøjer til at lave sammenlignelige grupper.

I nogle undersøgelser består kontrolgruppen af personer, som har afslået at deltage i restorative justice tiltaget (det er i disse tilfælde uklart, hvilken sanktion de har fået i stedet), mens den i andre undersøgelser består af unge, som har deltaget i mere traditionelle behandlingstiltag inden for retssystemet.

Resultater: Metaanalysen viser overordnet, at unge, som har deltaget i restorative justice foranstaltninger, har signifikant lavere recidiv end unge i kontrolgruppen. Deltagelse i restorative justice foranstaltningerne reducerer således recidivet med 26 pct. En sammenligning af effekten af de forskellige tiltag viser, at den kriminalpræventive effekt af VOM er større end effekten af FGC.

Kommentar: Undersøgelsen kan kritiseres for at anvende dem, som afslår restorative justice, som kontrolgruppe. Undersøgelsen viser da også, at effektstørrelsen er signifikant større, hvis de, som har afslået, anvendes som kontrolgruppe (46 pct.) end hvis dem, som har modtaget mere traditionel behandling, anvendes som kontrolgruppe (11 pct.). Det bekræfter, at de unges motivation for deltagelse i restorative justice programmet har stor betydning for udfaldet.

Reference: Bradshaw, William & David Roseborough (2005): Restorative Justice Dialogue: The Impact of Mediation and Conferencing on Juvenile Recidivism. *Federal Probation*, vol. 69 (2). Publiceret på www.uscourts.gov.

Navn: Victim Offender Mediation 2004

Type: Metaanalyse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Metaanalysen omfatter 15 undersøgelser, som er publiceret i perioden 1990-2003.

Målgruppe: Tiltaget anvendes over for unge lovovertrædere.

Tiltaget: Tiltaget består i konfliktråd, som er et møde mellem offer, gerningsmand og en mægler.

Undersøgelsen: Metaanalysen angår 15 tidligere publicerede undersøgelser og omfatter 9307 personer. I metaanalysen er kun inkluderet undersøgelser med et design, hvor interventionsgruppen har deltaget i VOM, mens en kontrolgruppe ikke har gjort det. Grupperne er gjort sammenlignelige ved tilfældig udvælgelse, matching eller statistiske værktøjer, som kontrollerer for eventuelle forskelle mellem de to grupper. Det fremgår ikke af artiklen, hvilken sanktion/tiltag kontrolgruppen har modtaget. Undersøgelserne anvender forskellige definitioner af recidiv.

Resultater: Metaanalysen viser, at unge, som har deltaget i VOM, har 30 pct. lavere risiko for recidiv end unge, som ikke har deltaget i VOM.

Kommentar: Resultaterne svarer meget til de andre metaanalyser af restorative justice.

Reference: Nugent, William R., Mona Williams & Mark S. Umbreit (2004): Participation in Victim-Offender Mediation and the Prevalence of Subsequent Delinquent Behavior: A Meta-Analysis. *Research on Social Work Practice*, vol. 14 (6), s. 408-416.

Navn: Victim Offender Mediation til unge 2006

Type: Metaanalyse.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Metaanalysen omfatter 15 undersøgelser, som er publiceret i perioden 1993-2000.

Målgruppe: Tiltaget anvendes overfor unge lovovertrædere.

Tiltaget: Tiltaget består af konfliktråd, hvor offer og gerningsmand mødes sammen med en mægler. Det fremgår ikke af artiklen, om tiltaget anvendes som alternativ eller supplement til almindelig domstolsbehandling.

Undersøgelsen: Metaanalysen omfatter i alt 9175 personer og inkluderer kun undersøgelser med et kvasiexperimentelt design, hvor interventionsgruppen sammenlignes med en kontrolgruppe. I nogle undersøgelser består kontrolgruppen af personer, som har afslået at deltage i restorative justice tiltag, mens den i andre undersøgelser består af unge, som har deltaget andre alternativer.

Recidiv defineres forskelligt i de inkluderede undersøgelser, idet nogle anvender ”ny domfældelse” inden for et år efter dommen, mens andre anvender ”enhver kontakt med retssystemet”.

Resultater: Metaanalysen viser, at unge, som har deltaget i VOM, har signifikant lavere recidiv end unge i kontrolgruppen. Deltagelse i VOM giver en reduktion i recidivet på 34 pct. De nærmere analyser viser, at de undersøgelser, som har et godt metodologisk design (som anvender metoder til at sikre at interventions- og kontrolgruppe er sammenlignelige) har en mindre effektstørrelse (27 pct.) end de undersøgelser, som har et mindre godt metodologisk design. Derimod betyder kontrolgruppens sammensætning ikke noget for effektstørrelsen.

Kommentar: Udmærket undersøgelse. Det bør dog bemærkes, at effektstørrelsen for de undersøgelser, som har et godt metodologisk design, er mindre end ved den overordnede analyse.

Reference: Bradshaw, William, David Roseborough, Mark S. Umbreit (2006): The Effect of Victim Offender Mediation on Juvenile Offender Recidivism: A Meta-Analysis. *Conflict Resolution Quarterly*, vol. 24 (1), s. 87-98.

Navn: Halt

Type: Effektevaluering.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Tiltaget startede i Rotterdam, Holland, i 1981, men anvendes nu i vid udstrækning i hele landet. Der findes 18 Halt-organisationer fordelt i hele landet.

Målgruppe: Målgruppen for tiltaget er unge piger og drenge i alderen 12-18 år, som har begået mindre alvorlig kriminalitet såsom hærværk, butikstyveri, hæleri og forstyrrelse af offentlige orden. Tiltaget anvendes primært over for førstegangskriminelle eller unge, som har modtaget én tidligere Halt-dom mindst et år tidligere. De unge skal have erkendt forholdet for at kunne komme under Halt programmet. Tiltaget blev i 1997 anvendt over for ca. 1000 unge, men anvendes nu (2007) godt 23.000 gange årligt. 53 pct. af de unge er 12-14 år, mens de resterende er 15-18 år.

Tiltaget: Halt er et alternativ til almindelig retsforfølgelse. Unge, som bliver arresteret af politiet, får mulighed for at vælge, om de vil have deres sag behandlet ved det almindelige domstolssystem, eller om de vil indgå i Halt-programmet. Hvis den unge vælger Halt-programmet og gennemfører dette, vil sigtelsen mod denne blive frafaldet.

Halt-programmet kan karakteriseres som en slags restorative justice foranstaltning, og selve indholdet af programmet består af en kombination af ”conference”, samfundstjeneste og erstatning.

Unge, som kommer under Halt-programmet, bliver sammen med deres forældre inviteret til at deltage i en ”conference”, hvor de unge får mulighed for at fortælle deres side af historien, og de

kan herefter beslutte, om de vil fortsætte med Halt-programmet, eller om de vil overføres til almindelig domstolsbehandling.

Samfundstjenesten består i mellem 2 og 20 timers arbejde eller "special learning activity". Arbejdets art relateres til den begåede kriminalitet. Hvis den unge f.eks. har lavet graffiti, sættes han/hun til at fjerne graffitien, og hvis den unge har begået butikstyveri, sættes han/hun til at udføre noget arbejde for butiksindehaveren. Hvis ikke det er muligt at finde arbejde i relation til kriminaliteten, sættes den unge til at udføre et stykke samfundsnyttigt arbejde, f.eks. at rydde op i en offentlig park. Arbejdet udføres efter skoletid og overvåges af en voksen. Ud over at sone sin straf via arbejde, giver den unge også ofte en undskyldning til offeret.

I tilfælde af, at den unge ikke kan rette op på den skade, som er sket i forbindelse med kriminaliteten ved at arbejde, kan den unge betale erstatning til offeret. Halt-organisationen beslutter sammen med offeret og den unge, hvor stor erstatningen skal være.

Halt-organisationen mener, at der er mange fordele ved programmet: Halt er et lærerigt og ansvarliggørende alternativ til en traditionel straf, det er en hurtig reaktion, de unge undgår en plettet straffeattest, og der gives kompensation til offeret.

Undersøgelsen: Der er gennemført en effektevaluering i 2006. Den omfatter godt 1000 unge og har et eksperimentelt design med tilfældig udvælgelse til eksperimentalgruppe og kontrolgruppe. Det fremgår ikke klart, hvad der sker med kontrolgruppen, men man må formode, at deltagerne får deres sag behandlet ved en domstol. Begge grupper har udfyldt et spørgeskema ved interventionens start og efter seks måneder. Undersøgelsen omfatter også oplysninger om recidiv efter et år.

Resultater: Undersøgelsen viser, at unge som har deltaget i Halt-programmet, recidiverer i samme omfang som unge i kontrolgruppen. Noget overraskende viser det sig, at unge, som har deltaget i Halt-programmet, i højere omfang end kontrolgruppen efterfølgende begår hærværk. Undersøgelsen viser også, at seks måneder efter interventionen har begge grupper generelt færre problemer end ved interventionens start, hvilket tolkes som om, at selve pågribelsen og den efterfølgende intervention har haft en effekt, uanset typen af intervention. En nærmere analyse viser, at Halt-programmet har bedre effekt på unge, som er modtagelige over for gruppepres, end på øvrige unge, og at der er en sammenhæng mellem recidiv og undskyldning til offeret. Unge, som giver offeret en undskyldning, har således lavere recidiv end unge, som ikke gør det.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at flertallet (66 pct.) af de unge, som har deltaget i Halt-programmet, selv mener, at de har lært meget af det.

Kommentar: I 1999 startede et forsøg med et lignende tiltag over for unge lovovertrædere under 12 år. Dette tiltag, Stop, blev efter en forsøgsperiode gjort permanent i 2001. De unge kan kun deltage i

programmet, hvis deres forældre giver dem lov. Tiltaget består i "conference" efterfulgt af et undervisningsforløb (spil af et specielt Stop-spil, deltagelse i Stop-lektion, hjemmearbejde, skrive et essay og/eller sige undskyld til offeret). Undervisningen har fokus på normer og værdier, lovgivning og gruppepres. Næsten 2000 unge under 12 år deltog i programmet Stop for de yngre lovovertrædere i 2007. Af disse var 22 pct. 9 år eller yngre, 26 pct. var 10 år og 52 pct. var 11 pct. Der foreligger ikke en evaluering af dette program.

Reference: Ferwerda, H.B., I.M.G.G. Leiden, N.A.M. van Arts & A.R. Hauber (2006): *Summary. Halt: the alternative? The effects of the Halt arrangement revisited.* www.wodc.nl.

www.halt.nl.

Bilag vedrørende særlige ungdomssanktioner

Navn: Ungdomskontrakt

Type: Effektundersøgelse

Anvendelsessted og -tidspunkt: Ordningen har eksisteret i Danmark siden 1998, Danmark.

Målgruppe: 15-17-årige, som endnu ikke er kommet ind i et fast kriminalitetsmønster, men har begået mindre alvorlige lovovertrædelser.

Tiltaget: Ungdomskontrakt gives som et vilkår ved tiltalefrafald. Tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt anvendes i stedet for tiltalefrafald med andre vilkår, f.eks. vilkår om hjælpeforanstaltninger efter lov om social service. Ungdomskontrakten er, som navnet indikerer, en skriftlig aftale, som indgås mellem den unge lovovertræder, dennes forældre, politiet og de sociale myndigheder. Kontrakten kan have forskelligt indhold, men indeholder altid et vilkår om, at den unge ikke må begå kriminalitet igen. Herudover kan kontrakten indeholde f.eks. vilkår om, at de unge skal passe sin skolegang, gå til fodbold eller deltage i andre fritidsaktiviteter. Indførelsen af ungdomskontrakten havde et kriminalpræventivt sigte, idet man forventede, at den kontraktuelle form i højere grad ville forpligte den unge og dermed være med til at holde vedkommende ude af kriminalitet.

Undersøgelsen: Undersøgelsen er baseret på kvantitative metoder, dvs. statistisk analyse af registerdata. Undersøgelsen er en effektevaluering, hvor eksperimentalgruppen består af unge, som har fået tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt efter ordningen er iværksat, mens kontrolgruppen består af unge, som har fået tiltalefrafald med vilkår i perioden umiddelbart før

ungdomskontraktordningen blev iværksat. Evalueringen omfatter i alt 1800 personer, henholdsvis 376 unge i eksperimentalgruppen og 1424 i kontrolgruppen.

Resultater: I effektevalueringen anvendes tre forskellige mål for recidiv, 1) recidiv til alle former for kriminalitet og straf, 2) recidiv til højere straf end bøde og 3) recidiv kun til straffelovsovertrædelser. Analysen viser, at der ikke er forskel i andelen af de unge, der recidiverer, ved anvendelsen af førstnævnte recidivkriterium. 47 pct. af de unge, som har fået ungdomskontrakt, recidiverer mod 48 pct. af de unge med øvrige vilkår. En regressionsanalyse, der kontrollerer for forskelle mellem de to grupper med hensyn til køn, alder, tidligere og nuværende kriminalitet, bekræfter, at der ikke er forskel på de to gruppers recidivprocent.

Der er heller ikke forskel på de to grupper ved anvendelse af det andet recidivkriterium. Mens 22 pct. af de unge med ungdomskontrakt recidiverer, er det 24 pct. af kontrolgruppen. Ej heller er der her forskel, når der kontrolleres for de førnævnte baggrundsfaktorer.

Når recidiv defineres som ny dom for straffelovskriminalitet, recidiverer 34 pct. af de unge med ungdomskontrakt og 39 pct. af unge med andre vilkår. Regressionsanalysen, der vurderer sanktionens effekt, når alle andre faktorer holdes konstante, viser, at der er en effekt af sanktionens typen, når recidiv måles på denne måde. Det vil med andre ord sige, at unge, som har fået tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt, har signifikant lavere recidiv til straffelovskriminalitet end unge, som har fået tiltalefrafald med øvrige vilkår.

Kommentar: De forskellige resultater vedrørende effekt er vanskelige at forklare og forekommer ikke umiddelbart logiske – at der ikke er klare tegn på effekt af tiltaget ved anvendelse af et bredere og et snævrere succeskriterium, men derimod ved anvendelse af ét, der ligger derimellem. Dette kan bero på den usikkerhed, der er ved denne undersøgelse, idet det kun har været muligt at kontrollere for forskelle mellem eksperimental- og kontrolgruppe med hensyn til køn, alder, tidligere og nuværende kriminalitet. Det kan således ikke udelukkes, at det positive resultat kan tilskrives andre sociale faktorer, der ikke kontrolleres for i analysen. Den lavere recidivprocent kan således skyldes, at gruppen, som idømmes ungdomskontrakt, reelt har bedre prognose end kontrolgruppen.

Reference: Stevens, Hanne (2003): *Evaluering af ungdomskontraktordningen*. Justitsministeriets Forskningsenhed, København. Undersøgelsen er publiceret på justitsministeriets hjemmeside www.jm.dk.

Navn: Ungdomsstraff, Finland

Anvendelsessted og -tidspunkt: I 1997 blev der iværksat en forsøgsordning med ungdomsstraf syv forskellige steder i Finland. Forsøget varede indtil udgangen 2004. I 2005 blev ungdomsstraffen gjort permanent og landsdækkende.

Målgruppe: Unge lovovertrædere i alderen 15-17 år (på gerningstidspunktet).

Tiltaget: Ungdomsstraf er en selvstændig sanktion, der kan anvendes, når den unge menes at have stor risiko for recidiv og har begået mange lovovertrædelser, og en bødestraf ikke anses for at være en tilstrækkelig reaktion, mens omvendt en ubetinget dom ikke er en nødvendig eller passende straf. Formålet med at indføre ungdomsstraffen har været at skabe et ekstra trin i strafskalaen, så det er blevet muligt at udskyde tidspunktet, hvor unge idømmes en ubetinget dom. I så henseende kan ungdomsstraf betragtes som et alternativ til ubetinget dom.

Ungdomsstraffen varer minimum 4 måneder og maksimum ét år. Selve straffen består i en kombination af tilsyn, programvirksomhed, støtte og vejledning samt 10-60 timers gratis arbejde som introduktion til arbejdsmarkedet. Inden dommen vurderer Kriminalforsorgen på baggrund af en samtale med den dømte om denne er egnet til/har behov for en ungdomsstraf, ligesom Kriminalforsorgen udarbejder en handleplan for dem, de finder egnede til sanktionen. Mens straffens længde fastsættes af domstolen, bestemmes selve indholdet altså af Kriminalforsorgen.

Erfaringer: En procesevaluering af forsøgsordningen viser, at der i forsøgsområdet blev givet ca. 60 ungdomsstraffe om året. Den gennemsnitlige varigheden af sanktionen var otte måneder, og det gennemsnitlige antal idømte arbejdstimer var 33.

Evalueringen viser desuden, at ungdomsstraffen typisk inkluderer to ugentlige samtaler med den unge (i alt 2-3 timer). Den programvirksomhed, som de unge skal gennemgå, kan f.eks. angå programmer om kriminalitet, motivation for at ændre sig, vredeshåndtering, samfundet, sociale færdigheder, færdselsloven og stofmisbrug. Især programmer om kriminalitet og vredeshåndtering er blevet meget anvendt.

Evalueringen viser endvidere, at arbejdsdelen i de fleste tilfælde ikke er blevet udført, dels fordi de andre elementer af ungdomsstraffen har fyldt forholdsvis meget, og dels fordi mange af de unge enten går i skole eller er i arbejde, hvilket gør en introduktion til arbejdsmarkedet overflødig.

En recidivundersøgelse viser, at mindst 57 pct. af de unge har begået ny kriminalitet og er idømt en betinget eller ubetinget frihedsstraf inden for 12 måneder efter sanktionens ophør.

Reference: Keisala, Hertta & Matti Marttunen (2007): *The New Juvenile Punishment. Summary. Publication no. 230/231.* National Research Institute of Legal Policy, Helsinki. Publikationen er tilgængelig på instituttets hjemmeside www.optula.om.fi.

Marttunen, Matti & Jukka-Pekka Takala (2002): *Evaluation of a new punishment. Summary. Publication no. 192.* National Research Institute of Legal Policy, Helsinki. Publikationen er tilgængelig på instituttets hjemmeside www.optula.om.fi.

Navn: Ungdomssanktionen i Danmark

Type: Kvalitative evalueringer og recidivundersøgelser.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Muligheden for at idømme unge lovovertrædere en ungdomssanktion blev indført i Danmark 1. juli 2001.

Målgruppe: 15-17-årige unge, som har begået alvorlige, personfarlige forbrydelser, eller som på baggrund af gentagne lovovertrædelser vurderes at være på vej ind i en egentlig kriminel løbebane. Målgruppen er desuden kendetegnet ved at have et massivt socialpædagogisk behandlingsbehov, og den begåede kriminalitet skal være af en sådan karakter, at den kan udløse en ubetinget fængselsstraf på mellem 30 dage og 1½ års fængsel.

Tiltaget: Ungdomssanktionen består i struktureret, kontrolleret socialpædagogisk behandling af to års varighed. Det toårige behandlingsforløb er inddelt i tre faser af forskellig varighed og i forskelligt regi: Fase 1 består af et ophold i en sikret institution i typisk to måneder, fase 2 består af et ophold i en åben institution, f.eks. døgninstitution eller egnet opholdssted, i som regel op til 12 måneder og fase 3 foregår i ambulante regi med tilsyn af de kommunale myndigheder i den resterende tid af den toårige periode.

Undersøgelse og resultat: Der er gennemført flere forskellige undersøgelser af ungdomssanktionen. Én af undersøgelserne angår 25 afsluttede ungdomssanktionsforløb, og den viser, at afviklingen af ungdomssanktionen på en lang række punkter har været problematisk (Hansen & Zobbe 2005). Bl.a. har de unge har gjort modstand mod at blive idømt sanktionen, og de dømte er tungt belastet (mange med flygtningebaggrund). Det har betydet, at opgaven for kommunerne har været væsentlig større end forventet, og at særligt de kommunale sagsbehandlere har været usikre på, hvordan de skulle varetage deres opgave. Et andet gennemgående problem er ifølge forfatterne, at de unge ikke har modtaget socialpædagogisk behandling under sanktionsforløbet, selv om dette var formålet med den idømte ungdomssanktion.

Socialforskningsinstituttet har gennemført to undersøgelser, der begge er baseret på kvalitative metoder. Det kvalitative datamateriale består dels af interview med unge, sagsbehandlere og institutionspersonale, dels deltagerobservation på udvalgte institutioner (Thomsen et al. 2003, Rasmussen et al. 2006). Undersøgelsen, der belyser dels 10 konkrete sanktionsforløb og dels institutionernes håndtering af sanktions fase 1 og 2, viser, at der har været en manglende sammenhæng i behandlingen af de unge. Sagsbehandlerne i kommunerne har haft svært ved at udarbejde bæredygtige handleplaner for de unge og at inddrage de unge og deres forældre i planlægningen af sanktionens forskellige faser. De unge – og nogle gange også deres forældre – har været vrede over at få den toårige dom i stedet for en – forventet – kort ubetinget straf. Undersøgelsen viser desuden, at fordelingen af ansvar og kompetence under sanktionsforløbet er uklar. Institutionerne og de ansattes arbejde synes at være hæmmet af, at sanktionsforløbet er opdelt i tre faser, og at ansvaret og indflydelse ikke rækker ud over det aktuelle ophold. Endnu et kritikpunkt er, at behandlingstiltagene på institutionerne synes at være få, og at flere institutioner mangler et fælles fagligt grundlag og ensartet metode til behandling af de unge.

Med hensyn til de unges udbytte af institutionsanbringelsen viser undersøgelsen, at dette er begrænset. De unge, som har mange ressourcer og ikke er belastet af dårlig familiebaggrund, misbrugsproblemer eller psykiske problemer, ser institutionsanbringelsen langt fra hjemmet ud til at være direkte uhensigtsmæssigt. For unge med de nævnte problemer synes institutionsanbringelsen dog heller ikke altid at være den rette løsning.

Justitsministeriets Forskningsenhed har gennemført en undersøgelse af de første knap 150 ungdomssanktioner. Datamaterialet består af domsudskrifter og materiale fra handlekommunernes journaler vedrørende de unge. Der er endvidere indhentet oplysninger fra Kriminalregisteret om de dømtes kriminalitet efter dom. Undersøgelsen omfatter således en recidivundersøgelse, som viser, at 78 pct. af de unge, som er idømt en ungdomssanktion, recidiverer inden for to år efter sanktionens start. Til sammenligning recidiverer 83 pct. af de unge, som i en periode på 3½ år forud for ungdomssanktionens ikrafttræden blev idømt en ubetinget dom. I opgørelsen af recidiv tages imidlertid ikke højde for eventuelle forskelle mellem de to grupper, og den simple recidivopgørelse kan således ikke sige noget om ungdomssanktionens effekt.

En særlig undersøgelse er gennemført på et af de anbringelsessteder, som tager imod ungdomssanktionsdømte, Grenen. Grenen tilbyder kommunerne en sammenhængende socialpædagogisk indsats, idet institutionen både råder over åbne og sikrede pladser. Det er Grenens vurdering, at dette giver et bedre resultat, eftersom man undgår institutionsskift fra fase 1 til fase 2. Dette institutionsskift og mangel på kontinuitet er netop ét af de kritikpunkter, som er blevet fremsat i de øvrige evalueringer af ungdomssanktionsordningen.

Undersøgelsen fra Grenen angår de unge, som er blevet anbragt på Grenen i forbindelse med en ungdomssanktion i 2003-2005. Det drejer sig om 22 unge. Formålet med opgørelsen er at foretage en foreløbig vurdering af resultaterne af Grenens indsats. Der skelnes i opgørelsen mellem to grupper af unge: De, der har opholdt sig på Grenen i både fase 1 og 2 (14 unge), og de, der har opholdt sig på Grenen i en kortere tid, men altså ikke gennemført både fase 1 og fase 2 på Grenen (8 unge). Der fremgår dog ikke af undersøgelsen, hvorfor sidstnævnte gruppe ikke har opholdt sig på Grenen under hele forløbet. En sammenligning vedrørende de unges recidiv viser, at af de 14 unge, som har haft et længerevarende forløb på Grenen, er 57 recidiveret inden for to år og 36 pct. til alvorlig kriminalitet. Af de 8 unge, som har haft et korterevarende forløb på Grenen, er 75 pct. recidiveret og 63 pct. til alvorligere kriminalitet.

Justitsministeriets Forskningskontor har i 2009 gennemført en effektundersøgelse af ungdomssanktionen. Denne viser, at de unge begår mindre kriminalitet, mens de er underkastet fase 2 og 3, sammenlignet med unge, der er løsladt efter en ubetinget dom. En sådan inkapaciterende effekt er ikke uventet, idet de unge, der er underkastet ungdomssanktionens fase 2 og 3, har mindre muligheder for at begå kriminalitet, end andre unge har. Det er velkendt, at indespærring eller uskadelliggørelsen gennem fysisk afgrænsning fra omverdenen i sig selv har en præventiv effekt, således også for ungdomssanktionen.

Med hensyn til risikoen for recidiv efter sanktionens ophør viser sanktionstypen sig at være af betydning ved én af de tre målinger, der er foretaget. Der er ses ingen effekt af sanktionstypen, når recidiv måles med et bredt recidivkriterium, der inkluderer alle former for straf og kriminalitet, eller ved omfanget af nye domme i observationsperioden. Det ses dog for den måling, der angår recidiv til frihedsstraf. Her viser analysen, at unge, som er idømt en ungdomssanktion, har mindre risiko for få en ny frihedsstraf inden for den toårige observationsperiode, end unge, som er idømt en ubetinget dom. Betydningen af sanktionstypen er svagt statistisk signifikant, og effektstørrelsen ligger inden for et interval fra 4 til 39 procents reduktion i recidivrisikoen.

Dette resultat kan altså tyde på, at ungdomssanktionen i højere grad end en ubetinget dom mindsker risikoen for så alvorlig recidivkriminalitet, at det medfører en frihedsstraf. Hvorvidt dette resultat er en korrekt afspejling af forholdene, eller om det er betinget af selektionsmekanismer og en periodeeffekt, vides ikke.

Kommentar: Det er næppe muligt at drage sikre konklusioner om kontinuitetens betydning på baggrund af Grenens undersøgelse, dels fordi datamaterialet er meget begrænset, og dels fordi der kan være grund til at tro, at de unge, der har gennemført både fase 1 og 2 på Grenen, ikke er sammenlignelige med dem, der ikke har gjort det. Generelt set er det sådan, at de, der ikke er i stand til at gennemføre planlagt forløb eller et program, typisk har dårligere prognose og altså større recidivrisiko end dem, som gennemfører. Problemstillingen er søgt belyst i forbindelse med

effektevalueringen af ungdomssanktionen, men resultatet støtter umiddelbart set ikke resultaterne fra Grenens undersøgelse. Dog tyder data på, at der er meget store variationer mellem de forskellige institutioner med hensyn til betydningen af kontinuitet, hvilket kan skyldes, at kontinuitet sikres på forskellig vis i institutionerne, og at nogle institutioner er bedre end andre til at forestå en god overgang mellem faserne.

Referencer:

Center for Kvalitetsudvikling (2007): *Notat. Recidiv-opfølgning vedrørende ungdomssanktionsdømte med anbringelse på den sikrede institution Grenen*. Region Midtjylland/Center for Kvalitetsudvikling, Århus.

Bilag vedrørende særlige afsonings- og anbringelsesformer

Navn: Elektronisk fodlænke til unge, UK

Anvendelsessted og -tidspunkt: I 1998 blev der iværksat et toårigt pilotprojekt i Manchester og Norfolk med elektronisk fodlænke som sanktionsform til unge lovovertrædere. Allerede i 1991 blev denne mulighed indført for lovovertrædere over 16 år i Storbritannien, men dog først taget i brug i 1995.

Målgruppe: Unge lovovertrædere i alderen 10-15 år.

Tiltaget: Sanktionen består i, at de unge, som har begået kriminalitet, som straf idømmes udgangsforbud op til 3 måneder. Straffen kontrolleres ved, at den dømte skal gå med en elektronisk fodlænke. Denne indeholder en sender, som sender informationer til en boks, som er blevet installeret i den unges hjem eller et andet sted, hvor udgangsforbuddet skal gælde f.eks. i skolen. Udgangsforbuddet kan maksimalt fastsættes til 12 timer pr. døgn, og udgangsforbuddet kan både gælde nat og dagtimer. Før domstolen idømmer et udgangsforbud, skal de indhente informationer om den unges og familiens situation med henblik på at vurdere, hvilken betydning straffen vil kunne få for familien.

Erfaringer: En evaluering viser, at 155 unge er blevet idømt en elektronisk fodlænke under pilotprojektet. Evalueringen er baseret på registerdata samt interview med dømte, deres familier mv.

Af de 155 unge, som har fået et udgangsforbud med elektronisk fodlænke, har flertallet været drenge (kun 10 piger). Hovedparten har været 14 eller 15 år (henholdsvis 28 pct. og 59 pct.). Sanktionen er primært blevet anvendt i forbindelse med tyveri og hæleri (36 pct.), indbrud (26 pct.) og vold (12 pct.). Flertallet (68 pct.) af de unge har fået et udgangsforbud på 2-3 måneder, og for de

flestes vedkommende (84 pct.) er varigheden af udgangsforbuddet på 10-12 timer pr. døgn, dvs. tæt på den maksimale længde. Flertallet af udgangsforbuddene var gældende i aften- og nattetimer. Selv om ordningen gav mulighed for at idømme en ung et udgangsforbud i skolen med henblik på at tvinge vedkommende til at møde i skole, er denne mulighed ikke blevet anvendt under pilotprojektet. En fjerdedel af de unge er foruden udgangsforbuddet også blevet idømt en anden sanktion eller et vilkår, f.eks. vilkår om tilsyn, krav om deltagelse i fysiske aktiviteter, aktiviteter vedrørende social træning mv. på et bestemt center eller erstatning. To tredjedele af de unge i pilotprojektet har overholdt udgangsforbuddet uden problemer, 10 pct. har overtrådt vilkårene, men alligevel gennemført, mens en femtedel ikke har gennemført sanktionen.

Interviewundersøgelsen viser, at i hovedparten af sagerne har den elektroniske fodlænke ikke hæmmet de unge i forhold til fritidsaktiviteter eller skolegang. Flere af de interviewede forældre giver udtryk for, at udgangsforbuddet har bragt familien tættere sammen.

Evalueringen inkluderer en analyse af, hvad det ville koste, og hvor meget, der vil kunne spares, hvis ordningen blev indført på landsplan. I den forbindelse opstilles fem forskellige scenarier med hensyn til, om udgangsforbuddet med elektronisk fodlænke til unge erstatter en ikke-frihedsberøvende foranstaltning eller en frihedsberøvende foranstaltning. Nettobesparelserne varierer fra 0,03 til 4,09 mio. £. Forfatterne vurderer, at det er mest realistisk, at tiltaget erstatter en ikke-frihedsberøvende foranstaltning.

Kommentar: Undersøgelsen indeholder ingen opgørelse af recidiv. Der er imidlertid blevet foretaget en recidivundersøgelse vedrørende ordningen for voksne lovovertrædere over 16 år. Denne viser, at 73 pct. af de dømte, som har fået elektronisk fodlænke recidiverer, mens det er 74 pct. af dømte, som har fået en anden type sanktion i frihed i samme periode. Elektronisk fodlænke til voksne lovovertrædere kan både anvendes i stedet for en fængselsstraf og en sanktion i frihed.

Reference: Elliot, Robin, Jennifer Airs, Claire Easton & Ruth Lewis (2000): *Electronically monitored curfew for 10- to 15-year-olds – report of the pilot*. Home Office, London.

Walter, Isabel, Darren Sugg & Louise Moore (2001): A year on the tag: interviews with criminal justice practitioners and electronic monitoring staff about curfew orders. Findings nr. 140. Home Office, London.

Sugg, Daren, Louise Moore & Philip Howard (2001): Electronic monitoring and offending behaviour – conviction result for the second year of trials of curfew orders. Findings nr. 141. Home Office, London.

Navn: Elektronisk fodlænke som alternativ, Sverige

Type: Procesevaluering og effektevaluering.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Intensiv övervakning med elektronisk kontroll (IÖV) fungerede som forsøgsordning i Sverige i perioden 1994-1998. I de første to år foregik forsøget i et mindre geografisk afgrænset område og indebar, at personer, som var blevet idømt en fængselsstraf på op til to måneder, kunne ansøge om muligheden for at få lov til at afsone dommen med elektronisk fodlænke. I 1997 blev forsøgsordningen udvidet til at omfatte hele landet og til personer idømt op til tre måneders ubetinget fængsel. I 1999 blev ordningen IÖV ordningen gjort permanent.

I 2005 blev ordningen udvidet igen, så personer, der var idømt en ubetinget dom indtil seks måneder, kunne ansøge om tilladelse til at afsone dommen med elektronisk fodlænke.

Målgruppe: Dømte, der har fået en ubetinget dom på indtil 6 måneder, og som findes egnede.

Tiltaget: Fodlænken placeres på den dømtes ankel og indeholder en sender. I den dømtes bolig placeres en modtager, som registrerer, om personen befinder sig i boligen. Der lægges et skema for, hvornår den dømte må forlade boligen for at foretage godkendte aktiviteter (arbejde, fritidsaktiviteter mv.). I fald den dømte fraviger det fastlagte skema, f.eks. kommer for sent hjem eller forlader boligen på ikke-godkendte tidspunkter, bliver den frie kriminalforsorg automatisk alarmeret. Ordningen indebærer desuden, at ansatte i den frie kriminalforsorg aflægger uanmeldte kontrolbesøg hos den dømte og alkoholtester denne.

Formålet med at indføre afsoning med elektronisk fodlænke var, at finde en afsoningsform som ikke har fængslets negative konsekvenser, og som er mindre ressourcekrævende end fængselsstraffen.

Undersøgelsen: Undersøgelsen er baseret på kvantitative metoder (herunder spørgeskemaundersøgelse og analyse af registerdata) såvel som kvalitative metoder (interview med dømte og deres familie). Undersøgelsens forskellige delresultater er udgivet i en række rapporter jf. referencerne.

Effektundersøgelsen angår dem, som har afsonet med elektronisk fodlænke i op til to måneder i perioden i 1994 og 1995, mens ordningen stadig var geografisk begrænset. Kontrolgruppen består af personer, som har fået en kort ubetinget dom i et andet geografisk område. Kontrolgruppen er udvalgt, så den ligner IÖV-gruppen med hensyn til køn, alder, etnicitet, urbanitet, kriminalitetstype, udmålt straf, tidligere kriminalitet og fængsels erfaring. Effektundersøgelsen omfatter ca. 1200 personer ligeligt fordelt mellem IÖV-gruppe og kontrolgruppe.

Resultater: Effektundersøgelsen (BRÅ 1999b) viser, at efter et år har 11 pct. af IÖV-gruppen begået ny kriminalitet, mens det er 14 pct. af kontrolgruppen. Efter to år er recidivet henholdsvis 21 pct. og 24 pct., og efter tre år er recidivet henholdsvis 26 pct. og 28 pct. Ingen af disse forskelle er statistisk signifikante.

Når der kun ses på den gruppe, som er dømt for spirituskørsel, synes der imidlertid at være en effekt af afsoningsformen. Andelen af dømte, som atter bliver dømt for spirituskørsel, er således signifikant lavere for IÖV-gruppen end for kontrolgruppen. Personer dømt for spirituskørsel udgør cirka halvdelen af dem, som afsoner deres dom med fodlænke.

Undersøgelsens konklusion er, at forsøgsordningen med elektronisk fodlænke som alternativ til kort fængselsstraf har været en succes, og at formålet med ordningen er blevet indfriet. Afsoning med elektronisk fodlænke er mindre indgribende og har ikke fængselsstraffens negative konsekvenser. En anden fordel ved ordningen er, at afsoning med elektronisk fodlænke er væsentlig billigere end afsoning af dom i fængsel. På den baggrund anbefaler forfatterne en udvidelse af ordningen med elektronisk fodlænke som alternativ til fængselsstraf.

Kommentar: Undersøgelsen kan ikke bruges til at vurdere den eventuelle effekt af brugen af elektronisk fodlænke over for unge lovovertrædere.

Reference: Brottsförebyggande rådet (1997): Den utvidgade försöksverksamheten med intensivövervakning med elektronisk kontroll – resultat från det förste halvåret. Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

Brottsförebyggande rådet (1999a): Intensivövervakning med elektronisk kontroll. Erfarenheter från frivårdsenheterna, kontaktpersonerna på sysselsättningsplatsen och de dömdas sammanboende. Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

Brottsförebyggande rådet (1999b): Intensivövervakning med elektronisk kontroll. Utvärdering av 1997 och 1998 års riksomfattande försöksverksamhet. Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

Brottsförebyggande rådet (2006): Utvidgad användning av intensivövervakning med elektronisk kontroll. En beskrivning av de nya målgrupperna för IÖV och IÖV-utsluss. Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

Brottsförebyggande rådet (2007): *Utökad användning av elektronisk fotboja inom kriminalvården.* Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

Navn: Elektronisk fodlænke som udslusning, Sverige

Type: Proces- og effektevaluering.

Anvendelsessted og -tidspunkt: IÖV-utsluss fungerede som forsøgsordning i 2001-2004 i Sverige.

Målgruppe: Forsøgsordningen med IÖV-utsluss (intensiv overvågning med elektronisk kontroll-utsluss) indebar, at dømte, som afsone mindst to års fængsel, kunne ansøge om at få mulighed for at afsone den sidste del af straffen, dog højst fire måneder, med elektronisk fodlænke. I 2005 blev ordningen udvidet, så indsatte, som har en dom på mindst 1½ års fængsel, kan ansøge om at afsone de sidste fire måneder med elektronisk fodlænke, og indsatte med en dom på mindst to år kan ansøge om at afsone de sidste seks måneder af straffen med elektronisk fodlænke. De dømte skal findes egnede til afsoning med fodlænke.

Tiltaget: Ligesom i den danske ordning lægges et skema for, hvornår den dømte må forlade boligen for at foretage godkendte aktiviteter (arbejde, fritidsaktiviteter mv.). I fald den dømte fraviger det fastlagte skema, f.eks. kommer for sent hjem eller forlader boligen på ikke-godkendte tidspunkter, bliver kriminalforsorgen automatisk alarmeret. Ordningen indebærer desuden, at ansatte Kriminalforsorg aflægger uanmeldte kontrolbesøg hos den dømte og alkoholtester denne. Formålet med fodlænke er at undgå de negative virkninger af fængselsstraffen og dermed mindske recidivrisiko samt at gøre udslusning fra fængsel til frihed lettere. For at kunne få IÖV-utsluss kræves det, at den indsatte har en velordnet social situation (dvs. bolig, beskæftigelse og forsørgelse). I godt halvdelen af sagerne har de indsatte selv kunnet opfylde disse vilkår, mens kriminalforsorgen har måttet hjælpe den anden halvdel med (midlertidig) bolig, beskæftigelse eller forsørgelse. Idéen er, at den dømte skal anvende udslusningstiden til at skabe mere permanente løsninger i forhold til vedkommendes sociale situation.

Undersøgelsen: Undersøgelsen er baseret på forskellige metoder, både kvalitative og kvantitative. Der er foretaget interview med dømte og deres familier samt med ansatte i Kriminalforsorg, fængslerne og i Kriminalvårdsstyrelsen. De øvrige anvendte metoder omfatter spørgeskemaundersøgelser og undersøgelse på baggrund af registerdata.

Undersøgelsen er præsenteret i fire rapporter. Den første rapport (BRÅ 2003) indeholder en analyse af, hvem der får elektronisk overvågning, og hvem der får afslag, og indeholder en beskrivelse af, hvordan ordningen fungerer. I den anden rapport (BRÅ 2004) sammenlignes de dømtes sociale situation på det tidspunkt, hvor de påbegynder udslusningen med den elektroniske fodlænke, med deres sociale situation 1½ år efter. Desuden beskrives de sociale tiltag, som Kriminalforsorgen har hjulpet med i den mellemliggende periode. De to sidste rapporter (BRÅ 2005 og 2007) indeholder en effektundersøgelse af fodlænkeordningen, hvor recidiv efter udslusning med fodlænke sammenlignes med recidiv efter almindelig afsoning i fængsel. Denne kontrolgruppen er udvalgt, så

den matcher eksperimentalgruppen, fodlænkeafsonerne, med hensyn til straffens længde, tidligere kriminalitet mv. Effektundersøgelsen omfatter 520 personer, hvoraf 260 har fået udslusning med elektronisk fodlænke og 260 har afsonet hele deres dom i fængslet. Observationsperioden er henholdsvis 1 og 3 år.

Resultater: Undersøgelsen viser, at kun få – 6 pct. – af dem, som udsluses med elektronisk fodlænke, overtræder vilkårene for udslusningen. Undersøgelsen viser også, at de dømte har fået forbedret deres sociale situation under udslusningsforløbet, især med hensyn til deres boligsituation og beskæftigelse. Ved starten af udslusningsforløbet havde ca. halvdelen af de dømte egen bolig, mens det seks måneder efter prøveløsladelsen drejede sig om trefjerdedele. Og mens det var 31 pct., som havde lønnet arbejde under udslusningen, var andelen 56 pct. seks måneder efter prøveløsladelsen.

Den første recidivundersøgelse viser, at der efter 1 år ikke er signifikant forskel på recidivet i de to grupper. Den seneste recidivundersøgelse med en 3-årig opfølgingsperiode viser imidlertid, at der da er signifikant forskel på recidivet i de to grupper: 26 pct. af dem med elektronisk fodlænke begår ny kriminalitet mod 38 pct. af dem, som har afsonet hele deres dom i fængslet.

Recidivundersøgelsen viser endvidere, at den kriminalpræventive effekt af udslusningen er særlig stor for visse grupper. Effekten er således større for de lidt ældre (over 37 år) end de yngre straffede, og den er større blandt dømte med lav recidivrisiko end dømte med større recidivrisiko.

BRÅ konkluderer, at ordningen er en succes, dels fordi andelen med vilkårsovertrædelser er lav, og dels fordi de dømte har fået forbedret deres sociale situation under udslusningen. Dertil kommer, at udslusningen har en recidivhæmmende effekt.

Kommentar: Undersøgelsen omfatter ældre lovovertrædere og kan derfor ikke umiddelbart anvendes til at vurdere den eventuelle effekt af elektronisk fodlænke til unge lovovertrædere.

Referencer: Brottsförebyggande rådet (2003): *Fängelse i frihet. En utvärdering av intensivövervakning med elektronisk kontroll*. Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

Brottsförebyggande rådet (2004): Ett sted på väg mot frihet. En beskrivning av intagnas sociala situation efter intensivövervakning med elektronisk kontroll – IÖV-utsluss. Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

Brottsförebyggande rådet (2005): Effekter av utslussning med elektronisk fotboja. Slutrapport om kriminalvårdens försöksverksamhet åren 2001-2004. Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

Brottsförebyggande rådet (2007): Utökad användning av elektronisk fotboja inom kriminalvården. Slutrapport. Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

Navn: GPS-overvakning, UK

Anvendelsessted og -tidspunkt: I 2004 blev der iværksat et pilotprojekt med GPS-overvakning i tre forsøgsområder i England/Wales.

Målgruppe: Målgruppen for tiltaget er lovovertrædere, som har høj kriminalitetsfrekvens, og/eller lovovertrædere, der er dømt for seksualkriminalitet, partnervold og anden vold. Tiltaget er ikke specielt rettet mod unge lovovertrædere.

Tiltaget: Formålet med projektet var dels at få erfaringer med at anvende GPS-teknologien til at overvåge lovovertrædere, dels at indføre en ny selvstændig sanktionstype, 'exclusion order', som er en type opholdsforbud.

Erfaringer: En evaluering, der omfatter perioden september 2004 til december 2005, viser, at ordningen er blevet anvendt over for 336 lovovertrædere. Af disse er 20 pct. under 18 år. Evalueringen viser videre, at ordningen i langt de fleste tilfælde er blevet anvendt som vilkår i forbindelse med en prøveløsladelse og kun i få sager som en selvstændig sanktion, at mere end halvdelen af de GPS-overvågede har overtrådt vilkårene, og at godt hver fjerde har begået ny kriminalitet under overvågningen. Knap halvdelen (47 pct.) af de dømte giver udtryk for, at GPS-overvågningen har hjulpet dem med at undgå at komme ud i problemer.

Kommentar: Der er ikke foretaget nogen effektevaluering af tiltaget, hvorfor det ikke er muligt at vurdere, om tiltaget har en kriminalpræventiv effekt.

Reference: Shute, Stephen (2007): *Satellite Tracking Of Offenders: A Study Of the Pilots In England and Wales*. Research summary 4. Ministry of Justice, London.

Navn: Operation Nightwatch (curfew enforcement)

Type: Procesevaluering og effektevaluering.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Tiltaget blev indført i 2000 i St. Louis, Missouri.

Målgruppe: Målgruppen er unge under 18 år, som har begået kriminalitet. Målgruppen omfatter både mindre og mere belastede unge.

Tiltaget: Tiltaget består i, at unge i forbindelse med en betinget dom som vilkår idømmes et natligt udgangsforbud. Udgangsforbuddet består i, at de unge skal være hjemme senest kl. 19 aftenen før skoledage, med mindre de har et godkendt ærinde om aftenen.

Et særligt Nightwatch-team aflægger besøg hos de unge for at kontrollere, om de overholder udgangsforbuddet. En overtrædelse af udgangsforbuddet resulterer i sanktioner med stigende alvorlighedsgrad. Første overtrædelse af udgangsforbuddet medfører en advarsel. Ved overtrædelse nummer to indkaldes den unge til en samtale, mens tredje overtalelse medfører indsættelse til afsoning. I forbindelse med dommen foretages en risikovurdering. Det er tilfældigt, hvornår og hvor ofte Nightwatch-teamet aflægger besøg, men unge, der er vurderet til at have en høj recidivrisiko, modtager kontrolbesøg tre gange pr. uge, mens unge med lav recidivrisiko får det én gang pr. uge. I tilfælde af, at Nightwatch-teamet har en konkret mistanke om, at den unge forlader hjemmet efter deres kontrolbesøg, aflægges endnu et kontrolbesøg senere på aftenen.

Undersøgelsen: Undersøgelsens procesevaluering er baseret på kvalitative metoder, mens undersøgelsens effektevaluering er baseret på kvantitative metoder, herunder multivariate analyser (logistisk regression). I det følgende fokuseres på resultaterne fra effektevalueringen.

Effektevalueringen har et kvasi-eksperimentelt design. Eksperimentalgruppen består af unge, som har modtaget besøg fra Nightwatch-teamet, mens kontrolgruppen består af nogle, som falder inden for målgruppen, men som af forskellige årsager ikke har modtaget besøg fra Nightwatch-teamet, f.eks. fordi de boede uden for den by, hvor kontrollen foregik, eller fik dom, efter undersøgelsen var afsluttet. Kontrolgruppen inkluderer endvidere unge, som har deltaget i konfliktråd, da denne gruppe er sammenlignelig med eksperimentalgruppen med hensyn til kriminel belastning.

Eksperimentalgruppen består af 55 personer, mens kontrolgruppen består af 39 personer. Ved undersøgelsens opstart blev 118 unge bedt om at deltage i undersøgelsen, men 39 takkede nej eller faldt fra undervejs.

I undersøgelsen belyses, om eksperimentalgruppen har mindre recidiv og er mindre udsatte for kriminalitet end kontrolgruppen. Der anvendes to mål fra recidiv – registreret kriminalitet og selvrapporteret kriminalitet. Oplysningerne om viktimering er ligeledes baseret på selvrapportering.

Resultater: De logistiske regressionsanalyser, hvor der kontrolleres for forskelle i baggrundsfaktorer i eksperimental- og kontrolgruppe, viser, at eksperimentalgruppen har signifikant lavere recidiv end kontrolgruppen, når recidivet opgøres som registreret kriminalitet. Derimod er der ingen

kriminalpræventiv effekt af programmet, når recidivet opgøres som selvrapporteret kriminalitet. Analysen vedrørende viktimisering viser, at når der kontrolleres for en række andre faktorer, har Nightwatch-programmet ingen betydning for, hvor stor en andel af de unge, der udsættes for kriminalitet.

Kommentar: De forskellige resultater kan tyde på, at der er forskel på gruppernes opdagelsesrisiko, men ikke på de to gruppers adfærd. Undersøgelsens resultater svækkes af at have en lille population og stort bortfald (39/118: 33 pct.) og af, at kontrolgruppen er sammensat. Sidstnævnte betyder, at det er vanskeligt klart at sige hvilke sanktionsformer, der sammenlignes.

Reference: Urban, Lynn S. (2005): *The Deterrent Effects of Curfew Enforcement: Operation Nightwatch in St. Louis*. Department of Criminology and Criminal Justice, University of Missouri, St. Louis, Missouri.

Navn: Deltidsafsoning, UK (intermittent custody)

Anvendelsessted og -tidspunkt: Pilotprojekt ved 51 domstole i Storbritannien, 2004-2006. To fængsler, ét for kvinder og ét for mænd, blev udvalgt til afsoningssted for de dømte.

Målgruppe: Målgruppen for tiltaget er lovovertrædere over 21 år, som har begået alvorlig kriminalitet, men hvor det ikke vurderes, at det er nødvendigt, at de øjeblikkeligt afsone straffen, eller at det sker på fuld tid. For at være egnet til deltidsfængsel kræves, at lovovertrædere har en egnet bolig, selv kan stå for transport til fængslet, og at vedkommende samtykker i at afsone på denne måde. Seksualkriminelle og stofmisbrugere anses for uegnede.

Tiltaget: Tiltaget består i deltidsafsoning, hvor den dømte kun afsone en del af ugen, enten i weekenden eller på hverdage. Formålet med afsoning på deltid er, at de indsatte kan undgå nogle af de negative virkninger af fængselsstraffen, f.eks. at miste arbejde eller at familien opløses. Med afsoning på deltid er lovovertrædere i stand til at beholde deres arbejde og tage vare på deres børn.

Selve afsoningen foregår i et fængsel i en særlig afdeling, som er placeret uden for ringmuren, så de dømte kan afsone adskilt fra andre indsatte. Under pilotprojektet blev der oprettet 39 afsoningspladser til mænd og 39 til kvinder. Under afsoningen er der forskellige aktiviteter for de indsatte såsom uddannelse og arbejdsstræning. Under afsoningen kunne de dømte følge en lang række kurser om f.eks. IT, sundhed og hygiejne, narkotika, førstehjælp og stresshåndtering. Arbejdet bestod i overvåget gruppearbejde i lokalsamfundet eller individuelt arbejde i velgørende organisationer.

I dommen angives det antal uger og de ugedage, afsoningen skal foregå. Dommens længde kan variere fra 14 til 51 uger og antallet af afsoningsdage fra 14 til 90 dage. Afsoning i weekenden foregår fra fredag aften til søndag aften, mens afsoning på hverdage enten foregår fra mandag morgen til torsdag aften eller fra tirsdag morgen til fredag aften. En afsoning i en weekend tæller som tre afsoningsdage, mens afsoning på hverdage tæller som fire afsoningsdage. Ved domme med minimum 42 afsoningsdage er det dog muligt, når den dømte har afsonet mindst 28 dage, at afsone resten af dommen i hjemmet med elektronisk fodlænke.

I den periode dommen varer, er de dømte under tilsyn af den frie kriminalforsorg. Ved overtrædelse af vilkårene for dommen kan de dømte indsættes til afsoning på almindelige vilkår.

Erfaringer: Evalueringen af pilotprojektet er baseret på informationer fra domstolene og interview med dommere, ansatte i kriminalforsorgen og dømte. 80 pct. af de dømte har desuden besvaret et spørgeskema. Evalueringen, som er blevet foretaget 1½ år efter projektets start, viser, at der i denne periode blev afsagt 284 domme til deltidsfængsel. I år 2004 udgjorde afsoning af fængsel på deltid tre pct. af alle ubetingede domme afsagt i forsøgsområdet.

Evalueringen viser, at flertallet, 74 pct., af de afsagte domme angår mænd, og at gennemsnitsalderen blandt de dømte mænd var 32 år (fra 21 til 65 år). For kvindernes vedkommende var gennemsnitsalderen 34 år (fra 21 år til 60 år). Sanktionen er primært blevet anvendt i forbindelse med vold, bedrageri, tyveri, spirituskørsel og forstyrrelse af den offentlige orden. 66 pct. af mændene og 43 pct. af kvinderne er tidligere straffede.

Hovedparten, 88 pct., af deltidsafsoningerne er foregået i weekenden. Den lille andel af deltidsafsoningen på hverdage kan muligvis forklares ved, at de lovovertrædere, som på grund af f.eks. arbejdsløshed er i stand til at afsone på hverdage, ikke er blevet fundet egnet til sanktionstypen.

Undersøgelsen kan ikke sige noget om, hvorvidt deltidsafsoningen anvendes i stedet for en ubetinget dom eller i stedet for en ikke-frihedsberøvende straf. Risikoen for "net-widening" kan ifølge forfatterne ikke udelukkes.

Undersøgelsen viser, at trefjerdedele af de dømte var i arbejde, før de modtog dommen, og hovedparten (87 pct.) var i stand til at beholde arbejdet under afsoningen. Næsten alle havde egen bolig før dommen, og flertallet (92 pct.) beholdt boligen under afsoningsforløbet, selv om en femtedel oplyser, at de har haft problemer med at betale husleje eller afdrag på lån.

Hovedparten af de dømte oplyser, at de havde forventet at få en ubetinget dom, og at de sætter stor pris på at have fået muligheden for at afsone på deltid. De er af den overbevisning, at det ville have

været vanskeligt i forhold til deres arbejdssituation, boligsituation og familien, hvis de havde fået en almindelig fængselsstraf.

10 pct. af de dømte overtrådte vilkårene for dommen, og nogle få (15 personer) fik ændret dommen til fængsel på fuld tid på grund af vilkårsovertrædelser, ny kriminalitet mv.

I evalueringen konkluderes, at selv om deltidsafsoning generelt har haft stor opbakning og har mindsket de negative konsekvenser af fængselsstraffen, har der været forskellige problemer undervejs. Det væsentligste problem har været, at hovedparten af afsoningerne er foregået i weekenden, hvorved fængselskapaciteten ikke er blevet udnyttet i særlig høj grad på hverdage. Projektet blev afbrudt i november 2006 med henvisning til, at fængslerne var overfyldte, og der var brug for at benytte fængselspladserne til fuldtidsafsonere.

Reference: Penfold, Clarissa, Gillian Hunter & Mike Hough (2006): *The intermittent custody pilot: a descriptive study*. Home Office, London.

Navn: Kriminalforsorgens Ungeprojekt

Anvendelsessted og -tidspunkt: Igangværende projekt i tre pensioner i hovedstadsregionen – Brøndbyhus, Engelsborg og Lysholmgård. Projektet løber fra 2006 til udgangen af 2009.

Målgruppe: Et afsoningstilbud for 15-17-årige, der ikke er i beskæftigelse, og som er omfattet af straffuldbyrdelseslovens § 78.

Tiltaget: Ungeprojektet er et samarbejde mellem de tre pensioner, der tilbyder afsoning med en struktureret hverdag, hvor der lægges vægt på blandt andet praktisk arbejdsstræning, idræt og ADL-træning (Almindelig Daglig Livsførelse – madlavning, rengøring, personlig hygiejne mv.). Også forskellige former for idræt tilbydes de unge.

I løbet af opholdet hjælpes den unge med at lægge en handleplan for tiden efter løsladelse. Opholdet opfattes som en "tænkepause", som skal udnyttes fremadrettet. Omfanget af hjælp afhænger af afsoningens længde og den unges evner, da det er et bærende princip, at den unge skal være selvhjulpnen i så høj grad som muligt. Der lægges vægt på at etablere samarbejde med kommunen om nødvendige støttende tiltag under og efter afsoningen, f.eks. individuel støtte i forhold til boglig undervisning, der vil kunne indgå som en del af den unges arbejdsdag.

For unge med længere ophold sigtes på at få klarlagt den unges uddannelsesønsker, og – når det er muligt – at give den unge kortere praktikophold. Der kan blive tale om udslusning til uddannelse eller beskæftigelse, og Kriminalforsorgens mentorordning kan træde i kraft som efterværn.

Erfaringer: Omkring 28 unge har indtil nu været igennem ungeprojektet. Det er endnu ikke afgjort, om projektet skal gøres permanent, når forsøgsperioden udløber. Pensionernes ansatte har tidligere ikke følt sig tilstrækkeligt rustet til den helt unge målgruppe, hvorfor en del af projektet har sigtet på at få personalet igennem et kompetenceudviklingsforløb, der gør dem bedre til at takle målgruppen. Alle projektansatte har været igennem et uddannelsesforløb i systemisk terapi.

Reference: Projektbeskrivelse og øvrige oplysninger fra hjemmesiden www.ungepaavej.info.

Rørdam, Birgitte (2008): *Unge kriminelle ud af fængslerne*, Socialrådgiveren nr. 1, 9. januar 2008, www.socialrdg.dk.

Navn: Pension Skejby

Type: Proces- og effektevaluering.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Pension Skejby, der er en af Kriminalforsorgens pensioner, har eksisteret siden 1973 og har i hele den periode fungeret, som beskrevet nedenfor.

Målgruppe: Strafafsonere, som afsoner en ubetinget dom, f.eks. dømte som er udstationeret fra et fængsel eller som afsoner dom efter straffuldbyrdelsesloven § 78. Personer, som er idømt en betinget dom med vilkår om tilsyn, eller som er idømt tiltalefrafald med vilkår om hjælpeforanstaltninger, kan også tage ophold på pensionen. Pensionen tager imod beboere i alle aldre. Ifølge effektevalueringen er 12 pct. af de dømte på pension Skejby under 20 år.

Tiltaget: På Pension Skejby afsoner de dømte deres dom sammen med ikke-kriminelle. Pensionen har således både beboere, som har begået kriminalitet, og beboere, som ikke har begået kriminalitet. De ikke-kriminelle beboere udgør 10 ud af de 26 beboere, pensionen har plads til. De ikke-kriminelle beboere er enten under uddannelse, i arbejde eller arbejds- eller uddannelsessøgende. Formålet med at blande beboere med og uden kriminel belastning er, at man forventer, at der sker en positiv normoverførsel fra de ikke-kriminelle til de kriminelle, og at afsoning af en dom på pensionen derfor har en recidivhæmmende effekt for de kriminelle. Beboerne er opdelt i fire mindre afdelinger, og inden for disse foregår forskellige aktiviteter, f.eks. daglig fællesspisning og ugentlige møder.

Undersøgelsen: Undersøgelsen er baseret på kvalitative og kvantitative metoder. Til den kvalitative undersøgelsen er foretaget interview med pensionens ansatte, kriminelle og ikke-kriminelle beboere. Effektevalueringen er baseret på kvantitative metoder, dvs. statistisk analyse af registerdata. Eksperimentalgruppen består af dømte, som har haft ophold på Pension Skejby inden

for perioden 1. januar 1990 til 1. november 2002, mens kontrolgruppen består af dømte, som har afsonet på andre af kriminalforsorgens pensioner i samme periode (Brøndbyhus, Fanø, Engelsborg og Lyng). I effektundersøgelsen kontrolleres der i øvrigt for forskelle mellem de to grupper, hvad angår sociale baggrundsfaktorer og kriminel belastning. Effektundersøgelsen omfatter i alt 3371 personer, heraf 330 i eksperimentalgruppen og 3041 i kontrolgruppen.

Resultater: I effektundersøgelsen anvendes fire forskellige mål for recidiv; 1) recidiv til ny kriminalitet uanset kriminalitetens art og afgørelsestype, 2) recidiv til højere straf end bøde, 3) recidiv til straffelovskriminalitet og 4) recidiv til personfarlig kriminalitet. I alle tilfælde måles recidivet i en toårig periode efter løsladelsestidspunktet.

Analysen vedrørende første recidivkriterium viser, at dømte, som har haft ophold på Pension Skejby, har signifikant lavere recidivrisiko end dømte, som har opholdt sig på kriminalforsorgens øvrige pensioner. Risikoen for at begå ny kriminalitet er således 21 pct. lavere for eksperimentalgruppen end for kontrolgruppen.

Analyserne viser også, at dømte som har boet på Pension Skejby, har lavere risiko for recidiv til højere straf end bøde og recidiv til straffelovskriminalitet end dømte, som har boet på de øvrige pensioner. Derimod er der ikke forskel på grupperne, hvad angår recidiv til personfarlig kriminalitet.

Undersøgelsen viser også, at der er flere af de dømte, som har afsonet på Pension Skejby, som påbegynder eller fastholdes i et uddannelsesforløb, end af de dømte, som har afsonet deres dom på de øvrige pensioner.

Kommentar: Tiltaget retter sig mod en større målgruppe aldersmæssigt end Ungdomskommissionens målgruppe. Undersøgelsen understreger imidlertid, at det er muligt at påvirke lovovertrædere i en positiv retning, hvis de tilbringer tid sammen med ikke-kriminelle, jf. den kriminologiske teori om differentiell association.

Reference: Minke, Linda Kjær (2005): *Skejby-modellen. Et socialt eksperiment om udtynding af kriminelle*. Rapporten er publiceret på Justitsministeriets hjemmeside www.jm.dk.

Navn: Ringe-projektet – samarbejde mellem ungeafdelingen i Ringe Statsfængsel og døgninstitutionen Bobjerg

Type: Kvalitativ evaluering af tiltag.

Anvendelsessted og -tidspunkt: Treårigt dansk forsøgsprojekt med en ungeafdeling, der er oprettet i 2000, og en døgninstitution fra 2001. Projektet er siden gjort permanent.

Målgruppe: Unge i alderen 15-18 år, som afsoner en ubetinget dom (ungeafdelingen), eller som har en alternativ strafafsoning (døgninstitutionen). Målgruppen afgrænses yderligere af, at hjemkommunen skal give tilsagn om finansiering af en social anbringelse. Det er fortrinsvis unge fra Fyn, der inddrages i projektet.

Tiltaget: Ringe-projektet er et projekt med fælles metode- og personaleudvikling mellem de to institutioner, og målgruppen er unge kriminelle, som antages at kunne have gavn af et tæt samarbejde mellem de to typer af institutioner. Døgninstitutionen Bobjerg Skovgård har plads til 4-5 unge og ungeafdelingen i Ringe Statsfængsel 4 faste pladser samt én akutplads. Formålet med samarbejdet mellem de to institutioner er at kunne flytte de unge fra fængslet til de mere frie omgivelser i Bobjerg, såfremt den unges adfærd gør det muligt. Omvendt er det også muligt at flytte de unge fra Bobjerg til fængslet i tilfælde af problemer med den unge, voldelig adfærd, rømning mv. Begge steder iværksætter en socialpædagogisk indsats over for de unge med henblik på at mindske risikoen for recidiv efter endt afsoning.

Undersøgelsen: Undersøgelsen er baseret på kvalitative metoder. Der er gennemført 41 interview med medarbejdere/ledere og 20 interview med unge. Andre benyttede metoder er observation på institutionerne i 20 dage og analyse af 27 journaler. Undersøgelsen er gennemført fra 2003 til 2005.

Resultater: Undersøgelsen viser ifølge forfatterne, at samarbejdet mellem de to institutioner efter en vanskelig opstart er kommet til at fungere godt og smidigt. Undersøgelsen viser endvidere, at det pædagogiske arbejde fylder mere på døgninstitutionen end i ungeafdelingen i fængslet. I fængslet er det pædagogiske arbejde underlagt de regler og normer, der gælder i fængslet. De unge risikerer dermed at blive mødt med fængselsregimets sanktioner, f.eks. isolation, hvis de ikke accepterer de pligter, de pålægges.

Forfatterne konkluderer, at begge institutioner i undersøgelsesperioden har været præget af en manglende præcisering af målsætningen for det pædagogiske arbejde og metoderne til at nå dette mål. Den pædagogiske indsats beskrives generelt som ukoordineret og usystematisk.

Kommentar: Det er ikke på baggrund af undersøgelsen muligt at vurdere effekten af den socialpædagogiske indsats i institutionerne eller af samarbejdsmodellen.

Reference: Ebsen, Frank & Krogh, Ditte (2006): *Ude på noget?* Den Sociale Højskole, København.

Bilag 4. Kommissionens udtalelse om forældreansvar

Ungdomskommissionens udtalelse om forældreansvar

1. Indledning

1.1. Ungdomskommissionens kommissorium

Ved kommissorium af 26. september 2007 nedsatte Justitsministeriet en kommission vedrørende ungdomskriminalitet. Ungdomskommissionens kommissorium lyder således:

”1. Regeringen har besluttet at nedsætte en kommission, der skal foretage en samlet gennemgang af indsatsen mod ungdomskriminalitet og på grundlag heraf komme med indstilling om, hvordan indsatsen kan styrkes med henblik på at gøre den så målrettet og virkningsfuld som muligt.

Forebyggelse og bekæmpelse af ungdomskriminalitet er et af de væsentligste kriminalpolitiske spørgsmål, og en stærk og virkningsfuld indsats på dette område har stor og langsigtet betydning både for den enkelte unge og for samfundet som helhed.

Det kriminalpræventive arbejde, der sigter mod at forebygge, at unge kommer ud i kriminalitet, er helt centralt. Over for unge, som har begået kriminalitet, må samfundet reagere klart, og der må samtidig gøres en målrettet indsats for at få de pågældende på rette spor.

Der findes en lang række regler og ordninger mv., som har betydning for dette område.

På det *kriminalpræventive område* kan der særligt peges på SSP-samarbejdet mellem skole, socialforvaltning og politi. Dette samarbejde danner rammerne for den kriminalitetsforebyggende indsats over for børn og unge i den enkelte kommune. Formålet med SSP-samarbejdet er således at opbygge og udvikle netværk, der kan varetage den lokale kriminalpræventive indsats. SSP-samarbejdet omfatter også unge over 18 år (SSP+).

Regeringen tog bl.a. i 2005 en række initiativer til en forstærket kriminalpræventiv indsats mod kriminelle netværk og grupperinger, herunder grupper af utilpassede unge. Der skal f.eks. sættes hurtigt ind med en kriminalpræventiv indsats over for utilpassede unge, som der er udsigt til at kunne hjælpe til en kriminalitetsfri tilværelse.

I forbindelse med politireformen samt flerårsaftalen for politiet og anklagemyndigheden for 2007-2010 er der også sat fokus på den kriminalpræventive indsats. Blandt andet skal de enkelte politikredse udarbejde en særlig plan for en strategisk kriminalpræventiv indsats over for børn og unge. Endvidere har oprettelsen af kredsråd og lokalråd til formål at styrke samarbejdet mellem politiet, kommunerne og repræsentanter for det øvrige lokalsamfund med henblik på at forebygge og løse lokale problemer bl.a. med ungdomskriminalitet.

Hvis unge over 15 år begår kriminalitet, skal det almindelige *strafferetlige sanktionssystem* som udgangspunkt anvendes. Der kan således blive tale om at anvende de forskellige almindelige sanktionsformer, der findes inden for strafferetten (bøde, betinget fængselsstraf

(eventuelt med vilkår), ubetinget fængselsstraf mv.), men på en række punkter gælder der særlige regler i forhold til unge:

Bødestraf til unge under 18 år vil i almindelighed blive fastsat til et mindre beløb end bøder til voksne lovovertrædere.

Tiltalefrafald kan i videre omfang anvendes over for unge lovovertrædere, og der kan stilles særlige vilkår i forbindelse med tiltalefrafaldet.

Et særligt vilkår kan blandt andet være en *ungdomskontrakt*, hvorved den unge forpligter sig til at holde sig kriminalitetsfri og deltage f.eks. i beskæftigelse eller uddannelse. Til gengæld kan den unge opnå, at det kriminelle forhold bliver slettet af straffeattesten allerede efter 1 år. Ungdomskontrakter er især møntet på 15-17-årige, som endnu ikke er kommet ind i et mere fast kriminalitetsmønster.

I praksis bliver der også i videre omfang anvendt *betinget dom* over for unge lovovertrædere. Som vilkår for en betinget dom kan det f.eks. fastsættes, at den unge undergiver sig *tilsyn* af de sociale myndigheder, eller der kan blive tale om et vilkår om *samfundstjeneste*.

I efteråret 2005 blev der iværksat et pilotprojekt, hvor unge under 20 år, som har begået mindre alvorlig voldskriminalitet, har mulighed for at blive idømt en betinget dom med vilkår om at deltage i behandlingsprogrammet "Anger Management", der har til formål at lære vedkommende at håndtere sin vrede og aggressivitet bedre.

Det kan tilføjes, at Kriminalforsorgen i øvrigt har iværksat en række andre kriminalpræventive tiltag, herunder mentorordninger, misbrugsbehandling og projekter for at få unge kriminelle i arbejde.

Ubetinget fængselsstraf anvendes normalt kun over for unge under 18 år, hvis der er tale om grov (eventuelt gentagen) kriminalitet. Blandt andet som følge af, at der er flere sager end tidligere med unge, som begår røveri og vold, har der i de senere år været et stigende antal tilfælde, hvor unge er blevet idømt ubetinget fængselsstraf.

Hovedreglen er, at unge under 18 år ikke må afsone idømt fængselsstraf i et fængsel. Afsoningen skal i videst muligt omfang ske på andre måder, herunder i sociale institutioner. Med henblik på, at unge under 18 år så vidt muligt kan placeres på en social institution er antallet af pladser på såkaldt sikrede afdelinger blevet udvidet fra 94 i 2004 til 121 i 2007. Af de nye pladser er 20 blevet målrettet særligt voldelige unge og unge med psykiske problemer.

Hvis afgørende hensyn til retshåndhævelsen tilsiger, at en 15-17-årig undtagelsesvis skal afsone i et fængsel, vil der ved placeringen i et fængsel blive taget hensyn til den unges alder. Senest er der i 2006 som en del af satspuljeaftalen iværksat et projekt med en egentlig ungeafdeling i åbent regi i Statsfængslet i Jyderup. Tanken er at etablere en afdeling for domfældte i alderen 15 til 17 år, som ud over fængselspersonalet bliver bemandet med personer, der er særligt uddannet til at tage sig af særligt belastede unge.

Inden for de seneste år er der etableret den såkaldte fodlænkeordning, der indebærer, at fængselsstraf i visse tilfælde kan afsones på den dømtes bopæl med "elektronisk fodlænke".

Ordringen omfatter blandt andre personer under 25 år, som er idømt ubetinget fængsel i indtil 3 måneder.

I 2001 blev der indført en ny sanktionsform over for unge - *ungdomssanktionen*. Den består i et socialpædagogisk behandlingsforløb, der varer 2 år. Hovedelementerne i sanktionen er normalt et indledende ophold i en sikret institution, derefter et længere ophold i en ikke-sikret døgninstitution eller egnet opholdssted og til sidst en ambulans udslusningsfase. Sanktionen er som udgangspunkt beregnet på unge, som har markante tilpasningsproblemer og har begået grovere, personfarlig kriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet, hvor den unge ellers ville være blevet idømt en ubetinget fængselsstraf i intervallet fra 30 dage op til ca. 1 år. På grundlag af Socialforskningsinstituttets kvalitative evaluering af ungdomssanktionen fra 2005 er der foretaget visse ændringer i lov om social service med henblik på at styrke indholdet i ungdomssanktionen. Lovændringerne, der trådte i kraft den 1. august 2007, indebærer, at indsatsen under forløbet i højere grad rettes mod de unges uddannelse og beskæftigelse, og at de unge fremover får tilknyttet en koordinator, som skal virke for at fremme sammenhængen mellem ungdomssanktionens tre faser og afholde netværksmøder bl.a. med henblik på at inddrage de unge og forældrene under forløbet.

Når personer under 15 år begår kriminalitet, kan det almindelige strafferetlige sanktionssystem ikke anvendes. I stedet kan der blive tale om *hjælpeforanstaltninger i medfør af den sociale lovgivning*. Disse regler gælder ikke kun i forhold til unge under den kriminelle lavalder, men også i forhold til de 15-17-årige i tilfælde, hvor det er relevant at anvende tiltag efter den sociale lovgivning ved siden af det strafferetlige system.

De sociale foranstaltninger skal tilpasses den konkrete situation, og de kan spænde vidt fra rådgivning til at anbringe barnet eller den unge uden for hjemmet, når der er åbenbar risiko for, at vedkommendes udvikling vil lide alvorlig skade på grund af den kriminelle adfærd.

Hvis børn eller unge har begået voldskriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet, skal kommunen udarbejde en handlingsplan for en indsats, der kan modvirke kriminalitet og yde den nødvendige støtte til den unge.

Efter reglerne i lov om social service kan forældremyndighedsindehaveren, hvis der f.eks. foreligger oplysninger om, at barnet eller den unge har begået kriminalitet eller har alvorlige adfærds- og tilpasningsproblemer, i visse tilfælde få et såkaldt forældreplæg, som f.eks. kan gå ud på, at forældrene skal sørge for, at barnet eller den unge er hjemme på et bestemt tidspunkt, eller at forældrene skal deltage i et forældreprogram, som kommunen tilbyder.

MST (Multisystemisk Terapi), som retter sig mod kriminelle unge eller unge med andre adfærdsproblemer i aldersgruppen 12-18 år, har siden 2003 været afprøvet som forsøg i nogle kommuner, og der er ved at blive igangsat forsøg med MTFC (Multidimensional Treatment Foster Care), som retter sig mod unge i alderen 12-18 år, der har svære adfærdsmæssige problemer og f.eks. har været involveret i kriminalitet eller misbrug.

Herudover forventes igangsat et forebyggelsesprojekt, som vil bestå dels i at kortlægge og analysere effekten af kommunernes indsats overfor kriminelle unge under 15 år i 4-7 kommuner, dels i at give mulighed for økonomisk støtte til kommuner, der igangsætter visse kriminalpræventive foranstaltninger over for unge under 15 år.

2. I de senere år er antallet af unge, som ikke begår kriminalitet, formentlig blevet større. Samtidig er der imidlertid sket en stigning i antallet af tilfælde, hvor unge bliver dømt for mere alvorlig kriminalitet som f.eks. røveri og vold.

Der synes således at være en tendens til en øget polarisering mellem på den ene side lovlydige unge og på den anden side kriminelle unge, som der bliver færre af, men som til gengæld synes at blive mere "hårdkogte".

Endvidere er der i de senere år navnlig blandt unge opstået nye særlige kriminalitetsformer baseret på de nye kommunikationsværktøjer, der bl.a. giver mulighed for at etablere mere løse og fleksible netværk omkring kriminelle aktiviteter end tidligere.

Indsatsen mod ungdomskriminalitet har sammenhæng med bl.a. de bestræbelser, der gøres for at hjælpe børn og unge, som kommer fra socialt udsatte grupper, og som f.eks. har oplevet omsorgssvigt. Der er iværksat en række initiativer, der retter sig mod udsatte børn og deres forældre, herunder familierådslagning, forældreprogrammer, MST og støtte til børn og unge i forhold til integration og fastholdelse i uddannelsessystemet.

Efter regeringens opfattelse er der anledning til generelt at se på, om indsatsen mod ungdomskriminalitet kan forbedres og udvikles yderligere.

Der kan i den forbindelse bl.a. være behov for at overveje, om indsatsen over for udsatte unge kan og bør gøres mere helhedsorienteret. Den ovenfor beskrevne udvikling kan bl.a. også rejse spørgsmål om, hvordan indsatsen mod kriminalitet bedst muligt kan målrettes i forhold til forskellige grupper af unge. Der kan endvidere være anledning til at vurdere, om identifikationen af og iværksættelse af forebyggende foranstaltninger over for dem, som er i særlig risiko for at blive kriminelle, generelt kan ske tidligere. Der kan også være grund til at se på, om indsatsen er tilstrækkelig bredspektret, herunder f.eks. om den i videre omfang bør omfatte voksne, der trækker unge ind i kriminalitet.

3. På den anførte baggrund har regeringen besluttet at nedsætte en kommission, der skal foretage en samlet gennemgang af indsatsen mod ungdomskriminalitet og på grundlag heraf komme med indstilling om, hvordan indsatsen kan styrkes med henblik på at gøre den så målrettet og virkningsfuld som muligt.

Kommissionen skal således gennemgå de eksisterende regler og ordninger, der vedrører forebyggelse og bekæmpelse af ungdomskriminalitet. I den forbindelse skal kommissionen bl.a. inddrage foreliggende analyser og undersøgelser om effekten af den nuværende indsats.

På baggrund heraf skal kommissionen overveje, hvilke nye eller ændrede initiativer der kan være grund til at gennemføre med henblik på at sikre positive virkninger af indsatsen på dette område.

Med hensyn til den kriminalpræventive indsats bør kommissionen i sine overvejelser blandt andet tage udgangspunkt i det nuværende SSP-samarbejde, og det kan overvejes, i hvilket omfang SSP-samarbejdet eventuelt kan udvikles yderligere under hensyn til den styrkelse af samarbejdet, der allerede følger af politireformen og flerårsaftalen for politiet og

anklagemyndigheden for 2007-2010. Kommissionen bør bl.a. overveje, om der er behov for udbrede samarbejdet til at omfatte andre relevante aktører, f.eks. kriminalforsorgen.

Kommissionen kan i forbindelse med overvejelserne om SSP-samarbejdet også se på andre kriminalitetsforebyggende tiltag omkring børns og unges skole- og fritidsliv.

Kommissionen skal med hensyn til strafferetlige sanktioner overveje, om der kan være anledning til at ændre udformningen af de sanktioner, der anvendes over for unge, som har begået kriminalitet. I overvejelserne skal indgå både spørgsmålet om sanktionernes indhold og spørgsmålet om, hvordan sanktionerne bliver gennemført (fuldbyrdet).

I den forbindelse bør det særligt overvejes, om der kan være anledning til at foretage ændringer af ungdomssanktionen. I overvejelserne herom bør indgå såvel de hidtidige erfaringer med denne sanktionsform som den effektevaluering af ungdomssanktionen, der forventes afsluttet i 2008.

I sine overvejelser om sanktionsformer bør kommissionen inddrage relevante erfaringer med hensyn til effekten af at bruge de forskellige sanktionsformer af henholdsvis ikke-frihedsberøvende og frihedsberøvende karakter over for unge.

Kommissionen kan i sammenhæng hermed inddrage overvejelser om behov og muligheder for at styrke den socialpædagogiske indsats over for unge kriminelle allerede i forbindelse med en eventuel frihedsberøvelse forud for domfældelse.

I forhold til unge, som er under den kriminelle lavalder og dermed ikke kan straffes, skal kommissionen overveje, om der kan være behov for at ændre de eksisterende ikke-strafferetlige reaktionsmuligheder.

Kommissionens overvejelser vil først og fremmest skulle omfatte unge i aldersgruppen 12-17 år, men overvejelserne kan også omfatte personer under 12 år og over 18 år, hvis kommissionen finder, at der er anledning til det med henblik på at sikre den fornødne sammenhæng i indsatsen.

Det forudsættes, at kommissionen i fornødent omfang inddrager oplysninger om retstilstanden og den indsats, der gøres i andre lande, herunder de øvrige nordiske lande.

Det forudsættes endvidere, at kommissionen inddrager relevante resultater af danske undersøgelser af, hvilke unge der begår kriminalitet og baggrunden herfor.

Endelig forudsættes det, at kommissionen i sit arbejde inddrager de aktører, der som polititjenestemænd, ansatte i Kriminalforsorgen, social- og institutionsmedarbejdere, integrationskonsulenter mv. har praktiske erfaringer med indsatsen i forhold til kriminelle børn og unge. Kommissionen kan i den forbindelse arrangere f.eks. temamøder, konferencer eller lignende med henblik på at indsamle erfaringer, synspunkter, forslag mv.

I det omfang kommissionens forslag vil kræve lovgivning, skal kommissionen udarbejde et lovudkast.

4. Kommissionens sammensætning:

Politidirektør Johan Reimann (formand)
Et medlem fra universiteterne
Et medlem indstillet af Advokatrådet
Et medlem indstillet af Den Danske Dommerforening
Et medlem indstillet af Kommunernes Landsforening
Et medlem indstillet af Danske Regioner
Et medlem indstillet af Det Kriminalpræventive Råd
Et medlem indstillet af Rigsadvokaten
Et medlem indstillet af Rigspolitiet
Et medlem indstillet af Socialministeriet
Et medlem indstillet af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
Et medlem indstillet af Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen
Et medlem udpeget af Justitsministeriet
Et medlem indstillet af Børnerådet
Et medlem indstillet af Børnesagens Fællesråd
(Eventuelt et eller to yderligere medlemmer)

Justitsministeriet stiller sekretærbistand til rådighed for kommissionen.”

Ved brev af 19. februar 2008 har Justitsministeriet anmodet kommissionen om at inddrage spørgsmålet om en udvidelse af forældres juridiske ansvar for kriminalitet begået af børn eller unge i kommissionens overvejelser om, hvordan indsatsen mod ungdomskriminalitet kan styrkes med henblik på at gøre den så målrettet og virkningsfuld som muligt.

I forlængelse heraf anmodede Justitsministeriet ved brev af 29. februar 2008 kommissionen om at afgive en deludtalelse om dette spørgsmål senest den 15. september 2008.

1.2. Ungdomskommissionens arbejde og sammensætning

Kommissionen har ved afgivelsen af denne deludtalelse følgende sammensætning:

Politidirektør Johan Reimann (formand)
Professor, dr.jur. Flemming Balvig, Københavns Universitet
Forstander Jens Bay
Konsulent Ane Kristine Christensen, udpeget efter indstilling fra Kommunernes Landsforening
Kontorchef Ina Eliassen, udpeget efter indstilling fra Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen
Kontorchef Nina Eg Hansen, udpeget efter indstilling fra Velfærdsministeriet
Advokat Gunnar Homann, udpeget efter indstilling fra Advokatrådet
Politimester Michael Højer, udpeget efter indstilling fra Rigspolitiet
Direktør Anne Jastrup, udpeget efter indstilling fra Danske Regioner

Direktør Geert Jørgensen, udpeget efter indstilling fra Børnesagens Fællesråd
Dommer Linda Lauritsen, udpeget efter indstilling fra Den Danske Dommerforening
Retspræsident Birgitte Holmberg Pedersen, udpeget efter indstilling fra Børnerådet
Statsadvokat Hanne Schmidt, udpeget efter indstilling fra Rigsadvokaten
Professor, dr.jur. Eva Smith, udpeget efter indstilling fra Det Kriminalpræventive Råd
Kontorchef Henrik Thomassen, udpeget efter indstilling fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
Afdelingschef Lars Hjortnæs, Justitsministeriet

Konsulent Jeanie Sølager Bigler og fuldmægtig Lars Solskov Lind, begge Justitsministeriet, har været sekretærer for kommissionen.

2. Gældende ret om børns erstatningsansvar og forældres ansvar for børns skadegørende handlinger

Indledningsvis bemærkes, at kommissionen i overensstemmelse med sit kommissorium arbejder med en række problemstillinger og forslag til bekæmpelse af ungdomskriminaliteten. Spørgsmålet om forældreansvar er således kun en meget lille delproblemstilling, og når kommissionens betænkning foreligger i foråret 2009, vil den uden tvivl indeholde forslag til initiativer, som ligesom forældreansvaret sigter til ansvarliggørelse og opmærksomhed på opdragerrollen.

2.1. Almindelige erstatningsbetingelser

Hvis der indtræder en skade uden for kontraktforhold, er udgangspunktet i dansk ret, at tabet bæres af den skadelidte. Omstændighederne ved skadens indtræden kan imidlertid være således, at udgangspunktet må fraviges. De almindelige erstatningsretlige regler fastlægger betingelserne for, hvornår en person kan rejse et erstatningskrav mod en anden i anledning af en skadevoldende handling eller undladelse. Er disse almindelige erstatningsbetingelser opfyldt, skal det tab, der følger af skaden, i så fald ikke skal bæres af skadelidte, men af den ansvarlige skadevolder.

I dansk ret er betingelserne for at pålægge skadevolder et erstatningsansvar i vid udstrækning ulovbestemte. De generelle erstatningsbetingelser beror således på principper udviklet i retspraksis og angiver, under hvilke forudsætninger det er rimeligt og hensigtsmæssigt at lade skadevolderen genoprette skaden ved at betale erstatning til den skadelidte. Som udgangspunkt er det skadelidte, der har bevisbyrden for, at betingelserne for at pålægge en anden et erstatningsansvar er til stede.

De almindelige erstatningsbetingelser er udviklet dels under hensyn til skadelidtes interesse i at kunne få dækket det tab, der er lidt som følge af en skadegørende handling eller undladelse, dels med et præventivt sigte for øje, således at risikoen for at blive gjort erstatningsansvarlig er et incitament til at afholde sig fra at forvolde skade.

Nedenfor beskrives i hovedtræk de elementer, der på ulovbestemt grundlag indgår som en del af dansk rets almindelige erstatningsbetingelser.

2.1.1. Ansvarsgrundlag

En forudsætning for at pålægge en skadevolder erstatningsansvar er for det første, at der foreligger det fornødne ansvarsgrundlag.

Dansk rets almindelige ansvarsgrundlag er den såkaldte culperegulering. Medmindre andet følger af lovgivningen eller af retspraksis, er culpereguleringen således den ansvarsnorm, der finder anvendelse. Culpereguleringen er ulovbestemt og indebærer, at en skadevolder kan drages erstatningsretligt til ansvar, hvis den pågældende skade kan tilregnes vedkommende som forsætlig eller uagtsom. Skadevolderen er med andre ord erstatningsansvarlig, hvis skaden skyldes en handling eller undladelse, som kan bebrejdes skadevolderen.

I ældre erstatningsret lagde man ved vurderingen af, om der var handlet ansvarspådragende, vægt på, om vedkommende skadevolder havde udvist den forsigtighed og omhu, som en almindelig god familiefar (bonus pater familias) ville have gjort. Var dette ikke tilfældet, forelå der culpa. Det centrale i culpavurderingen var således, hvad der subjektivt for den konkrete skadevolder havde været kendeligt og påregneligt.

Efter nyere erstatningsret er der i videre udstrækning tale om en objektiveret culpabedømmelse. Fra at være knyttet til det psykiske beredskab hos skadevolderen er fokus for culpavurderingen nu i højere grad relateret til en bedømmelse af, om skadevolders handling eller undladelse er i overensstemmelse med det, der må anses som anerkendt adfærdsmønster på skadestidspunktet.

Afgørende for, om der foreligger culpa, er herefter, om skadevolderen har udvist den agtpågivenhed, der må forventes af vedkommende. Der er tale om en helhedsvurdering, men har vedkommende i forbindelse med skadeforvoldelsen eksempelvis tilsidesat en forskrift, vil det ofte pege i retning af culpa. I uagtsomhedsvurderingen kan eksempelvis også indgå overvejelser om, hvor farlig den foretagne handling er (dvs. hvad er risikoen for, at den medfører skader), hvilken skadeevne handlingen har (dvs. en eventuel skades sandsynlige størrelse) og mulige foranstaltninger med henblik på at imødegå skader (dvs. kunne der være valgt mindre farlige alternativer mv.).

2.1.2. Årsagssammenhæng

Endnu en betingelse for at ifalde et erstatningsansvar er, at der foreligger den nødvendige forbindelse mellem den indtrådte skade og det ansvarspådragende forhold. Erstatningsansvar forudsætter således, at der er årsagssammenhæng mellem den skadevoldende adfærd og den pågældende skade.

Denne erstatningsbetingelse er udtryk for det naturlige, at der – uanset at person har handlet culpøst eller på en måde, der er omfattet af en strengere ansvarsnorm – ikke kan pålægges erstatningsansvar, hvis personens adfærd rent faktisk ikke har haft nogen betydning for skadens indtræden.

Overordnet set indebærer kravet om årsagsforbindelse, at der må foretages en vurdering af, om den pågældende skade ville være indtrådt, uanset om det ansvarspådragende forhold ikke havde foreligget. Er dette tilfældet, foreligger der ikke den fornødne årsagssammenhæng mellem skade og handling. Spørgsmålet bliver dermed, om det ansvarspådragende forhold er en nødvendig betingelse for, at skaden indtræder.

Som et eksempel fra retspraksis, hvor denne erstatningsbetingelse ikke var opfyldt, kan nævnes en afgørelse gengivet i U 1996.245 H. I sagen havde en advokat begået en fejl ved ikke rettidigt at udtage stævning i en sag, hvilket medførte, at klientens krav bortfaldt som følge af forældelse. Det måtte imidlertid antages, at klienten af andre grunde ikke ville have fået medhold i det pågældende krav. På den baggrund fandtes advokatens fejl ikke at have været årsagen til det tab, klienten havde lidt ved at afholde omkostninger til retssagens førelse.

2.1.3. Adækvans

Efter dansk rets almindelige erstatningsregler er det yderligere en betingelse for at pålægge erstatningsansvar, at der foreligger såkaldt adækvans.

Herved forstås, at den ansvarspådragende adfærd skal have forøget risikoen for, at den pågældende skade indtræder. Skader, der er helt atypiske eller tilfældige i forhold til den risiko, som skadevolders adfærd har fremkaldt, falder dermed uden for erstatningspligten.

Med kravet om adækvans (også betegnet ”påregnelighed”) fastsættes en ydre grænse for erstatningsansvarets udtrækning, og betingelsen tager generelt sigte på at begrænse erstatningsansvaret i tilfælde, hvor en ansvarspådragende adfærd for så vidt har været årsag til en bestemt skade – i den forstand, at skaden ikke ville være indtrådt uden den pågældende adfærd – men hvor sammenhængen mellem adfærden og skaden er spinkel.

I den juridiske teori er anvendt følgende eksempel til belysning af adækvansbetingelsens indhold: Hvis der ved en ansvarspådragende handling under et kranarbejde bliver slået hul i skroget på et skib, der ligger i havn, vil der være erstatningsansvar for udgifterne til udbedring af hullet i skroget og for eventuelle driftstab mv. Hvis skibets afrejse som følge af udbedringen bliver forsinket, og hvis det efter afrejse bliver ramt af et voldsomt uvejr, som ellers ville være undgået, kan der derimod ikke kræves erstatning for eventuelle stormskader på skibet, selv om de pågældende skader ikke ville være sket, hvis ikke kranen havde slået hul i skroget. Forsinkelsen kunne lige så vel have

medført, at skibet havde undgået en orkan, og den culpøse handling har således ikke forøget risikoen for den pågældende skade.

2.1.4. Økonomisk tab

Det er yderligere en betingelse for at pålægge et erstatningsansvar, at skadelidte har lidt et økonomisk tab som følge af den skadevoldende handling eller undladelse.

Erstatningsrettens formål er at sikre, at skadelidte i økonomisk henseende stilles som om, skaden ikke var indtrådt. Dette genopretningssynspunkt indebærer, at skadelidte skal have sit fulde, individuelle tab dækket, men omvendt heller ikke have nogen berigelse som følge af skaden.

Uanset, om der er tale om tingsskade eller personskade, er udgangspunktet, at skadelidte alene kan kræve sit økonomiske tab erstattet. Affektionsværdi knyttet til en beskadiget genstand kan eksempelvis ikke kræves erstattet. Af de almindelige erstatningsprincipper følger endvidere, at skadelidte har pligt til at begrænse sit tab – eksempelvis pligt til om muligt at foretage redningsforanstaltninger med henblik på at bringe genstande ud af et brændende hus.

Erstatningsansvarsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 885 af 20. september 2005, som ændret senest ved lov nr. 523 af 6. juni 2007, indeholder regler om udmåling af erstatning ved personskade og tab af forsøger. Loven giver i et vist omfang mulighed for, at skadelidte tildeles godtgørelse for ikke-økonomisk skade, eksempelvis erstatningsansvarslovens § 3 om godtgørelse for svie og smerte.

2.2. Børns erstatningsansvar

Erstatningsansvarsloven indeholder følgende bestemmelse om børns erstatningsansvar:

”§ 24 a. Børn under 15 år er erstatningspligtige for skadegørende handlinger efter samme regler som personer over denne alder. Dog kan erstatningen nedsættes eller endog helt bortfalde, for så vidt det findes billigt på grund af manglende udvikling hos barnet, handlingens beskaffenhed og omstændighederne i øvrigt, derunder navnlig forholdet mellem den skadegørendes og den skadelidendes evne til at bære tabet og udsigten til, at skaden kan fås godtgjort hos andre.”

Bestemmelsen blev indsat i erstatningsansvarsloven ved lov nr. 389 af 14. juni 1995 og svarer til § 63 i den tidligere myndighedslov. Det er i forarbejderne til erstatningsansvarslovens § 24 a anført, at bestemmelsen i myndighedsloven overføres til erstatningsansvarsloven i sin gældende affattelse, og at der ikke herved er tiltænkt nogen ændring i retstilstanden, jf. Folketingstidende 1994-95, Tillæg A, side 2517. Retspraksis vedrørende myndighedslovens § 63 har således fortsat relevans ved vurderingen af børns erstatningsansvar efter erstatningsansvarslovens § 24 a.

Som det fremgår § 24 a, 1. pkt., er det erstatningsretlige udgangspunkt, at børn under 15 år ifalder (selvstændigt) erstatningsansvar for deres skadegørende handlinger på samme grundlag som andre.

Også ved skader forvoldt af børn er udgangspunktet således, at der skal foretages en vurdering af, om barnet har handlet culpøst, jf. ovenfor om den almindelige culpaparegel. Erstatningsansvar er også på dette område betinget af, at de øvrige erstatningsbetingelser, herunder årsagssammenhæng og adækvans, er opfyldt, jf. ovenfor.

Uanset at der i erstatningsansvarslovens § 24 a henvises til børns skadegørende *handlinger*, gælder tilsvarende i forhold til børns undladelser. Da det imidlertid sjældent kommer på tale at drage børn erstatningsretligt til ansvar for undladelser, henvises i det følgende for overskuelighedens skyld alene til børns skadegørende handlinger.

Uanset ordlyden af § 24 a er det fast retspraksis, at der ved vurderingen af, om et barn under 15 år har handlet culpøst, *ikke* skal foretages en sammenligning mellem barnets adfærd, og hvad der for en voksen må anses for at være anerkendt handlemåde. Culpavurderingen foretages derimod i forhold til, hvordan et barn på samme alder normalt må antages at handle.

Sammenligningen med, hvordan andre børn på samme alder normalt handler i samme situation, indebærer, at det i mange skadesituationer er nødvendigt at anvende en anden culpamålestok end den almindelige – nemlig en særlig ”børnstandard”. Erstatningsansvar forudsætter således, at børn på det pågældende alderstrin normalt har en forståelse for den skadesrisiko, der er forbundet med den adfærd, barnet udviser. Derimod er det ikke en betingelse, at barnet i fuldt omfang indser skadens omfang og karakter, når blot skaden ikke er atypisk.

Fra retspraksis kan eksempelvis nævnes følgende afgørelse:

U 1991.274 H. To drenge på 10 og 11 år rokkede under en spejdertur ved en 1,5 meter høj mindesten, som derved væltede og forvoldte alvorlig skade på en 11-årig, der også deltog i spejderturen. Højesteret fandt, at skadevolderne efter deres alder burde have indset, at deres handlemåde indebar risiko for, at stenen kunne vælte og derved forvolde skade på andre. De fandtes derfor erstatningsansvarlige, og der var ikke grundlag for at lempe ansvaret.

Erstatningsansvarslovens § 24 a indeholder en øvre grænse på 15 år, men angiver ikke en nedre grænse for, hvor små børn der kan pålægges ansvar. Af retspraksis fremgår det imidlertid, at der er en aldersmæssig grænse for, hvornår et erstatningsansvar kan komme på tale. Den nedre aldersmæssige grænse ligger formentlig omkring 4-5 år, da det for (endnu) mindre børn ikke giver mening at vurdere, hvordan et normalt barn på samme alder ville have handlet i samme situation, og dermed om barnet har handlet culpøst.

Som eksempler på, at der i praksis er pålagt 4-årige erstatningsansvar kan nævnes følgende afgørelser:

U 1989.278 V. To brødre på henholdsvis 4 og 6 år kravlede over et hegn til en minkfarm og åbnede 979 bure, hvorved 1882 mink slap fri. Brødrene fandtes at være erstatningsansvarlige

for minkavlerens fulde tab på ca. 600.000 kr., og lempelsesreglen i den dagældende myndighedslovs § 63, 2. led, fandtes ikke anvendelig.

U 1941.1054 H. Under et skænderi kastede en 4½-årig pige en sten mod en 6-årig, der stod på få meters afstand. Stenen knuste den 6-åriges briller, hvorved glassplinter trængte ind i det ene øje, som måtte fjernes. I modsætning til landsrettens flertal fandt Højesteret, at den 4½-årige efter sin alder måtte antages at have haft forståelsen af, at hun ved at rette et stenkast mod en, der stod i hendes umiddelbare nærhed, nemt kunne volde skade, og hun fandtes derfor erstatningsansvarlig. Henset til, at der var tegnet ansvarsforsikring for skaden, fandtes der ikke grundlag for at lempe erstatningsansvaret.

Aldersgrænsen er i et vist omfang afhængig af, hvilken type skader der er tale om, idet det tillægges betydning, hvor elementær skadesituationen er – selv for et barn. Sædvanligvis inddeles børns skadegørende handlinger i en række typeskader.

Ved *pilfingerskader* forstås traditionelt skader, der er foranlediget af børns trang til at udforske omverdenen. Normalt indgår det i vurderingen af, om der er ansvar, om barnet efter sin alder måtte indse, at handlingen er farlig, om barnet særligt er blevet advaret mod at pille ved den pågældende ting, og om tingen er frit tilgængelig eller gemt væk. Aldersgrænsen for ansvar ved denne type skader antages at ligge omkring 5-6 år. I en afgørelse gengivet i U 1951.894 Ø frifandtes 2 piger på 3 og 2 ¾ år for skader ved at have jaget kyllinger med en pind i nabogårdens hønsehus, hvorved 250 kyllinger døde, jf. om dommen nærmere nedenfor under afsnit 2.3.

Ved skader i forbindelse med *leg* skelnes normalt mellem, om der er tale om såkaldt almindelig (ufarlig) leg eller farlig leg, og om skaden sker på en deltager i legen eller på en udenforstående.

Ved *almindelig leg* tildeles normalt ikke en skadelidt deltager erstatning, medmindre skaden er tilføjet forsætligt. Sædvanligvis er der heller ikke grundlag for at pålægge børn ansvar for skade på en udenforstående skadelidt, medmindre legen konkret ikke er ufarlig for vedkommende. Eksempelvis har det betydning for ansvarsvurderingen, om skade på en udenforstående sker i forbindelse med boldspil, der foregår på en boldbane, eller på en vej, hvor der kan være fare for f.eks. forbipasserende cyklister.

Der tales normalt om såkaldt *farlig leg*, hvis legen frembyder særlig risiko – eksempelvis fordi der anvendes redskaber under legen. Hvis skadelidte er deltager i legen, vil der normalt ske nedsættelse af erstatningen til det halve med henvisning til skadelidtes egen skyld. Er skadelidte derimod en udenforstående, herunder et barn, der har trukket sig ud af legen, tildeles normalt fuld erstatning.

Fra retspraksis kan eksempelvis nævnes følgende afgørelse:

U 1970.864 Ø. Tre drenge på 11 og 12 år legede med en luftbøsse, der var ladet med kartoffelstykker, idet de skiftedes til at skyde efter hinanden. Da drengene på et tidspunkt blev uenige, blev den ene (A) indenfor med bøszen, mens de øvrige (B og C) herefter legede

udenfor. For at drille A gik B og C hen til huset, hvor A befandt sig, og klaprede med brevsprækken. Da B herefter ville kigge gennem brevsprækken, blev han ramt i øjet af et kartoffelstykke fra luftbøssen, som A på ca. ½ meters afstand havde affyret inde fra huset mod brevsprækken. Landsretten bemærkede, at A ved på kort afstand at affyre luftbøssen mod brevsprækken, der umiddelbart inden havde været åbnet af B og C, havde gjort sig skyldig i et uforsvarligt forhold, hvorfor han – da det ikke kunne anses for upåregneligt, at der kunne opstå skade som følge heraf – var erstatningsansvarlig.

Ved *ildspåsættelser* er praksis ganske streng, og den nedre grænse for at statuere erstatningsansvar er formentlig omkring 5 år.

Også ved *trafikskader* er der tale om en streng culpavurdering af børn, og culpanormen nærmer sig i disse tilfælde voksnes normale adfærd i en tilsvarende skadesituation. Generelt stilles der således store krav til børns agtpågivenhed i trafikken, uanset om de i skadesituationen er fodgængere eller cyklister.

Fra retspraksis kan eksempelvis nævnes følgende afgørelse:

U 1951.1096 Ø. B, der var 4 år, stod på fortovet ved sit hjem og løb pludselig ud foran en bil, der måtte foretage undvigemanøvre og derved blev beskadiget. Retten lagde til grund, at det måtte kunne forventes, at et barn på B's alder, der boede ud til en befærdet vej, forstod, at det var forbundet med fare at færdes på vejen uden at se sig for. B fandtes derfor at have handlet uagtsomt ved at løbe ud på vejen uden at se sig for. Erstatningen blev dog nedsat til det halve som følge af skadelidtes uforsigtighed.

Hvis vurderingen efter § 24 a, 1. pkt., fører til, at barnet pålægges erstatningsansvar, er der efter § 24 a, 2. pkt., mulighed for at lempe barnets erstatningsansvar, idet ”erstatningen kan nedsættes eller endog helt bortfalde, hvis det findes billigt på grund af manglende udvikling hos barnet, handlingens beskaffenhed og omstændighederne i øvrigt, derunder navnlig forholdet mellem den skadegørendes og den skadelidendes evne til at bære tabet og udsigten til, at skaden kan fås godtgjort hos andre.”

Barnets manglende udvikling (såvel fysisk som mentalt) kan navnlig have betydning, hvis der er tale om at pålægge et mindre barn erstatningsansvar. Med henvisningen til handlingens beskaffenhed kan der både lægges vægt på, hvor risikofyldt adfærd der er udvist, og graden af den udviste uagtsomhed. Er der handlet med forsæt eller en høj grad af uagtsomhed, vil det tale imod en lempelse af barnets erstatningsansvar.

I praksis vil spørgsmålet om lempelse dog bero på en helhedsvurdering, hvor ”omstændighederne i øvrigt” og forholdet mellem skadevolders og skadelidtes evne til at bære tabet og udsigten til, at skaden kan fås godtgjort af andre, antages at være kriterier, der indgår med væsentlig vægt.

Forholdet mellem parternes evne til at bære tabet er navnlig relevant, hvis hverken skadevolder eller skadelidte er dækket af en forsikring. I denne vurdering af parternes økonomiske formåen er det

alene barnets (og ikke barnets forældres) økonomiske forhold, der bør indgå. Med ”udsigten til at skaden kan dækkes af andre” sigtes således ikke til forældrenes økonomiske forhold, men derimod til, om barnets erstatningsansvar skal lempes under henvisning til, at der er en eller flere medansvarlige skadevoldere. Noget andet er, at sådanne medansvarlige skadevoldere efter omstændighederne kan være barnets forældre, hvis disse også har handlet ansvarspådragende i forhold til skaden, jf. nedenfor under afsnit 2.3 og 2.5. I en afgørelse gengivet i U 1975.667 Ø bortfaldt en 5-årigs erstatningsansvar for alvorlig personskade forvoldt med en skruetrækker, formentlig henset til at en kommunal børnehave, der var medansvarlig skadevolder, var forsikringsdækket.

Efter erstatningsansvarslovens § 27, stk. 2, er en forudgående aftale om at fravige § 24 a ugyldig, hvis fravigelsen er til ugunst for den erstatningsansvarlige. Det kan således ikke, inden en skade indtræder, aftales, at der ikke vil kunne ske lempelse af skadevolders ansvar.

Lempelsesmuligheden i § 24 a, 2. pkt., er en særregel om børns erstatningsansvar. Ved siden af denne gælder erstatningsansvarslovens almindelige lempelsesregel i § 24, hvorefter erstatningsansvar kan nedsættes eller bortfalde, når ansvaret vil virke urimeligt tyngende for den erstatningsansvarlige, eller når ganske særlige omstændigheder i øvrigt gør det rimeligt.

Ved børns skadegørende handlinger vil lempelse efter § 24 navnlig være relevant, hvis baggrunden for overvejelser om lempelse i mindre grad er skadevolderens alder, men derimod erstatningsbeløbs betydelige størrelse. Hvis der er tale om ansvar som følge af forsætlige hærværkslignende forhold, vil det imidlertid være vanskeligt at lempe ansvaret efter § 24, selv ved store erstatningsbeløb.

I praksis er der eksempler på, at selv relativt unge personer ifalder erstatningsansvar på flere hundredetusinde kroner, som kan belaste dem langt ind i voksenlivet. Det er kommissionens opfattelse, at sådant erstatningsansvar for barnet er relativt ukendt i befolkningen, og at der således er behov for en bredere oplysningsindsats på dette område.

2.3. Særligt om forældres ansvar for børns skadegørende handlinger

Forældre hæfter ikke for deres børns skadegørende handlinger. Forældre kan derimod ifalde erstatningsansvar for skader forvoldt af deres børn, hvis forældrenes adfærd i sig selv er ansvarspådragende i forhold til den skadegørende handling. Da der er tale om et selvstændigt ansvar for forældrene, er ansvaret ikke betinget af, at der (også) er grundlag for at pålægge det skadevoldende barn ansvar.

Forældre og andre, der har børn i deres varetægt, eksempelvis skoler, børnehaver, andre institutioner, feriekolonier, bedsteforældre mv., har pligt til at føre et rimeligt tilsyn med de pågældende børn. Et selvstændigt ansvar for forældre mv. kan derfor komme på tale, hvis

forældrene tilsidesætter denne tilsynspligt eller undlader at give barnet de nødvendige instruktioner, hvis dette fører til, at barnet forvolder skade. Som det ses, indebærer forældres ansvar typisk – i modsætning til det ovenfor nævnte om barnets selvstændige ansvar – ansvar for en undladelse.

Retspraksis indeholder en række domme, hvor forældre mv. er pålagt erstatningsansvar for deres børns skadegørende handlinger som følge af tilsidesættelse af tilsynspligten. Af denne praksis fremgår imidlertid også, at der er tale om en forholdsvis lempelig culpavurdering af forældrene mv. Omfanget af tilsynspligten vil i vid udstrækning afhænge af barnets alder, og er barnet 12-17 år, kommer det næppe på tale at pålægge forældrene mv. erstatningsansvar for deres børns skadegørende handlinger. Efter praksis er forældreansvaret knyttet til, om forældre mv. konkret har tilsidesat tilsynspligten. Der foreligger derimod ikke retspraksis, der kender forældre erstatningsansvarlige under henvisning til dårlig eller mangelfuld opdragelse generelt.

Fra retspraksis kan eksempelvis nævnes følgende afgørelser, hvor forældre mv. er pålagt ansvar:

U 1963.627/2 V. B, der var 2½ år, legede på en legeplads, og havde i den forbindelse fået besked om at holde sig fra de biler, der var parkeret ved legepladsen. B's mor havde fra et vindue i en stuelejlighed jævnligt set efter B. B kastede sten mod en parkeret bil, hvorved lakket blev beskadiget. Der fandtes ikke at være grundlag for at pålægge B ansvar under hensyn til hans alder. Derimod fandt retten, at B's forældre – henset til B's alder og til at der var tale om leg på et sted, hvor der lå grus tæt ved parkerede biler – ikke at have ført fornødent tilsyn med B, og de blev derfor pålagt ansvar for den pågældende skade.

U 1956.215 H. To drenge på 9 og 11 år havde, uden at det var blevet bemærket, i 4 timer været væk fra en institution for vanskelige børn, hvor de var anbragt. I den periode satte de ild til høet på loftet på en nærliggende gård, hvorved ejendommen delvist nedbrændte. Et flertal af Højesterets dommere fandt, at institutionen var erstatningsansvarlig for den pågældende skade, da tilsynet med drengene ikke havde været tilstrækkeligt, særligt under hensyn til institutionens kendskab til, at den ene af drengene tidligere havde foretaget ildspåsættelser.

U 1951.894 V. Tre piger på 3, 2¾ og 1½ år havde skaffet sig adgang til hønsehuset på nabogården. Her jagede de to ældste med pinde kyllinger, hvorved ca. 250 stk. døde. Henset til børnenes alder fandt retten det betænkeligt at statuere, at der forelå forsæt eller uagtsomhed i retlig forstand, og børnene fandtes derfor ikke erstatningsansvarlige. Et flertal af dommerne fandt derimod forældrene erstatningsansvarlige, idet de i ca. en time ikke havde været klar over, hvor børnene befandt sig, hvorfor der – henset til at det ældste barn kun var 3 år – ikke havde været tale om fornødent tilsyn.

Som et eksempel på, at tilsynspligten ikke var tilsidesat, kan nævnes følgende afgørelse:

U 1998.1770 Ø. En 9-årig pige P, der deltog i en skolefritidsordning, blev på fritidshjemmets legeplads ramt i øjet af en kæp, som en 5½-årig dreng kastede. Landsretten lagde til grund, at tilsynet med de børn, der legede udendørs, i overensstemmelse med de fastsatte retningslinjer var foretaget af to pædagoger, og der fandtes ikke grundlag for at fastslå, at disse retningslinjer for tilsynet var utilstrækkelige. Den omstændighed, at den ene pædagog

kortvarigt havde været væk fra området, fandtes endvidere at være uden betydning for den skete ulykke. Kommunen blev derfor frifundet for erstatningsansvar.

2.4. Særligt om forsikringsdækkede skader

Erstatningsansvarslovens kapitel 2 indeholder en række regler om erstatningsansvar for skader, der er dækket af en forsikring.

Hovedreglen om en forsikrings betydning for erstatningsansvaret findes i erstatningsansvarslovens § 19, der har følgende ordlyd:

”§ 19. I det omfang en skade er dækket af en tingsforsikring eller en driftstabsforsikring, er der ikke erstatningsansvar.

Stk. 2. Reglen i stk. 1 gælder ikke, såfremt:

- 1) den erstatningsansvarlige har forvoldt skaden forsætligt eller ved grov uagtsomhed, eller
- 2) skaden er forvoldt ved udøvelse af offentlig eller erhvervsmæssig virksomhed eller virksomhed, der kan ligestilles hermed.

...”

Bestemmelsen omhandler alene den situation, hvor *skadelidte* har tegnet en forsikring. Den omstændighed, at skadevolderen måtte have tegnet en ansvarsforsikring, er således ikke relevant i forhold til bestemmelsens anvendelse.

Som det fremgår, er hovedreglen efter § 19, stk. 1, at der ikke er erstatningsansvar i det omfang, den pågældende skade er dækket af en forsikring som de nævnte – dvs. (skadelidtes) tingsforsikring eller driftstabsforsikring. Bestemmelsen fritager dermed ikke skadevolder for erstatningsansvar ved personskade, uanset om skadelidte måtte have tegnet ulykkes- eller livsforsikring.

Foreligger der en forsikring som nævnt i bestemmelsen, er konsekvensen, at skadevolders ansvar som udgangspunkt bortfalder. Der er dermed ikke blot tale om, at erstatningsansvaret kan lempes. Erstatningsansvaret bortfalder dog alene *i det omfang, der er forsikringsdækning*. Dette betyder, at erstatningsansvaret uanset forsikringen opretholdes for den del, der ikke måtte være forsikringsdækket, f.eks. fordi den tegnede forsikring ikke dækker hele tabet på grund af underforsikring, eller fordi der i forsikringen er vilkår om selvrisiko. Af formuleringen følger imidlertid også, at erstatningsansvaret bortfalder, hvis det *er* dækket af en forsikring. Dette gælder, uanset om anmeldelse af skaden betyder, at skadelidte herefter mister en ret til bonus eller fremover må påregne præmiestigning, jf. eksempelvis en afgørelse gengivet i U 1998.1606 V, hvor skadelidte

– trods kaskoforsikring på den beskadigede bil – kunne kræve selvriskobeløbet erstattet af skadevolder, men ikke præmiestigningen på kaskoforsikringen.

Foreligger der en relevant forsikring, følger det af § 19, stk. 1, at skadevolderens ansvar – og ikke kun forsikringsselskabets regresret over for skadevolderen – bortfalder. Skadelidte kan derfor ikke vælge at rette sit krav mod skadevolderen i stedet for forsikringsselskabet.

Erstatningsansvarslovens § 19 finder anvendelse, uanset om grundlaget for skadevolders ansvar er culpapreglen eller en strengere ansvarsnorm. I relation til visse regler om skærpet ansvar er der imidlertid fastsat regler om, at skadevolders ansvar opretholdes til trods for forsikringsdækningen, jf. § 21.

Erstatningsansvarsloven indeholder flere undtagelser til hovedreglen om ansvarsfrihed i § 19, stk. 1. I denne sammenhæng findes den væsentligste modifikation i § 19, stk. 2, nr. 1, hvorefter stk. 1 ikke gælder, hvis skadevolder har forvoldt skaden ved forsæt eller grov uagtsomhed.

Om baggrunden for denne undtagelse er i forarbejderne anført, at både præventive hensyn og hensynet til retsbevidstheden tilsiger, at erstatningsansvaret fastholdes, hvis skaden er forvoldt med forsæt, eller der er handlet med en meget høj grad af uagtsomhed, der må ses som en hensynsløs ligegyldighed over for andres værdier, jf. side 14-15 i Erstatningslovudvalgets betænkning nr. 829/1978 om lempelse af erstatningsansvar mv.

Fastholdelse af erstatningsansvaret med henvisning til § 19, stk. 2, nr. 1, forudsætter, at der er tale om forsæt eller grov uagtsomhed i forhold til den konkrete skade. Selv om skadevolder har handlet forsætligt eller udvist grov uagtsomhed i forhold til eksempelvis et brugstyveri, er det ikke givet, at erstatningsansvaret på den baggrund fastholdes i relation til eventuelle følgeskader. I en afgørelse gengivet i U 1990.27 H fandt Højesteret således, at der hverken i ordlyden eller i forarbejderne til undtagelsesbestemmelsen i § 19, stk. 2, nr. 1, var fornødne holdepunkter for at fastslå, at et forsætligt brugstyveri af en bil også betyder, at skadevolder (tyven) forsætligt har forvoldt en skade, der er opstået ved et kørselsuheld i bilen.

Ansvarsfritagelsen i erstatningsansvarslovens § 19, stk. 1, finder endvidere ikke anvendelse, hvis der er tale om erstatningsansvar ved udøvelse af offentlig eller erhvervsmæssig virksomhed eller virksomhed, der kan ligestilles hermed, jf. § 19, stk. 2, nr. 2, eller hvis der er tale om erstatningsansvar i medfør af visse nærmere opregnede love, herunder færdselslovens regler om ansvar for motordrevne køretøjer, jf. § 21.

Mens erstatningsansvarslovens § 19 omhandler betydningen af, at skadelidte har tegnet en forsikring, indeholder forsikringsaftaleloven visse bestemmelser, der vedrører den situation, hvor *skadevolder* er dækket af en ansvarsforsikring.

En almindelig familieansvarsforsikring omfatter forsikringstager samt dennes hjemmeboende børn og udeboende børn under 21 år, hvis de ikke lever i fast parforhold eller selv har børn boende hos sig. Skader, der forvoldes af et barn, er dermed som hovedregel dækket af en ansvarsforsikring, hvis forældrene har tegnet en almindelig familieforsikring, idet disse forsikringer typisk indeholder både en indboforsikring og en ansvarsforsikring.

Efter forsikringsaftalelovens § 18, stk. 1, er udgangspunktet, at den sikredes (skadevolderens) forsætlige fremkaldelse af forsikringsbegivenheden ikke dækkes af forsikringen. Ved forsætlig skadeforvoldelse forstås ikke kun skade, som vedkommende tilføjer med vilje, men også skader hvor skadevolder må forudse, at skaden er en uundgåelig følge, eller at skadevolder ud fra sit erfaringsgrundlag må forstå, at skaden er en så nærliggende følge, at den med overvejende sandsynlighed vil indtræde.

Hovedreglen er således, at en ansvarsforsikring ikke dækker skader, der forvoldes med forsæt. En undtagelse herfra findes i forsikringsaftalelovens § 19, stk. 1, som har følgende ordlyd:

”Bestemmelserne i § 18 om bortfald eller begrænsning af selskabets ansvar finder ikke anvendelse, når den sikrede var under 14 år eller på grund af sindssygdom, åndssvaghed, forbigående sindsforvirring eller lignende tilstand har manglet evnen til at handle fornuftsmæssigt.”

Af bestemmelsen følger, at der er forsikringsdækning for skader, som er forvoldt forsætligt, hvis skadevolderen er under 14 år. Forsætlig skadeforvoldelse dækkes med andre ord fuldt ud, når blot skadevolderen er under 14 år på handlingstidspunktet. Dette gælder uanset karakteren af den ansvarspådragende handling, og således også ved eksempelvis hærværk, som barnet ville ifalde et strafansvar for, hvis vedkommende havde været over den kriminelle lavalder.

Baggrunden for bestemmelsen er, at det med mindre børns ansvar kan være vanskeligt at skelne mellem skade, der forvoldes med vilje, og skade, der skyldes tankeløshed.

Bestemmelsen er ikke i sig selv udtryk for en udvidelse af det erstatningsretlige ansvar. Forsikringsdækning kommer derfor kun på tale, hvis det skadevoldende barn efter de almindelige erstatningsretlige principper kunne gøres ansvarlig, hvilket navnlig vil sige, at barnet har opnået en alder, hvor erstatningsansvar er relevant, jf. ovenfor under afsnit 2.2. Er der tale om skade forvoldt af et barn, der er under den nedre aldersmæssige grænse, og hvor der derfor ikke kan gøres et ansvar gældende, kommer forsikringsdækning uanset forsikringsaftalelovens § 19, stk. 1, kun på tale, hvis den pågældende ansvarsforsikring indeholder en såkaldt børneklause. Børneklauselerne kan have varierende indhold (herunder være begrænset til at dække personskaade), men er i alle tilfælde udformet med henblik på at dække skader, som et barn på grund af sin alder ikke kan gøres erstatningsansvarlig for.

Forsikringsaftalelovens § 19, stk. 1, er deklatorisk, men fraviges normalt ikke i praksis.

Samspillet mellem erstatningsansvarsloven og forsikringsaftaleloven indebærer, at et barns erstatningsansvar, som trods skadelidtes eventuelle forsikringsdækning opretholdes, fordi der er handlet forsætligt, jf. erstatningsansvarslovens § 19, stk. 2, nr. 1, er dækket af en familieansvarsforsikring, hvis barnet var under 14 år på handlingstidspunktet.

2.5. Offentlige dækningsordninger

Offererstatningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 688 af 28. juni 2004, som ændret ved lov nr. 516 af 7. juni 2006, indeholder regler om, i hvilke tilfælde skadelidte kan få sit tab i anledning af en indtrådt skade dækket af staten. Efter lovens § 1 yder staten erstatning og godtgørelse for personskader, der forvoldes ved en overtrædelse af straffeloven her i landet. Erstatning ydes desuden for skade på tøj og andre sædvanlige personlige ejendele, som skadelidte havde på sig, da personskaden blev forvoldt.

Lovens afgrænsning betyder, at eksempelvis tingsskade i anledning af hærværk eller ildspåsættelse ikke kan kræves dækket af staten under offererstatningsordningen.

Hvis der udbetales erstatning til den forurettede, indtræder staten i skadelidtes krav mod skadevolderen, jf. § 17.

Efter lovens § 5 yder staten erstatning i disse tilfælde, selv om gerningsmanden er ukendt eller ikke kan findes, eller selv om gerningsmanden ikke kan straffes, herunder fordi vedkommende er under 15 år.

2.6. Særligt om flere ansvarlige skadevoldere

Som det fremgår af ovennævnte, kan de almindelige regler om børns erstatningsansvar og forældres ansvar for deres børns skadegørende handlinger føre til, at flere personer er forpligtet til at erstatte den samme skade. Hvis barnet efter erstatningsansvarslovens § 24 a kan pålægges ansvar, og hvis barnets forældre har pådraget sig et selvstændigt culpaansvar ved at tilsidesætte en tilsynsforpligtelse, vil der således være flere ansvarlige skadevoldere i anledning af den pågældende skade.

I dansk ret er udgangspunktet ved flere ansvarlige skadevoldere, at de hæfter solidarisk. Dette indebærer, at skadelidte kan kræve hele erstatningsbeløbet dækket af den enkelte skadevolder, således at alle skadevolderne er frigjorte, når skadelidte har modtaget det fulde erstatningsbeløb, uanset hvem af skadevolderne der indfrier erstatningsbeløbet.

Den, som skadelidte vælger at rette kravet mod, er imidlertid ikke nødvendigvis den af skadevolderne, der i sidste ende skal bære erstatningsbyrden. Spørgsmålet om, i hvilket omfang den

indfriende skadevolder har regres mod en medskadevolder, er nærmere reguleret i erstatningsansvarslovens § 25, der har følgende ordlyd:

”§ 25. Den indbyrdes fordeling af erstatningsbyrden mellem flere solidarisk erstatningsansvarlige foretages efter, hvad der under hensyn til ansvarets beskaffenhed og omstændighederne i øvrigt må anses for rimeligt.

Stk. 2. Er en eller flere af de erstatningsansvarlige dækket af en ansvarsforsikring, gælder § 19, stk. 1 og 2, og § 21. I de tilfælde, der er nævnt i § 19, stk. 2, nr. 1 og 2, og § 21, kan der ved den indbyrdes fordeling af erstatningsbyrden mellem skadevolderne tages hensyn til foreliggende ansvarsforsikringer. § 20 finder tilsvarende anvendelse.”

Hvis barnet og forældrenes forsikringsmæssige situation er den samme – dvs. hvis ingen eller alle er dækket af en ansvarsforsikring – afgøres den indbyrdes ansvarsfordeling efter erstatningsansvarslovens § 25, stk. 1. Herefter skal der foretages en helhedsvurdering af, i hvilket omfang det er rimeligt at tildele den indfriende skadevolder regres, idet der bl.a. skal tages hensyn til ansvarets beskaffenhed.

Hvis ingen af skadevolderne er forsikringsdækkede, kan forskelle i skadevoldernes økonomiske forhold have betydning. Dette var eksempelvis tilfældet i en afgørelse gengivet i U 2001.1590 V, hvor et barn B under leg med bue og pil i en kommunal skole ramte en legekammerat i øjet. Retten fandt, at skolen ikke havde ført effektivt tilsyn med henblik på at sikre, at et forbud mod at skyde med pile blev overholdt, og kommunen og B fandtes at være solidarisk ansvarlige over for skadelidte. Hverken kommunen eller B var dækket af ansvarsforsikring, og kommunen kunne ikke anses for selvforsikrer. I det indbyrdes forhold fandtes kommunen at skulle bære erstatningsbyrden.

Hvis enkelte, men ikke alle, solidarisk ansvarlige skadevoldere er dækket af en ansvarsforsikring, afgøres deres indbyrdes forhold efter bestemmelsen i § 25, stk. 2. Dette indebærer efter bestemmelsens 1. pkt., at et regreskrav mod den skadevolder, der ikke er dækket af en ansvarsforsikring, som udgangspunkt bortfalder. Regresansvaret opretholdes alene, hvis (1) vedkommende har handlet forsætligt eller har udvist grov uagtsomhed, (2) skaden er forvoldt ved udøvelse af offentlig eller erhvervmæssig virksomhed eller virksomhed, der kan ligestilles hermed, eller (3) ansvaret er reguleret i visse nærmere angivne love, herunder færdselsloven.

Erstatningsansvarslovens § 25, stk. 2, 2. pkt., indeholder en lempelsesregel, der bl.a. er anvendelig, hvis regreskravet *ikke* bortfalder i medfør af 1. pkt., f.eks. fordi den pågældende skadevolder har handlet forsætligt eller udvist grov uagtsomhed. Tanken med bestemmelsen er, at der i så fald kan tages hensyn til de foreliggende forsikringer med den konsekvens, at erstatningsansvaret endeligt placeres helt eller delvis hos den skadevolder, der er forsikringsdækket.

Bestemmelsen i erstatningsansvarslovens § 25 suppleres af den særlige lempelsesregel, der er i lovens § 24 a, 2. led, jf. ovenfor under afsnit 2.2. Det antages således, at § 24 a, 2. led, kan anvendes

til at lempe et barns regresansvar over for en medansvarlig skadevolder ved siden af erstatningsansvarslovens § 25.

3. Udenlandsk ret om forældreansvar

3.1. Norge

Det følger af § 1-1 i den norske skadeserstatningslov, at børn og unge under 18 år skal erstatte de skader, som de forvolder forsætligt eller uagtsomt, for så vidt det findes rimeligt under hensyn til vedkommendes alder, den udviste adfærd, økonomiske evne og forholdene i øvrigt.

Herudover indeholder loven i § 1-2, nr. 1, en bestemmelse om forældres selvstændige ansvar for børns handlinger. Heraf følger, at forældre ifalder ansvar for skader forvoldt af børn og unge under 18 år, hvis forældrene ikke har foretaget behørigt tilsyn med barnet eller den unge eller på anden måde ikke har foretaget det, der med rimelighed kan kræves for at hindre den pågældende i at forvolde skade. Bestemmelsen antages at være udtryk for en almindelig culpanorm, jf. Peter Lødrup, Lærebok i erstatningsrett, 5. udgave, 2005, side 140.

Foruden dette selvstændige erstatningsansvar for forældrene, indeholder skadeserstatningsloven i § 1-2, nr. 2, en bestemmelse, hvorefter forældre i et vist omfang hæfter for deres børns skadevoldende handlinger. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Uansett egen skyld svarer foreldre for skade voldt forsettlig eller uaktsomt av deres barn under 18 år som de bor sammen med og har omsorgen for, med inntil 5.000 kroner for hver enkelt skadevoldning.”

Bestemmelsen pålægger ikke forældrene et objektivi ansvar i sædvanlig forstand, idet ansvaret er betinget af culpa hos det skadevoldende barn. Når der alligevel er tale om et skærpet ansvar for forældrene, skyldes det, at forældreansvaret efter bestemmelsen ikke forudsætter, at forældrene selv har handlet culpøst, eksempelvis ved at tilsidesætte en tilsynsforpligtelse. Forældrene bliver derved – uanset at de ikke selv kan bebrejdes noget – ansvarlige for deres børns culpøse handlinger eller undladelser.

En bestemmelse om forældres hæftelsesansvar for deres børns culpøse adfærd blev indført i den norske skadeserstatningslov i 1966. Baggrunden for denne regel var nogle overvejelser, der i april 1964 var blevet offentliggjort i Indstilling I fra en sagkyndig komité, som i 1960 var blevet nedsat med henblik på at overveje spørgsmålet om bl.a. børns og forældres erstatningsansvar, når børn er skadevoldere.

Mens komitéens flertal alene fandt grundlag for at foreslå en lovfæstelse af det allerede gældende tilsynsansvar for forældrene, foreslog ét medlem af komitéen, at der tillige skulle indføres et

begrenset objektivt ansvar for foreldrene. således at disse hæfter for skade forvoldt af børn og unge under 18 år, som foreldrene bor sammen med og har omsorgen for.

I forarbejderne til den pågældende lovændring anføres følgende om et hæftelsesansvar for foreldrene, jf. Ot.prp. nr. 48 (1965-66), side 17-18:

”Departementet har vært noe i tvil om hvorvidt det bør innføres et begrenset objektivt ansvar for foreldre når det gjelder skader deres barn volder på uforsvarlig måte (ved forsett eller uaktsomhet). Som det går fram av uttalelserne foran, har det vært motstridende oppfatninger blant dem som har uttalt seg.

En ordning med et begrenset objektivt ansvar for foreldre har etter departementets oppfatning flere fordeler...Et objektivt ansvar tilsies for det første ut fra reparationshensynet, ikke minst fordi det ofte hefter særlige vansker ved inndrivelsen av erstatningsbeløp hos barn og ungdom. Det byr videre på prosess-økonomiske og retts tekniske fordeler og kan i det hele virke med til å avskjære diskusjon om ansvaret for småskader, hvor det er på det rene at vedkommende barn har volt skaden ved uforsvarlig atferd.

Et begrenset objektivt ansvar vil neppe kjønes fremmed for de flestes rettsfølelse. Foreldre flest synes vel det er naturlig å erstatte mindre skader som deres barn har volt forsettlig eller uaktsomt, selv ora de ikke skulle være juridisk forpliktet til det.

Det objektive ansvar vil også kunne ha en viss preventiv betydning. Foreldre som ellers kjønske stiller seg nokså likegyldige til hva deres barn foretar seg, vil få oppfordring til å være mer påpasselig når de risikerer å måtte svare erstatning for skader barna gjør. Et objektivt ansvar kan bidra generelt til å øke forståelsen av at skadehandlinger av barn og ungdom må motarbeides, og departementet ser det som viktig å styrke den alminnelige opinion på dette område i vår tid, jf. bl.a. de kriminalpolitiske hensyn. Psykologisk sett kan det være en fordel å få engasjert foreldrene som ansvarlige uten å måtte blande inn bebrejdelser om skyld.

Det bør imidlertid neppe komme på tale å innfre et (begrenset) objektivt ansvar uten noen adgang til å lempe det. Prosessøkonomisk ville nok dette by på fordeler, idet man ville unngå å få prosedyre om nedsettning av ansvaret. Men ansvaret ville i enkelte tilfelle kunne ramme urimelig hardt. Dette vil kunne være tilfellet dersom foreldrenes økonomi er særlig svak (f.eks. hvor det er tale om en enslig forsørger), eller hvor vedkommendes barn har volt en serie med skader som samlet vil kunne medføre et stort ansvar. Selv om en må gå ut fra at foreldre vil få adgang til å forsikre seg mot ansvaret, må en regne med at foreldrene må bære en viss selvrisko.

Departementet er etter dette kommet til at det bør innføres en regel om et begrenset objektivt ansvar for foreldre, men med adgang til at sette ansvaret ned dersom det virker urimelig tyngende. Det bør dog etter departementets oppfatning bare komme på tale å lempe dette ansvaret i unntakstilfelle. Skulle det bli alminnelig å lempe ansvaret, ville det vesentlige poeng med det objektive ansvar falle bort.

Det beror på et skjønsspørsmål hvor høyt det objektive ansvar skal settes. Departementet er blitt stående ved kr 500 for hver enkelt skadeforvoldelse som passende. Dette beløpet er stort nok til å gi dekning for de mindre skadeforvoldelser, som tross alt vel er de mest hyppig

forekommende. Det må også antas høyt nok til å ha en viss preventiv virkning, som et påtrykk på foreldrene til å føre tilsyn med sine barn.”

Som det ses, er baggrunden for bestemmelsen således navnlig hensynet til at sikre skadelidtes dækning af dennes tab samt præventive hensyn.

Der er endvidere i forslaget fra mindretallet i komitéen lagt vægt på, at man med en sådan bestemmelse vil ”fange” bevisvanskelige tilfælde med ”skjult skyld”, da det kan være vanskeligt at føre det fornødne bevis for mangelfuld opdragelse, og at et hæftelsesansvar for forældre i øvrigt vil være i overensstemmelse med den almindelige retsfølelse, jf. Innstilling I, april 1960, side 18. Der peges i mindretallets forslag også på, at ansvaret vil kunne stimulere forældrene til at øge påpasseligheden med, hvad barnet foretager sig, og at det på en praktisk måde viser den tætte samhørighed og solidaritet mellem forældre og barn.

Hæftelsesansvaret forudsætter, at det skadevoldende barn er under 18 år og bor sammen med den pågældende forælder. Spørgsmålet om, hvad der skal til for at anse et barn som hjemmeboende, og hvilken type forældre-barn relation der kræves, for at bestemmelsen finder anvendelse, er ikke nærmere omtalt i lovbemærkningerne til bestemmelsen. I mindretallets forslag i Innstilling I, april 1960, side 19, er anført følgende:

”I tredje ledd er tatt opp den foreslåtte regel om begrenset objektivt ansvar. Den gjelder bare ansvar for barn under 18 år som foreldrene bor sammen med og har omsorgen for, altså ikke barn som er flytt heimefra eller anbrakt i anstalt m.m. Har bare en av foreldrene omsorgen, vil denne ha det objektive ansvaret alene.”

I den juridiske litteratur anføres, at bofællesskabet mellem forældre og barn giver den pågældende forælder anledning til at kontrollere barnets adfærd og opdragelse, og at de præventive hensyn, der til en vis grad ligger til grund for reglen, ikke gør sig gældende, hvis barnet ikke længere bor sammen med forældrene, jf. Bjarte Askeland, Erstatningsrettslig identifikation, 2002, side 258.

Samme sted anføres endvidere følgende:

”Den omstendighet at *fosterbarn* ikke omfattes af regelen, viser imidlertid at preventive betraktninger ikke er helt avgjørende. Fosterforeldre vil i tilnærmet samme grad som alminnelige biologiske foreldre kunne opdrage barna og på andre måter forebygge mot skade. Af denne omstendighet ikke har kvalificert dem for identifikasjonsansvar, viser at også andre sider ved forbindelsen mellom foreldre og barn er utslagsgivende.

Mye taler for at lovens vilkår ”foreldre” og ”barn” bygger på et juridisk, ikke et biologisk, familiebegrep. Dette følger av at adoptivbarn etter sikker rett omfattes av regelen. Det sentrale identifikasjonsgrunnlaget synes etter dette å være at man har valgt å knytte seg til en person som familiemedlem, et barn. Det å adoptere et barn er en signalisering overfor utenverdenen om at man tager ansvar for barnet på godt og vondt. At fosterbarn holdes utenfor, kan indikere at også det økonomiske fellesskap som består mellom foreldre og barn står sentralt.”

Efter bestemmelsen er erstatningsbeløbet begrenset til (nu) 5.000 norske kroner pr. ”skadevoldning”. I lovbemærkningerne er ikke anført synspunkter om, hvornår der er tale om en eller flere skader, men i mindretallets forslag i Innstilling I, april 1960, anføres på side 19 følgende:

”Ansvaret foreslås begrenset til (antydningssvis) kr. 1.000 pr. skadevoldning pr. foreldrepar. Hvilke skader som går inn under hvert enkelt skadevoldning, må avgjøres konkret. Når det er naturlig erstatningsrettslig sett å se barnets skadegjørende virksomhet – handling eller forsømmelse – som ett samlet hele, vil alle skader som denne virksomhet volder, gå inn under samme begrensingsbeløp. Dette vil i så fall gjelde selv om det er flere skadelidte, iallfall ved tingskader, og i noen grad også ved personskader. I alminnelighet må det opereres med eget begrensingsbeløp for hvert enkelt skadevoldende barn.”

Som det fremgår, forudsætter forældrenes hæftelsesansvar, at det skadevoldende barn har handlet culpøst. Hverken lovbemærkningerne eller den juridiske litteratur ses at omtale det indbyrdes forhold mellem barn og forældre i et tilfælde, hvor både forældre og barn anses for erstatningsansvarlige for en given skade. Af mindretallets argumentation til støtte for en præventiv virkning af et hæftelsesansvar fremgår imidlertid, at forældrene forudsættes at have regres mod det skadevoldende barn, idet det anføres, at et barn, der er uden midler, måske vil føle et større ansvar, når barnet ved, at forældrene kommer til at betale ”(selvsagt med rett til regress mot barnet).”, jf. Innstilling I, april 1960, side 18.

Bestemmelsen er siden vedtagelsen i 1966 ændret flere gange. I 1976 blev beløbsgrænsen hævet fra 500 til 1.000 norske kroner under henvisning til den almindelige prisudvikling og den øgede velstand generelt, og bestemmelsen er senest ændret i 1995, hvor beløpsbegrænsningen blev hævet fra 1.000 kr. til 5.000 kr. pr. skadeforvoldelse.

Forud for den pågældende lovændring i 1995 og i forbindelse med høringen over det pågældende lovforslag var der fra flere sider peget på, at beløbet burde hæves betydeligt, eksempelvis til 20.000 kr.

I forarbejderne til denne lovændring er bl.a. anført følgende, jf. Ot.prp. nr. 23 (1994-1995), side 3:

”Departementet mener beløpet bør heves utover det som ville følge av en sammenligning med den alminnelige prisutvikling. Beløpet bør ikke settes så lavt at det snart bliver behov for å justere det på ny.

Desuten mener departementet at det kan være behov for en viss innskjerping av foreldres objektive ansvar for skader voldt af deres barn. Et noe strengere erstatningsansvar for foreldre til barn under 18 år vil etter departementets syn kunne ha en viss preventiv effekt i forhold til typiske former for barne- og ungdomskriminalitet, f.eks. skadeverk og tyverier. Departementet peker også på at et skjerpet objektivt erstatningsansvar for foreldrene generelt kan bidra til å øke forståelsen for at barne- og ungdomskriminalitet må motarbeites, og til å markere at foreldrene i den forbindelse har en viktig del av ansvaret.

Departementet er klar over at en beløpsøkning fra 1.000 kr. til 5.000/10.000 kr. kan oppleves som stor for mange foreldre med svak økonomi. Departementet peker alligevel på at det vil kunne tas nødvendig hensyn til foreldrenes betalingsevne gjennom den alminnelige lempningsregelen i skadeserstatningsloven § 5-2. Etter denne bestemmelsen kan ansvaret lempes når retten etter en skjønnsmessig helhetsvurdering finner at ansvaret virker urimelig tyngende for foreldrene, eller når det i særlige tilfeller er rimelig at den skadelidte helt eller delvis bærer skaden.”

Og videre på side 5:

”Departementet foreslår å auke beløpsgrensa i skadeserstatningsloven § 1-2 nr 2 til 5.000 kroner. Dei fleste høyringsinstansane har gått inn for ei grense på 5.000 kroner eller noko mindre, eller har ikkje hatt merknader. Ei slik heving inneber ei reell skjerpning av ansvaret også etter at det er teke omsyn til inflasjonen. Omsynet til at skadelidne skal få dekt tapet sitt, talar for ei auke utover ei rein indeksregulering....

På den andre sida vil departementet ikkje gå inn for at grensa vert sett høgare enn til 5.000 kroner, slikt nokre få av høyringsinstansane går inn for. Departementet peikar på at ansvaret er objektivt, og er til skilnad frå hovedregelen for skadebotansvar eit ansvar fir handlinger valda av andre. Ein bør derfor vere varsam med å heve grensa for mykje. I tilfelle der foreldra sjølv har vist aktløyse ved mangel på tilsyn o l, kan dei bli ansvarlege etter foresegna i skadeserstatningsloven § 1-2 nr 1. For foreldre sitt skyldansvar gjeld det ikke nokon beløpsgrense.”

Bestemmelsen har etter det oplyste ikke givet anledning til nærmere analyser eller omtale. Barneombuddet i Norge har i en uttalelse af 4. juni 2008 på linje hermed oplyst, at man kun modtager få henvendelser om hæftelsesreglen.

Efter det oplyste findes alene én trykt afgørelse, hvori hæftelsesreglen er anvendt, jf. Rettens Gang 1975, side 186. I denne sag blev et forældrepar pålagt at hæfte med 500 norske kr. for en skade, deres 9-årige søn uagtsomt havde påført en legekammerat ved iført skøjter at sparke denne på kæbepartiet. Kammeraten pådrog sig omfattende tandskader, og den 9-årige blev pålagt et selvstændigt erstatningsansvar for 9.500 norske kr.

3.2. Sverige

Den svenske skadeståndslag indeholder i kapitel 2, § 4, en særlig regel om børns erstatningsansvar. Efter denne bestemmelse ifalder en skadevolder, der er under 18 år, erstatningsansvar for sin culpøse adfærd, idet der dog skal tages behørigt hensyn til vedkommendes alder og udvikling, handlingens beskaffenhed, foreliggende ansvarsforsikringer og andre økonomiske forhold samt omstændighederne i øvrigt.

Bestemmelsen angiver alene, under hvilke omstændigheder et skadevoldende barn kan gøres erstatningsansvarlig.

Svensk lovgivning indeholder endvidere bestemmelser, der er relevante ved vurderingen af, om forældre pådrager sig ansvar for deres børns skadegørende handlinger. Af kapitel 6, § 2, i föräldrebalken følger, at föräldremyndighedsindehaveren – med henblik på at hindre, at barnet forårsager skade på andre – skal sørge for, at barnet er under tilsyn. Forældrene hæfter således ikke for skader forvoldt af deres børn, men kan efter omstændighederne ifalde et selvstændigt culpaansvar som følge af manglende tilsyn, jf. kapitel 2, § 1, i skadeståndslagen.

Det svenske Brottsförebygganda Rådet har tidligere haft til opgave at vurdere, om forældres ansvar for deres børns handlinger skal skærpes via erstatningsregler eller på anden måde, samt angive positive eller negative effekter af et sådant skærpet ansvar. Rådets overvejelser om at gøre forældre erstatningsansvarlige for deres børns skadegørende handlinger i videre udstrækning end det ovenfor nævnte er gengivet i betænkning 1990:1 om barnens brott och föräldrarnas ansvar.

Om formålet med et skærpet ansvar anføres i betænkningen indledningsvis følgende, jf. side 79 og 80:

”För det fall lagstiftningsvägen skulle komma att väljas har bl a följande synspunkter fremförts. Ett ökat skadeståndsansvar för föräldrar för sina barns skadevållande handlinger bör inte i första hand syfta till att tillgodose de skadelidandes behov. Meningen bör i stället vara att ett vodgat ansvar skall få familjen att ändra handlingsmönster och att föräldrarna mobiliseras som sociale kontrollörer.

...

En regel om ökat skadeståndsansvar skulle kunna innebära ett närmande mellan barn och föräldrar och ge upphov till en diskussion om hur problemet skall lösas. Regeln medför en ökad aktivitet från föräldrarnas sida och öppbar en möjlighet till dialog och samverkan med barnen. Dette kan vara av värde inte minst för familjer som befinner sig i ett särskilt svårt socialt läge. För dessa skulle en lagregel kunne vara ett konkret verktyg i förhållande till barnet.

Man behöver inte utgå från att ett ökat skadestånd får föräldrar skulle komma att uppfattas som något negativt. Tvärtom kan det antas att många föräldrar vill ha ett ökat ansvar även ekonomisk, eftersom de känner en solidaritet med den skadelidande som de vill ta på sig i barnets namn.

Det kan diskuteres vilken preventiv effekt en skadeståndsregel skulle få. En uppfattning är att regeln inte har en direkt utan en indirekt verkan. När en förälder via massmedia tager del av att skadestånd dömts ut i ett visst fall, kan de påverka föräldern till att ta olika initiativer och därigenom förbättra sammenhållningen i familien. Enligt en annan uppfattning har regeln inte någon preventiv verkan i familjer som redan befinner sig i ett stærkt utsatt socialt läge. Ytterligere en uppfattning är att regeln kan få effekt även i sådana fall, låt vara i mindre utsträckning.”

I betænkningen drøftes forskellige modeller for et skærpet forældreansvar, og rådet anbefaler herefter, at der i skadeståndslagen indsættes en bestemmelse, hvorefter forældre (inden for en vis

beløbsgrænse) er ansvarlige for de skader, som barnet skal erstatte – dvs. et hæftelsesansvar for barnets culpøse adfærd.

Rådet fremhæver i den forbindelse, at hovedsigtet med en sådan regel er at engagere forældre mere i deres børns liv, hvortil det er tilstrækkeligt at indføre et begrænset ansvar. Ungdomskriminalitet kan efter omstændighederne føre til betydelig skadeforvoldelse, og hvis forældreansvaret gælder ubegrænset, vil det kunne virke urimeligt og mangle forståelse hos almenheden, jf. betænkningens side 111 og 112.

Da baggrunden for ansvaret er den generelle mulighed for at påvirke barnet, finder rådet, at ansvaret bør påhvile forældrene, uanset om disse er skilt, og uanset at kun den ene forælder har barnet boende hos sig. Af samme grund bør ansvarsreglen være anvendelig, selv om skaden måtte ske, mens barnet er under andres tilsyn, men ikke hvis barnet er anbragt uden for hjemmet.

Rådets anbefaling vedrørende et skærpet forældreansvar førte imidlertid ikke til lovændringer. Om baggrunden herfor er i prop. 1993/94:57 navnlig henvist til, at der kunne rejses tvivl om, hvorvidt et sådant ansvar ville have en præventiv virkning, at et sådant ansvar næppe ville have en effekt i socialt belastede familier, og at det kunne forekomme stødende, hvis forældre kunne pådrage sig erstatningsansvar, selv om vedkommende havde gjort alt for at undgå barnets skadeforvoldelse, og selv om der ikke var tale om tilsidesættelse af tilsynspligten.

For tiden overvejes det på ny i det svenske justitsministerium, om der bør gennemføres skærpede regler for forældreansvaret, herunder om der i skadeståndslagen bør indsættes en bestemmelse om forældres præsumptionsansvar, således at forældre er ansvarlige for deres børns skadegørende handlinger, medmindre forældrene godtgør, at de har gjort, hvad der stod i deres magt for at forhindre skaden.

Det kan endvidere nævnes, at skadeståndslagen i kapitel 2, § 6, indeholder en bestemmelse, hvorefter der efter omstændighederne er erstatningsansvar (herunder for forældre) som følge af ”culpøs passivitet” – dvs. ansvar for at undlade at anmelde en forbrydelse, der er ved at blive begået.

Bestemmelsen har sammenhæng med kapitel 23, § 6, i brottsbalken, som indeholder en særlig udvidet medvirkensregel. Ifølge bestemmelsens stk. 1 straffes den, der undlader i tide at anmelde eller afsløre en strafbar gerning, der er i færd med at blive begået, når dette kan ske uden fare for den pågældende selv eller nogen af hans nærmeste.

Ifølge bestemmelsens stk. 2 straffes forældre, andre ”uppfostrare” eller ”förmyndare”, der, uden for de tilfælde, der er omfattet af stk. 1, undlader at forhindre en person, der står under deres pleje eller tilsyn i at begå en strafbar gerning, når dette kan ske uden fare for dem selv eller deres nærmeste og uden anmeldelse til en myndighed.

Ifølge bestemmelsens stk. 3 kan man dog ikke dømmes for overtrædelse af stk. 1 eller stk. 2 medmindre den strafbare gerning var så fremskreden, at der kunne idømmes straf for denne.

Ansvar efter bestemmelsen er begrænset til ”strafbare gerninger”, hvilket indebærer, at gerningsmanden til hovedforbrydelsen skal opfylde de subjektive betingelser for idømmelse af straf. Derimod kræves det ikke, at gerningsmanden til hovedforbrydelsen faktisk kan straffes, f.eks. hvis denne er under den kriminelle lavalder.

Undtaget for strafansvar er man i de tilfælde, hvor man ved at anmelde, afsløre eller forhindre den strafbare gerning vil udsætte sig selv eller sine nærmeste for fare, f.eks. hvis man selv må forvente at ifalde strafansvar for medvirken til hovedforbrydelsen eller at blive udsat for repressalier fra gerningsmanden til hovedforbrydelsen.

Straf for overtrædelse af bestemmelsen kræver som udgangspunkt forsæt. Dette indebærer bl.a., at man er undtaget for straf i de tilfælde, hvor man på grund af en faktisk vildfarelse tror, at man ved at anmelde, afsløre eller forhindre den strafbare gerning vil påføre sig selv eller sine nærmeste fare.

Kredsen af personer, der kan dømmes for undladelse af at forhindre en strafbar gerning, jf. stk. 2, er begrænset til personer, der i kraft af deres relation til gerningsmanden til hovedforbrydelsen kan siges at have en forpligtelse til at føre tilsyn med denne.

Bestemmelsen anvendes yderst sjældent i praksis.

3.3. Finland

Finsk ret indeholder ikke særlige bestemmelser om forældres erstatningsansvar for børns skadegørende handlinger.

Efter retspraksis kan forældre (og andre, der har tilsynspligt med barnet) på grundlag af en almindelig culperegulering blive erstatningsansvarlige for skader, som barnet forvolder, hvis skaden er en følge af tilsidesættelse af tilsynspligten. Erstatningsansvar for forældre mv. er således et selvstændigt ansvar, der beror på, at disse har handlet culpøst ved at have tilsidesat en forpligtelse til at føre tilsyn med barnet.

3.4. Storbritannien

Efter britisk lovgivning kan retten pålægge forældre at betale erstatning for skader forårsaget af deres børn.

For så vidt angår *personer over den kriminelle lavalder (10 år)*, der dømmes for en strafbar handling, kan retten ved en såkaldt ”compensation order” beslutte, at den pågældende skal betale erstatning for skader eller tab op til £ 5000 påført den skadelidte i forbindelse med den strafbare

handling. Hvis den dømte er under 18 år, er udgangspunktet er imidlertid, at retten pålægger den dømtes forældre eller værge at betale erstatningen i stedet for den dømte selv. Hvis den dømte er fyldt 16 år er der tale om en fakultativ adgang for retten til at pålægge forældrene eller værgen at betale erstatning i stedet for den dømte selv.

Erstatningen fastsættes af retten til et beløb, som retten finder ”passende” på basis af sagens omstændigheder.

Erstatningsansvaret kan efter det oplyste pålægges en af eller begge forældre eller værgen.

Efter det oplyste gøres dette forældreerstatningsansvar for strafbare handlinger begået af personer over den kriminelle lavalder hyppigt gældende over for forældre eller værger i Storbritannien – formentlig i størrelsesordenen flere tusinde tilfælde på årsbasis.

For så vidt angår *børn under den kriminelle lavalder* kan retten beslutte at gøre et erstatningsansvar gældende over for barnets forældre eller værge ved en såkaldt ”parental compensation order”, hvis skadelidte er blevet påført en skade eller et tab i forbindelse med, at barnet har begået en handling, der ville have været strafbar, hvis barnet havde været over den kriminelle lavalder, eller som i øvrigt kan betegnes som antisocial (”acting in a manner that caused or was likely to cause harassment, alarm or distress to one or more persons not of the same household as himself”). Erstatningen kan maksimalt udgøre £ 5000, og retten skal ved udmålingen af erstatningen tage hensyn til en lang række forhold, herunder bl.a. størrelsen af skaden og eventuelle følgeskader, eventuelle frivillige erstatningsbetalinger og forældrenes/værgens betalingsevne.

Det er en betingelse for udstedelse af en ”parental compensation order”, at retten finder, at pålæggelse af forældreerstatningsansvaret vil kunne have en præventiv effekt. Inden retten træffer beslutning om udstedelse af en ”parental compensation order” skal retten indhente og vurdere oplysninger om barnets/den unges familiemæssige forhold og den forventede effekt af forældreerstatningsansvaret på disse forhold.

Efter det oplyste kan forældreerstatningsansvaret rettes mod en af eller begge forældre eller værgen.

En ”parental compensation order” pålægges efter anmodning fra de lokale myndigheder. Efter det oplyste skal de lokale sociale myndigheder, sørge for, at ansvaret ledsages af de relevante familiestøtteforanstaltninger.

Forældreerstatningsansvaret for børn under den kriminelle lavalder har med virkning fra juli 2006 kunnet anvendes i 10 lokalområder som en forsøgsordning, men efter det oplyste har ansvaret endnu ikke været anvendt i praksis. Truslen om pålæggelse af forældreerstatningsansvaret antages dog i sig selv at have haft en vis præventiv effekt.

Efter det oplyste indeholder britisk lovgivning endvidere regler om, at der kan gøres et såkaldt forældreskabsansvar ("parental orders") gældende over for forældre/værger til børn med kriminel eller antisocial adfærd. Hensigten med reglerne er navnlig at facilitere adfærdsregulering hos de pågældende børn og deres familier og dermed virke som positiv støtteforanstaltning snarere end som straf.

Et forældreskabsansvar kan bestå enten i et individuelt tilrettelagt støtteprogram for forældrene i samarbejde med de sociale myndigheder med henblik på at gøre dem i stand til imødegå deres barns antisociale adfærd, eller det kan bestå i en pligt for forældrene til at udøve en veldefineret kontrol med relevante dele af barnets adfærd eller rammerne herfor (eksempelvis at barnet går i skole eller holder sig i hjemmet på bestemte tider af døgnet).

Opfylder forældrene ikke et pålagt forældreskabsansvar, kan det sanktioneres med samfundstjeneste eller bøde på op til £ 1000.

3.5. Frankrig

Artikel 1384, stk. 4, i Code Civil fastlægger, at forældre under visse betingelser er ansvarlige for de skader, deres børn måtte forvolde. Bestemmelsen bygger på en tanke om, at en skade forvoldt af et barn beror på dårlig opdragelse og svigt i udøvelsen af forældremyndigheden. Forudsætningerne for at pålægge et forældreansvar er, at barnet skal have foretaget en skadevoldende handling, som barnet kan gøres individuelt ansvarlig for. Det er således alene muligt at gøre et ansvar gældende over for forældre til børn, som vides at have deltaget i optøjer, hvis det kan bevises, hvilke skader det enkelte barn har forårsaget.

Det er endvidere en betingelse, at barnet er underlagt forældrene – dvs. barnet skal være under 18 år, og forældrene skal have forældremyndigheden. Hvis begge forældre er indehavere af forældremyndigheden, er de solidarisk ansvarlige for skaden.

Forældreansvaret kan desuden kun gøres gældende, hvis det skadevoldende barn er hjemmeboende.

Hvis ovennævnte betingelser er opfyldt, er barnets forældre som udgangspunkt automatisk erstatningsansvarlige for skaden. Mens ansvaret tidligere kunne bortfalde, hvis forældrene godtgjorde, at der ikke var begået fejl i opdragelsen eller manglende tilsyn med barnet, peger nyere retspraksis i retning af, at forældrene alene fritages for ansvaret, hvis der foreligger force majeure.

Det fremgår af artikel 1384 i sin helhed, at bestemmelsen har erstatningsretlig karakter, og den som sådan ikke har et kriminalpræventivt sigte.

Forældreansvaret formodes at finde hyppig anvendelse i praksis – dog ofte uden at give anledning til retssager.

Foruden ovennævnte civilretlige regler om forældreansvar indeholder fransk ret visse bestemmelser af offentligretlig karakter om forældres ansvar for deres børns adfærd. I 2005 indførtes i fransk ret ved dekret en såkaldt forældreansvarskontrakt (contrat de responsabilité parentale) i sociallovgivningen. Kontrakten giver mulighed for i en periode på op til ét år og med mulighed for forlængelse at tilbageholde familie- og socialydelser som følge af et barns fravær fra undervisning, disciplinære problemer eller ”enhver anden vanskelighed forbundet med svigt i forældremyndigheden.”

Kontrakten indgås mellem formanden for det enkelte departements conseil général og forældre/værgen til det pågældende barn. Kontrakten indgås på conseil général-formandens initiativ eller efter indstilling fra undervisningsinspektoratet ved fravær eller fra skolelederen ved disciplinære problemer. I tilfælde af ”anden vanskelighed” kan indstillingen endvidere afgives af den lokale præfekt eller borgmester. Selv om der er tale om en kontrakt, kan den pågældende forældremyndighedsindehaver ikke nægte at indgå aftalen, hvis alle klagemuligheder er udtømt.

4. Ordninger med skærpet ansvar

4.1. Culpa med omvendt bevisbyrde (præsumptionsansvar)

Som omtalt ovenfor i afsnit 2 følger det af dansk rets almindelige erstatningsregler, at der kun er et ansvarsgrundlag for skadevolder, hvis skadelidte kan bevise, at skadevolderens adfærd er culpøs, dvs. bebrejdesværdig. Efter dansk rets almindelige ulovbestemte principper er det således den, der påberåber sig at have et erstatningskrav, der har bevisbyrden for, at betingelserne for et sådant krav er til stede, herunder at skadevolders adfærd kan karakteriseres som forsætlig eller uagtsom. Bevistvivl om, hvorvidt der er handlet culpøst eller ej, kommer dermed skadevolder til gode.

En måde hvorpå det almindelige culpaansvar kan skærpes, således at skadevolderen i videre udstrækning ifalder erstatningsansvar, er ved at omlægge bevisbyrden for forsætlig eller uagtsom adfærd hos skadevolderen. I så fald ifalder skadevolder erstatningsansvar, medmindre det godtgøres, at vedkommende ikke har handlet culpøst, og bevistvivl er således til fordel for den skadelidte.

Lovgivningen indeholder enkelte eksempler på, at skadevolderens ansvarsgrundlag er et culpaansvar med omvendt bevisbyrde (præsumptionsansvar). Stærkstrømsloven (lovbekendtgørelse nr. 990 af 8. december 2003, som ændret ved lov nr. 442 af 9. juni 2004) indeholder således i § 17, stk. 1, en bestemmelse, hvorefter den, der driver et elforsyningsanlæg, skal erstatte den skade på person eller gods, som forvoldes af anlægget, medmindre det oplyses, at skadelidte selv forsætligt eller uagtsomt har hidført skaden, eller at skaden ikke kunne være afværget gennem den agtpågivenhed og omhu, som driften af et elforsyningsanlæg kræver.

Præsumptionsansvar var endvidere tidligere det ansvarsgrundlag, der efter færdselsloven var gældende for førere af motordrevne køretøjer. Indtil 1985 indeholdt færdselsloven således en bestemmelse, der indebar, at føreren af et motordrevet køretøj var ansvarlig for den skade, køretøjet forvoldte, medmindre det blev godtgjort, at skaden ikke kunne have været afværget ved den agtpågivenhed og omhu, der kræves ved benyttelse af motordrevne køretøjer, såvel i henseende til driften som materiellet.

Desuden er der i retspraksis eksempler på, at domstolene konkret har pålagt skadevolder et præsumptionsansvar, jf. eksempelvis en afgørelse gengivet i U 1995.550 Ø, hvor en kommune fandtes erstatningsansvarlig for en skade, som en person pådrog sig, da en elevator på et kommunalt sygehus som følge af en relæfejl først stoppede, da den ramte elevatorskaktens bund. I dommens præmisser anføres, at kommunen ikke har bevist, at ulykken ikke kunne være undgået ved en mere hensigtsmæssig konstruktion og indretning af elevatoren og dens sikkerhedssystem.

4.2. Hæftelsesansvar

Den almindelige culparegel indebærer, at en person pålægges erstatningsansvar for *egne* fejl. En måde, hvorpå ansvarsnormen kan skærpes, er ved at pålægge personen ansvar for *andres* fejl.

Regler om, at en person bliver ansvarlig for en andens skadegørende handlinger – såkaldt hæftelsesansvar – kendes fra arbejdsgiverens ansvar for sine ansattes handlinger, jf. Danske Lov 3-19-2.

Bestemmelsen indebærer, at arbejdsgiveren hæfter for det erstatningsansvar, som den ansatte måtte pådrage sig ved uforsvarlige skadegørende handlinger, der er foretaget under arbejdets udførelse.

For arbejdsgiveren kan denne skærpede ansvarsnorm i en vis forstand siges at være et objektivt ansvar, da vedkommende gøres erstatningsansvarlig, selv om der ikke er noget at bebrejde den pågældende. Imidlertid er der ikke tale om et egentligt objektivt ansvar, da erstatningsansvaret forudsætter culpa hos den ansatte og dermed grundlæggende bygger på et culpaprincip.

Som begrundelse for dette hæftelsesansvar anføres traditionelt, at arbejdsgiveren er den, der driver den virksomhed, som udløser skaderne, og at det er arbejdsgiveren, der bestemmer organisationen og arbejdsgangene i virksomheden, hvilket giver mulighed for at indregne den risiko, der følger med ansvaret. Endvidere anføres det ofte, at principalansvaret må forventes at have en vis præventiv effekt, idet der herved er et incitament for arbejdsgiveren til at indrette sin virksomhed således, at skader så vidt muligt undgås, herunder ved at udvælge sine ansatte med omhu og give dem den fornødne instruktion.

Ovennævnte hensyn bag principalansvaret viser, at ansvarets eksistensberettigelse er den omstændighed, at arbejdsgiveren har tilsyns- og instruktionsbeføjelser i forhold til den, hvis

handlinger udløser arbejdsgiveransvaret. Heraf følger, at arbejdsgiveransvaret alene kan udstrækkes til personer, i forhold til hvem arbejdsgiveren har sådanne beføjelser, dvs. hvor der foreligger et vist over- og underordningsforhold. Kernen i arbejdsgiveransvaret er således, at arbejdsgiveren identificeres med den ansatte, der har handlet culpøst, fordi den ansatte optræder i arbejdsgiverens interesse.

Arbejdsgiverens ansvar efter DL 3-19-2 forudsætter for det første, at *arbejdstageren* forvolder en skade ved en culpøs handling. Som nævnt er det ikke en forudsætning, at arbejdsgiveren selv har handlet culpøst. Eksempelvis fritager det ikke arbejdsgiveren for ansvar, at vedkommende har givet den ansatte de fornødne instruktioner, som den ansatte forsætligt eller uagtsomt tilsidesætter – det er netop i en sådan situation, at principalansvaret har en selvstændig berettigelse, idet arbejdsgiveren ved mangelfuld instruktion ville ifalde et selvstændigt ansvar efter en almindelig culpavurdering.

Principalansvaret udløses kun, hvis den ansatte har handlet *culpøst*. Hvis arbejdstageren alene kan gøres ansvarlig på objektivt grundlag, kan arbejdsgiveransvaret ikke gøres gældende, jf. eksempelvis en afgørelse gengivet i U 1970.940 Ø, hvor en politibetjent som besidder af en politihund blev fundet ansvarlig for skader forvoldt af hunden i medfør af hundelovens regler om objektivt erstatningsansvar. Rigspolitichefen blev derimod frifundet for arbejdsgiveransvar efter DL 3-19-2, da den pågældende betjent ikke havde handlet culpøst.

DL 3-19-2 er endvidere kun anvendelig i forhold til de handlinger, arbejdstageren foretager *som led i tjenesten*. Arbejdsgiveransvaret finder eksempelvis ikke anvendelse på skader, som arbejdstageren måtte forvolde i sin fritid eller på vej til eller fra arbejdet. Kerneområdet for ansvaret er handlinger, der foretages som et egentligt led i udførelsen af arbejdet, men også andre handlinger, der ligger fjernere fra arbejdets udførelse, kan efter omstændighederne være omfattet. Efter retspraksis stilles traditionelt ikke strenge krav for at anse en handling for udført som led i tjenesten, men handlingen skal dog have nogen tilknytning til hvervets udførelse. I en afgørelse gengivet i U 2005.2990 V blev en kommune således frifundet for principalansvaret i forhold til statens tab i en situation, hvor en skatteinspektør havde begået mandatsvig, idet retten fandt, at skatteinspektørens handling ikke havde haft en naturlig forbindelse med hans udførelse af arbejde for kommunen.

Arbejdsgiveransvaret omfatter efter retspraksis heller ikke den ansattes såkaldte *abnorme handlinger*, hvorved forstås en adfærd fra den ansattes side, som er helt usædvanlig i forhold til varetagelse af det pågældende hverv. Som eksempel herpå nævnes ofte, at en arbejdsgiver ikke er ansvarlig, hvis et ansat bud, der er udsendt for at opkræve penge hos en skyldner, dræber skyldneren for at skaffe pengene.

Arbejdsgiverens ansvar efter DL 3-19-2 er derimod ikke betinget af, at den ansatte, der forvolder skaden, selv kan gøres erstatningsansvarlig. Det forhold, at den ansattes ansvar nedsættes eller bortfalder, er således uden betydning for arbejdsgiverens ansvar efter DL 3-19-2.

Dette vil i praksis ofte være tilfældet, idet det følger af erstatningsansvarslovens § 19, stk. 3, at der ikke er erstatningsansvar for en ansat, hvis skaden er dækket af en tingsforsikring, en driftstabsforsikring eller arbejdsgiverens ansvarsforsikring, medmindre skaden er forvoldt forsætligt eller ved grov uagtsomhed.

Hvis arbejdsgiveren har udbetalt erstatning på grundlag af DL 3-19-2, er der alene begrænset adgang til regres mod den skadevoldende ansatte. Selv hvis ansvaret for den ansatte efter § 19, stk. 3, opretholdes, følger det af erstatningsansvarslovens § 23, stk. 1, at arbejdsgiveren kun har regres, i det omfang det findes rimeligt under hensyn til den udviste skyld, den ansattes stilling og omstændighederne i øvrigt. Udgangspunktet er således, at arbejdsgiveren ikke har adgang til regres.

4.3. Objektivt ansvar

Den mest vidtgående måde, hvorpå skadevolders ansvar kan skærpes, er ved at fastlægge et såkaldt objektivt ansvar. På områder, hvor der gælder en sådan ansvarsnorm, ifalder skadevolder erstatningsansvar, uanset at der ikke er noget at bebrejde vedkommende selv, og uanset at heller ikke andre, som vedkommende er ansvarlig for, har handlet forsætligt eller uagtsomt. I modsætning til hæftelsesansvaret, som dog forudsætter culpa hos den ansatte, jf. ovenfor, er der således tale om et egentligt objektivt ansvar.

Objektivt ansvar findes på en række områder, hvor der er fundet behov for et sådant særligt strengt ansvarsgrundlag, typisk fordi der på det pågældende område er stor risiko for skade, eller fordi der, hvis en skade indtræder, vil være tale om omfattende skadeforvoldelse. Ved lovbestemmelser om objektivt ansvar er der ofte samtidig fastsat regler, der forpligter skadevolder til at tegne en ansvarsforsikring.

Lovbestemt objektivt ansvar kendes eksempelvis fra færdselsloven, der i § 101 indeholder en bestemmelse om ansvar for skader forvoldt af et motordrevne køretøj ved færdselsuheld eller ved eksplosion eller brand, der hidrører fra brandstofanlægget i køretøjet. Den, der er ansvarlig for det motordrevne køretøj (brugeren), er ansvarlig på objektivt grundlag for den skade, køretøjet forvolder i de ovennævnte situationer. Til det objektive ansvar er knyttet en pligt til at tegne ansvarsforsikring for det motordrevne køretøj, jf. færdselslovens § 105.

For så vidt angår ansvar for skader forvoldt af dyr er der i lovgivningen flere tilfælde, hvor ansvarsgrundlaget er objektivt. Endnu et eksempel på lovbestemt objektivt erstatningsansvar er således hundelovens § 8, stk. 1, hvorefter besidderen af en hund er forpligtet til at erstatte den skade, som hunden forvolder – dvs. uanset om der er noget at bebrejde den pågældende besidder eller ej. Hundelovens § 8, stk. 2, indeholder i tilknytning hertil en bestemmelse om lovpligtig ansvarsforsikring. Også mark- og vejfredsloven og Danske Lov indeholder regler om, at ejeren eller

besidderen af visse dyr efter omstændighederne er ansvarlig på objektivet grundlag for skader, som dyrene forvolder.

Som andre eksempler på lovbestemt objektivet ansvar kan nævnes anlægsindehaverens ansvar for skader forvoldt af nukleare anlæg, jf. lov om erstatning for nukleare skader, forurenerens ansvar for miljøskader, der stammer fra særligt farlige eller forurenende virksomheder, jf. lov om erstatning for miljøskader, og producentens ansvar for skader forvoldt af et defekt produkt, som vedkommende har produceret eller bragt i omsætning, jf. produktansvarsloven.

Foruden det lovbestemte objektive ansvar er der efter retspraksis enkelte områder, hvor ansvarsnormen fraviger den almindelige culperegulering, og hvor skadevolderen kan gøres erstatningsansvarlig, selv om der ikke er noget at bebrejde vedkommende.

For skader forvoldt ved udgravninger og piloteringer påhviler der eksempelvis efter retspraksis skadevolderen et objektivet ansvar for den skade, der forvoldes naboer til det pågældende byggeri, jf. eksempelvis en afgørelse gengivet i U 1968.84 H. Retstilstanden på området kan formentlig sammenfattes således, at der ved større udgravninger, piloteringer og lignende arbejder på fast ejendom påhviler bygherren/entreprenøren et objektivet ansvar for ikke-ubetydelige naboskader, som er resultatet af, at en risiko, som var bygherren/entreprenøren bekendt ved arbejdets tilrettelæggelse, realiseres, jf. Bo von Eyben og Helle Isager, Lærebog i erstatningsret, 6. udgave, 2007, side 152 f.

5. Ordninger på det sociale område

5.1. Forældreplæg

5.1.1. Baggrund og regelgrundlag

Ved lov nr. 289 af 7. april 2006 om ændring af lov om social service og lov om børnefamilieydelse indførtes regler om såkaldt forældreplæg. I det lovforslag, der dannede grundlag for lovændringen, er henvist til regeringsgrundlaget "Nye mål" fra 2005, hvorefter der skal ydes en markant indsats over for forældres ansvar for, at deres børn får mulighed for at udvikle sig, får en god skolegang og ikke begiver sig ind på en kriminel løbebane. Det anføres videre, at det er regeringens holdning, at forældre skal holdes fast på deres ansvar, og at der skal sættes en målrettet indsats ind over for de forældre, der mangler vilje eller evne til at leve op til deres forældreansvar, således at der bliver handlet, før det er for sent, og at regeringen ønsker at markere samfundets afstandtagen til forældre, der ikke vil påtage sig ansvaret og samtidig samfundets støtte til forældre, der gerne vil påtage sig ansvaret, jf. Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 3149. Lovforslaget byggede på anbefalingerne i en rapport fra august 2005 fra en tværministeriel arbejdsgruppe, der havde haft til opgave at udarbejde forslag til initiativer på området.

Reglerne om forældreplæg trådte i kraft den 1. juli 2006.

Forældreplæg er reguleret i servicelovens § 57 a, jf. lovbekendtgørelse nr. 1117 af 26. september 2007. Bestemmelsen giver kommunerne mulighed for at plægge forældre at foretage bestemte, aktive handlinger i forhold til deres børn med henblik på at sikre, at det enkelte barn kommer ind i en positiv udvikling. Et forældreplæg er således et specificeret, fremadrettet krav om en eller flere konkrete opgaver og pligter, som forældremyndighedsindehaverens skal påtage sig.

Hvis plægget ikke efterleves, kan der gøres indgreb i retten til forældreydelse, jf. § 2, stk. 1, nr. 5, i bekendtgørelse nr. 972 af 22. september 2006 af lov om børnefamilieydelse.

Forældreplæg kan anvendes, når der er risiko for, at et barns eller en ungs udvikling er i fare, og dette vurderes at bero på, at forældremyndighedsindehaveren ikke lever op til sit forældreansvar. Meddelelse af forældreplæg forudsætter, at der foreligger oplysninger om ulovligt fravær eller manglende opfyldelse af undervisningspligten, kriminalitet af et vist omfang eller grovhed (dog ikke nødvendigvis pådømt), alvorlige adfærds- eller tilpasningsproblemer, eller at forældremyndighedsindehaveren nægter at samarbejde med de relevante myndigheder.

Målgruppen for forældreplæg er forældre, der faktisk er i stand til at påtage sig deres ansvar som forældre, men af forskellige årsager ikke vil eller ikke har intentioner om at gøre det. Forældre med individuelle vanskeligheder, eksempelvis fordi de er udviklingshæmmede eller psykisk syge, vil som udgangspunkt ikke være omfattet af målgruppen. Det samme gælder tilfælde, hvor normalt begavede forældre – selv om de er både fysisk og psykisk raske – ikke har de nødvendige ressourcer til at varetage opgaven som forælder, eksempelvis på grund af manglende forståelse for børneopdragelse, jf. Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 3151.

Forældreplæg kan kun anvendes over for forældremyndighedsindehaveren. I tilfælde, hvor et barn eller en ung har fast ophold hos andre end forældremyndighedsindehaveren, kan forældreplæg således ikke komme på tale.

Forud for afgørelse om forældreplæg skal familiens forhold altid undersøges, jf. servicelovens § 50, ligesom det altid skal vurderes, om formålet kan nås med en frivillig foranstaltning, jf. proportionalitetsprincippet.

Afgørelsen om forældreplæg meddeles for en på forhånd fastlagt periode, der højst kan være af 12 måneders varighed. Plægget kan forlænges med højst 6 måneder ad gangen, hvis betingelserne for at anvende forældreplæg fortsat er opfyldt. Inden forlængelsen skal det vurderes, om de angivne handlemuligheder fortsat er relevante, eller om plægget bør revideres indholdsmæssigt. Der er ikke fastsat regler om, hvor mange gange et plæg kan forlænges, eller hvor længe i alt en forældremyndighedsindehaver kan være underlagt forældreplæg, men kommunen skal træffe afgørelse om bortfald af plægget, hvis det vurderes, at det forhold, som var årsag til plægget, ikke

længere er gældende, eller hvis pålægget ikke længere er egnet til at løse barnets eller den unges problemer.

Forældremyndighedsindehaveren skal oplyses om, at efterlevelse af pålægget er en betingelse for at modtage børnefamilieydelse. Hvis kommunen på baggrund af klare informationer vurderer, at forældremyndighedsindehaveren ikke efterlever pålægget, og at den manglende efterlevelse ikke beror på undskyldelige omstændigheder, skal kommunen træffe afgørelse om dette. Afgørelsen har den virkning, at betingelserne for at få udbetalt børnefamilieydelse ikke (længere) er opfyldt. Afgørelsen er gældende for ét kvartal. Hvis forældremyndighedsindehaveren fortsat ikke efterlever pålægget, og betingelserne for at opretholde pålægget er til stede, skal kommunen træffe en ny afgørelse, hvorved udbetaling af børnefamilieydelsen også stoppes for det næste kvartal.

Afgørelser om forældreplæg og manglende efterlevelse af disse er omfattet af de almindelige klageregler, jf. servicelovens § 166. Dette betyder, at afgørelserne i første omgang kan påklages til de sociale nævn.

Efter forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 4, kan kommunen videregive oplysninger om et meddelt forældreplæg og indholdet heraf til relevante fagpersoner, hvis videregivelsen af oplysningerne er et nødvendigt led i sagens behandling. Fagpersoner har ofte den direkte kontakt til barnet eller den unge og forældrene og er derfor centrale for kommunens opfølgning på, om forældreplæggets handlepligter efterleves. Det gælder eksempelvis lærere, i tilfælde hvor forældrene pålægges at sikre børnenes fremmøde i skolen, eller politifolk i tilfælde hvor forældrene pålægges at holde den unge væk fra gaden i et bestemt tidsrum eller lignende.

5.1.2. Anvendelse i praksis

Et forældreplæg angiver en eller flere handlepligter for forældremyndighedsindehaveren. Handlepligterne skal være egnede til at bidrage til en løsning af barnets eller den unges problemer og skal desuden stå i rimeligt forhold til formålet. Det kan eksempelvis fastsættes, at forældremyndighedsindehaveren skal:

- sikre barnets fremmøde i skolen
- deltage i møder i skolen, hos de sociale myndigheder eller andre relevante myndigheder
- sikre barnets deltagelse i fritidsaktiviteter
- sikre, at barnet er hjemme på bestemte tidspunkter
- deltage i et forældreprogram

5.1.3. Konkrete eksempler på udformning

Der findes ikke en fast skabelon for afgørelser om forældreplæg. Afgørelser om forældreplæg er imidlertid omfattet af forvaltningslovens generelle regler om skriftlighed og vejledningspligt, ligesom bestemmelserne om plæggets maksimale varighed, oplysning om konsekvenser ved manglende efterlevelse mv. stiller krav til, hvad plægget konkret skal indeholde. Nedenfor følger nogle eksempler på, hvordan plæg kan formuleres i praksis.

Eksempel 1:

”Med henblik på at styrke Peter Hansens fremmøde i skolen pålægges I som forældremyndighedsindehavere efter servicelovens § 57 a at følge Peter i skole på alle skoledage i perioden 4. januar – 15. juni 2007. Jeg skal oplyse jer om, at efterlevelse af forældreplægget er en betingelse for at modtage børnefamilieydelsen. Børnefamilieydelsen vil blive stoppet i foreløbigt tre måneder med mulighed for forlængelse, hvis I ikke lever op til plægget. Peters skole vil blive inddraget i vurderingen af, om I har efterlevet plægget”

[+ Klagevejledning]

Eksempel 2:

”For at sikre, at Peter Hansen ikke fremover vil være involveret i kriminalitet, pålægges I efter servicelovens § 57 a at sikre, at Peter hver fredag og lørdag aften i perioden 12. februar – 1. marts 2007 er hjemme senest kl. 21. Efterlevelse af forældreplægget er en betingelse for at modtage børnefamilieydelsen, så hvis I ikke opfylder plægget, vil I ikke modtage børnefamilieydelse for april, maj og juni.”

[+ Klagevejledning]

Eksempel 3:

”Med henblik på at sikre, at I bliver bedre til at løfte jeres opgaver som forældre, herunder påtage jer jeres forældreansvar, pålægges I at deltage i et forældreprogram. Forældreprogrammet består i to weekendophold i december 2007, som I pålægges at deltage i. Hvis I ikke møder op til begge weekendophold, vil I ikke modtage børnefamilieydelse i det efterfølgende kvartal, dvs. perioden januar – marts 2008. Plægget vil samtidig blive forlænget, og manglende efterlevelse vil betyde stop for børnefamilieydelsen i yderligere et kvartal.”

[+ Klagevejledning]

5.2. Forældrekontrakter

5.2.1. Baggrund og regelgrundlag

En forældrekontrakt er en skriftlig aftale mellem forældre og kommune og underskrives af begge parter. Kontrakten vedrører barnet og angiver konkrete handlepligter, som skal efterleves med henblik på at forbedre familiens situation og håndteringen af konkrete problemstillinger.

Forældrekontrakter er ikke reguleret i lovgivningen, og der er i forlængelse heraf ikke knyttet nogen sanktion til manglende efterlevelse af kontraktens indhold. Forældrene og kommunen kan dog blive enige om eventuelle konsekvenser af manglende efterlevelse, som skrives ind i kontrakten.

Derudover vil brud på kontrakten naturligt føre til overvejelser hos kommunen om, hvorvidt der er grundlag for at iværksætte anden form for indgriben som støtte til barnets eller den unges udvikling.

5.2.2. Anvendelse i praksis

Der findes ingen systematisk opgørelse over, i hvilket omfang kommunerne anvender forældrekontrakter i samarbejdet med udsatte familier. Servicestyrelsen har udarbejdet inspirationsmateriale om kontrakterne med henblik på at udbrede anvendelsen.

Kontrakterne bruges typisk som et konstruktivt værktøj, der skaber dialog med forældrene omkring familiens aktuelle problemer og løsninger herpå. Kontrakterne udarbejdes i samarbejde mellem kommune og forældre. Fordelen ved kontraktelementet er, at forældrene – til trods for den manglende mulighed for sanktionering – føler en vis grad af forpligtelse til at efterleve kontrakten.

Forældrekontrakter opstiller en række delmål og en plan for, hvordan og hvor ofte der skal følges op på disse. Målene kan omhandle familiens hverdagsliv, herunder børnenes skolegang og lektielæsning, krav til omfanget af ”kvalitetstid” i familien, sengetider, børnenes deltagelse i det huslige arbejde osv., men målene kan også relatere sig til specifikke problemer hos forældrene, eksempelvis deltagelse i alkoholafvænnings og lignende.

5.2.3. Konkrete eksempler på udformning

Nedenfor følger en case fra Servicestyrelsens inspirationsmateriale om forældrekontrakter.

Eksempel:

”Familien består af Peter (60 år) og Maria (45 år), der tilsammen har børnene Lars (15 år) og Mette (13 år). Maria har ligeledes datteren Clara (23 år), der er mor til børnene Mads (5 år) og Ida (3 år). Peter er dansk, mens moderen er udenlandsk. Hele familien bor sammen.

Socialrådgiverne kender familien godt. Clara er biologisk mor til de to yngste børn, men reelt fungerer Peter og Maria som deres forældre, mens Clara har en storesøsterrolle. Familien har været kendt af systemet i tre år, og der har været en række underretninger af forskellig karakter på familien. Der er i forvejen en person, der yder praktisk og pædagogisk bistand til familien (en ”hjemmehosser”), som er tilknyttet det næst yngste barn, Mads.

Peter og Maria indkaldes i første omgang til et møde med de to tilknyttede socialrådgivere. Rådgiverne præsenterer ideen om en forældrekontrakt og udleverer relevant materiale om kontrakterne, som det aftales, at familien læser inden næste møde ugen efter.

På næste møde drøftes muligheden for en forældrekontrakt. Peter og Maria har haft tid til at læse materialet og har formuleret problemer og ønsker i familien. Familien præsenterer deres beskrivelse af, hvilke problemer de opfatter som de primære i familien, hvad de forestiller sig for fremtiden, samt hvilke indsatser der kan rette op på de forhold, som ikke fungerer.

Med udgangspunkt i en skabelon for forældrekontrakter formulerer parterne i fællesskab ønsker og mål for fremtiden. En af hovedproblemstillingerne er, at Lars og Mettes skolegang har været ustabil, da familien har haft en del rejseaktivitet mellem moderens hjemland og Danmark. Et stabilt fremmøde i skolen og styr på lektierne indføres som et delmål for Lars i kontrakten. Ligeledes bliver det et delmål, at Clara skal flytte til egen bolig og blive selvforsørgende. Endelig bliver parterne enige om, at familien skal bruge hjemmehosseren og familierådgiverne mere i deres kontakt med offentlige myndigheder og til råd og vejledning.”

6. Forskning på området

6.1. Evalueringsrapport om forældreplæg

I forbindelse med vedtagelsen af reglerne om forældreplæg blev det besluttet, at ordningen skulle evalueres inden et år med henblik på at afdække, hvorvidt og hvordan lovændringen har været anvendt, samt hvilken effekt lovændringen har haft i forhold til styrkelse af forældreansvaret samt børnenes trivsel og udvikling. I forlængelse heraf udarbejdede Rambøll Management i december 2007 en evalueringsrapport.

Evalueringen af ordningen med forældreplæg viser, at 16 kommuner i perioden indtil oktober 2007 har truffet afgørelse om forældreplæg i i alt 32 sager. De fleste af kommunerne har anvendt plægget i 1-2 sager, mens en enkelt kommune skiller sig ud ved at have benyttet sig af muligheden for forældreplæg i 7 sager.

Når mange kommuner ikke har anvendt muligheden for at give forældreplæg, skyldes det ifølge kommunerne først og fremmest, at de ikke har haft sager, hvor det har været relevant at anvende loven. I forlængelse heraf kommer, at flere kommuner har vurderet, at det økonomiske incitament, som ligger i plægget, ikke virker i forhold til målgruppen og dens problemer.

Pålæggene har primært været anvendt i sager med betydeligt skolefravær, hvor det ikke har været muligt gennem andre foranstaltninger at opnå et konstruktivt samarbejde med forældrene om børnenes skolegang. Samtlige plæg har således drejet sig om at få en forælder til at støtte op om barnets eller den unges skolegang. Der har derimod ikke været givet plæg, der har taget sigte på, at barnet eller den unge eksempelvis skal være hjemme efter bestemte tidspunkter. Ifølge sagsbehandlerne anvendes forældreplæg oftest i sager, hvor plægget vurderes at være ”den sidste mulighed” som konsekvens af det manglende samarbejde.

Evalueringen viser endvidere, at forældreplæg er blevet efterlevet i 10 ud af 24 sager (de sidste 8 sager indgår ikke i den kvalitative analyse). Dette betyder, at der i disse sager eksempelvis er opnået øget fremmøde i dagtilbud, skole mv. I forhold til den langsigtede virkning vurderer sagsbehandlerne, at forældreplæg har positiv eller neutral effekt.

For så vidt angår sanktionering af manglende efterlevelse af forældreplæg, har der været truffet afgørelse om stop for udbetaling af børnefamilieydelse i 12 ud af de 24 sager. Heller ikke i disse tilfælde giver sagsbehandlerne udtryk for egentlige negative konsekvenser ved ordningen.

Der er ikke ved evalueringen fundet dokumentation for, at der er særlige forhold i anvendelsen af forældreplægget, der henholdsvis fremmer eller hæmmer efterlevelsen.

Samlet set viser evalueringen, at intentionerne bag loven om forældreplæg i et vist omfang er nået. Således kan der dokumenteres en sammenhæng mellem brugen af forældreplæg og de umiddelbare resultater i form af forældrenes efterlevelse samt de deraf afledte virkninger i forhold til børnenes fremmøde i dagtilbud og skole mv.

Som en konsekvens af evalueringen vil Velfærdsministeriet forsøge at udbrede erfaringerne med forældreplægget med henblik på at øge kendskabet til ordningen.

6.2. Udenlandske erfaringer med tiltag, hvor forældre gøres økonomisk ansvarlige for deres børn lovovertrædelser

Som omtalt ovenfor under afsnit 3 indeholder lovgivningen i visse andre lande ordninger med et skærpet forældreansvar. Med henblik på at inddrage udenlandske erfaringer på området har kommissionen søgt information om eventuel statistik og/eller evalueringer af ordningerne.

For så vidt angår den norske regel, hvorefter der påhviler forældre en beløbsbegrænset hæftelse for skader forvoldt af deres børn, synes der hverken at foreligge statistiske oplysninger om anvendelse af bestemmelsen eller evalueringer af, hvordan ordningen fungerer.

I betænkning 1990:1 fra Brottsförebyggande Rådet, som indeholder tidligere svenske overvejelser om et skærpet forældreansvar, jf. ovenfor, er anført følgende om den norske regel på baggrund af oplysninger indhentet i forbindelse med et besøg i det norske justitsministerium, jf. side 63:

”Regeln om objektivt ansvar har varot reletivt lite omdiskuterad. Några tolkningsproblem tycks inte ha uppkommit. I justitiedepartementet kan man inte bedöma om ansvaret är etablerat i folks medvetande eller inte. Troligen är det inte så välkänt. Det är nog mera vanligt att man tror att föräldrarna har ett obegränsat objektivt ansvar för sina barns skader. Lagen hade med ganska stor säkerhet inte införts om frågan kommit upp i dag. Hur regeln tillämpa i privatlivet är inte känt. Troligen betalat föräldrar även större belopp för skador som deras barn vållar på grund av att de känner sig ”moraliskt förpliktade”. Man skulle antagligen inte

handskas annorlunda med dessa frågor om regeln om objektivet ansvar inte fanns. Ibland har regeln dock visat sig ha viss praktisk betydelse i och med att den sätter en övre gräns för vad en förälder kan krävas på.”

Der ses heller ikke at være udarbejdet evalueringsrapporter eller lignende vedrørende erfaringerne med den franske ordning. De britiske ordning med ”parental order” er ligeledes ikke blevet evalueret, men der skulle dog være evalueringer på vej.

I USA kan børn og/eller deres forældre idømmes en bøde eller anden sanktion, hvis børnene overtræder et udgangsforbud (curfew order). Der er varierende ordninger i stater og byer i USA, og de enkelte ordninger kan afvige en del fra hinanden.

De amerikanske erfaringer med curfew order vedrører ikke selve forældreansvaret, men alene den kriminalpræventive effekt af et udgangsforbud. Disse erfaringer vil blive omtalt nærmere i Ungdomskommissionens hovedbetænkning.

I denne sammenhæng skal alene bemærkes, at langt de fleste af effektevalueringerne viser, at et udgangsforbud ikke har nogen kriminalpræventiv effekt eller højst har en ringe effekt. I det omfang, der kan påvises en kriminalpræventiv effekt, vedrører denne primært den mindre alvorlige kriminalitet. Flere af undersøgelserne viser, at indførelsen af et natligt udgangsforbud indebærer en forskydning af kriminaliteten, idet den flytter til tidsrum uden for udgangsforbuddet.

7. Ungdomskommissionens overvejelser om et skærpet forældreansvar

7.1. De overordnede rammer for et skærpet forældreansvar

7.1.1. Af tillægskommissoriet af 19. februar 2008 fremgår, at Ungdomskommissionen er anmodet om at overveje spørgsmålet om en udvidelse af forældres juridiske ansvar for kriminalitet begået af børn eller unge.

Et sådant juridisk ansvar kan bestå i et egentligt strafansvar eller et erstatningsansvar for den begåede kriminalitet. For så vidt angår et strafansvar kan forældre allerede i dag gøres ansvarlige for medvirken. Det følger af straffelovens § 23, at den for en lovovertrædelse givne straffebestemmelse omfatter alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til gerningen. Bestemmelsen indebærer, at både bistand i form psykisk meddelagtighed (tilskyndelse eller råd) og fysisk meddelagtighed (dåd) er strafbar, og at meddelagtigheden kan bestå i såvel handlinger som undladelser. Som eksempel på en handling, der kan anses for strafbar medvirken, kan nævnes at forældrene udtrykkeligt opfordrer barnet til at stjæle. En undladelse kan f.eks. være strafbar medvirken, når der med rimelighed kan forventes en aktiv handling af den undladende i den konkrete situation. Som eksempel kan nævnes et tilfælde, hvor forældrene overværer at deres 15-årige søn pryglers en yngre kammerat, uden at de griber ind. Kommissionen skal derfor bemærke, at

spørgsmålet om at pålægge forældre strafansvar for deres børns kriminalitet må ses i sammenhæng med de ganske vidtgående regler om strafbar medvirken, der gælder i dansk ret.

Interessen samler sig om en ordning, hvor forældre på objektivt grundlag kan pålægges et strafansvar for børns kriminelle, skadegørende handlinger, dvs. uden at forældrene selv har udvist et forsætligt eller uagtsomt forhold (medvirken). Dette betyder sagt med andre ord, at man pålægger forældrene straf i form af bøde eller – mere teoretisk - frihedsstraf i anledning af barnets kriminalitet, uanset at forældrene intet dadelværdigt har gjort eller endog af al magt har forsøgt at forhindre barnets kriminalitet. Straffelovrådet har i betænkning 1289/1995 om juridiske personers bødeansvar overvejet et sådant såkaldt objektivt individualansvar og i den forbindelse bemærker rådet bl.a. følgende i betænkningens pkt. 10.1, jf. s. 145:

”Straffelovrådet finder, at der er alvorlige betænkeligheder ved et strafansvar for enkeltpersoner, hvem det hverken kan tilregnes som forsætligt eller som uagtsomt, at der er realiseret en lovovertrædelse.

Det er i strid med principielle forestillinger om retfærdighed og rimelighed i strafanvendelsen at straffe en person for en lovovertrædelse begået af ham selv eller andre, som ikke kan bebrejdes den pågældende. Når det objektive ansvar alligevel forekommer, må det forklares med, at det i sig selv enkle princip om skyld og bebrejdelse som grundlag for straf enten glemmes eller viger for andre hensyn, f.eks. en formodet større effektivitet i retshåndhævelsen, en praktisk forenkling af sagsbehandlingen eller en forestilling om nødvendigheden af, at et ansvar for lovovertrædelsen placeres et eller andet sted og helst hos ”den egentlig ansvarlige”.....”

Kommissionen kan tilslutte sig Straffelovrådets betænkelighed ved at pålægge et strafansvar uden at den pågældende har udvist et forsætligt eller uagtsomt forhold. Hertil kommer, at en eventuel præventiv virkning af et forældreansvar må forudsætte, at strafansvar alene pålægges i tilfælde, hvor forældrene – uanset at de kunne have handlet anderledes – dog har valgt at handle på bebrejdesværdig vis.

Kommissionen har på samme baggrund, og i lyset af, at bestemmelsen efter det oplyste anvendes yderst sjældent i praksis, ikke fundet anledning til nærmere at drøfte en ordning svarende til den, der findes i kapitel 23, § 6, i den svenske brottsbalken. Efter denne bestemmelse kan forældre ifalde strafansvar for ikke at hindre deres børn i at begå kriminalitet.

Kommissionen har derfor koncentreret sine overvejelser om en ordning, hvorved forældre i videre udstrækning kan gøres *erstatningsansvarlige* for skader, der indtræder som følge af deres børns kriminelle adfærd. Kommissionen har således overvejet, hvorvidt der bør gennemføres en ordning, hvor det i højere grad får civilretlige, økonomiske følger for forældre, hvis deres børn foretager kriminelle, skadegørende handlinger.

Som anført under afsnit 2.2 er der i praksis eksempler på, at selv relativt unge personer ifalder erstatningsansvar på flere hundredetusinde kroner, som kan belaste dem langt ind i voksenlivet. Det er kommissionens opfattelse, at sådant erstatningsansvar for barnet er relativt ukendt i befolkningen, og at der således er behov for en bredere oplysningsindsats på dette område. For den store gruppe af forældre, der føler et ansvar for deres børn, vil kendskabet til dette meget tyngende mulige erstatningsansvar i sig selv være et betydeligt incitament til at søge at holde barnet ude af kriminalitet. I disse tilfælde vil den identifikation, der findes mellem forældre og barn, således medføre, at forældrene af hensyn til barnet vil forsøge at forhindre, at barnet ifalder et erstatningsansvar.

7.1.2. Som der nærmere er redegjort for ovenfor under afsnit 2.1, tager de almindelige erstatningsretlige principper sigte på dels at varetage genopretningshensyn – dvs. hensynet til at sikre skadelidtes muligheder for at få dækket sit tab – dels præventive hensyn, idet risikoen for at ifalde erstatningsansvar i almindelighed antages at være et incitament til at handle ansvarligt og dermed undgå skade.

I det lys og med henblik på nærmere at afgrænse rammerne for og indholdet af en mulig ordning med et skærpet forældreansvar har kommissionen drøftet, hvad der i givet fald bør være hovedsigtet med en sådan ordning.

I overensstemmelse med erstatningsrettens generelle formål vil regler om et skærpet forældreansvar principielt kunne tænkes gennemført med to forskellige hensyn for øje – målsætningen kan være at sikre den skadelidte yderligere dækningsmuligheder og/eller et sådant forældreansvar kan primært varetage hensyn af præventiv karakter.

Som det fremgår ovenfor under afsnit 1.1, er det i kommissionens generelle kommissorium anført, at kommissionen har til opgave at foretage en samlet gennemgang af indsatsen mod ungdomskriminalitet og på grundlag heraf komme med indstilling om, hvordan indsatsen kan styrkes med henblik på at gøre den så målrettet og virkningsfuld som muligt. Det er endvidere i kommissionens tillægskommissorium anført, at det på baggrund af den senere tids hændelser med uroligheder rundt om i landet, hvor unge over og under den kriminelle lavalder har deltaget i bl.a. hærværk og brandstiftelse, skal overvejes, om forældre kan gøres ansvarlige herfor.

I lyset af de konkrete hændelser, der var grundlaget for, at kommissionen blev anmodet om at overveje spørgsmålet om forældreansvar, og sammenholdt med de overvejelser, kommissionen i øvrigt efter hovedkommissoriet skal foretage i relation til en samlet indsats med henblik på bekæmpelse af ungdomskriminalitet, finder kommissionen, at dens overvejelser bør tage udgangspunkt i, om man ved at gennemføre regler om skærpet forældreansvar kan give forældre et effektivt incitament til at søge at hindre deres børn i at begå kriminalitet. Det betyder, at

kommissionen ikke har lagt vægt på det rent erstatningsretlige hensyn til skadelidtes muligheder for at få dækket sit tab.

Det bemærkes, at hvis der er tale om tab, der lides i anledning af en straffelovsovertrædelse her i landet, udbetaler staten under visse betingelser erstatning og godtgørelse til skadelidte i medfør af reglerne i offererstatningsloven, jf. ovenfor under afsnit 2.5.

Med udgangspunkt i disse overordnede rammer for et eventuelt skærpet forældreansvar – dvs. en erstatningsordning med et kriminalpræventivt sigte – har kommissionen mere generelt drøftet hensigtsmæssigheden af en sådan ordning.

7.2. Overordnet om hensigtsmæssigheden af et skærpet forældreansvar

Med hensyn til den juridiske tilsynspligt i forhold til børn har forældre og andre, der har børn i deres varetægt, eksempelvis skoler, børnehaver, andre institutioner, feriekolonier, bedsteforældre mv., pligt til at føre et rimeligt tilsyn med de pågældende børn. Omfanget af tilsynsforpligtelsen afhænger bl.a. af barnets alder, og er barnet mere end ca. 12-13 år, kan der næppe stilles de store krav til tilsynet. Et selvstændigt erstatningsansvar for forældre mv. kan således efter gældende ret komme på tale, hvis forældrene tilsidesætter denne tilsynspligt eller undlader at give barnet de nødvendige instruktioner, hvis dette fører til, at barnet forvolder skade. Efter praksis er forældrenes ansvar knyttet til, om forældre mv. har tilsidesat tilsynsplikten, mens der ikke foreligger retspraksis, hvor forældre er kendt erstatningsansvarlige under henvisning til dårlig eller mangelfuld opdragelse i almindelighed.

Overvejelserne om at skærpe forældreansvaret drejer sig altså med andre ord om, hvorvidt der bør etableres en ordning, der indebærer, at forældre i videre omfang end det ovennævnte bør kunne pålægges erstatningsansvar, hvis deres børn forvolder skade.

Som omtalt ligger det i forlængelse af kommissoriet for kommissionens arbejde, at overvejelserne om skærpet forældreansvar primært bør fokusere på mulige kriminalpræventive effekter. Overvejelserne om hensigtsmæssigheden af og behovet for at indføre regler herom må derfor i første række afhænge af, om en sådan ordning kan antages at medvirke til, at børn og unge afholder sig fra at begå kriminalitet.

Kommissionen har indledningsvis konstateret, at der ikke i nævneværdigt omfang ses at foreligge forskningsresultater, der nærmere kan belyse, om der i de lande, hvor et skærpet forældreansvar kendes, har været tale om en kriminalpræventiv effekt.

Kommissionen har endvidere konstateret, at der heller ikke i øvrigt foreligger forskningsresultater, der direkte kan belyse, hvordan et forældreansvar for børns kriminalitet indvirker på forældre og familielivet, eller hvordan dette direkte eller indirekte påvirker børns kriminalitet.

Imidlertid foreligger der en ganske betydelig viden af mere generel karakter om på den ene side forældres reaktioner, når de bliver bekendte med børns kriminalitet, og på den anden side sammenhængen mellem forhold i familien og børns kriminalitet. Da denne forskning kan udgøre udgangspunktet for en vurdering af de mest sandsynlige kriminalpræventive konsekvenser af et skærpet forældreansvar, har kommissionen fundet anledning til kort at gengive hovedindholdet af forskningen.

En omfattende dansk undersøgelse ("Ungdomskriminalitet i en forstadskommune", Det Kriminalpræventive Råd, 1982), der støttes af andre undersøgelser, viste, at der grundlæggende er tale om tre reaktionsmønstre, når forældre bliver bekendt med deres børns kriminalitet. Der er her tale om reaktionsmønstre, således som de manifesterer sig i perioden efter, at forældrene er blevet bekendt med børnenes kriminalitet, og ikke de umiddelbare reaktioner, som kan afvige herfra.

En del af forældrene reagerer ved helt eller delvist at se sig selv som ansvarlige for det skete, og de reagerer ved øget samvær (f.eks. helt konkret omkring måltider), øgede fællesaktiviteter, stimulering af deres børn til (nye) fritidsinteresser mv. Børnene oplever typisk en bedring af forholdet til deres forældre, og undersøgelsen viser, at disse børns risiko for fremtidig kriminalitet mindskes. Det er ikke tilfældigt, hvilke forældre der reagerer på den angivne måde. Det drejer sig typisk om familier, som i forvejen er ganske velfungerende, og hvor forældrene i kraft af uddannelse, netværk mv. er relativt ressourcestærke.

En anden gruppe forældre reagerer slet ikke, når de bliver bekendt med deres børns kriminalitet. De ændrer ikke adfærd i familien og heller ikke i forholdet til deres børn. Der er tale om en sammensat gruppe af familier, men med en overvægt af forældre, der er i underskud i forhold til sig selv, hinanden og deres børn. Forældrene har mere end rigeligt med at forsøge at klare de problemer, der allerede eksisterer, og har ikke overskud eller ressourcer til – udover eventuelle umiddelbare reaktioner – at foretage sig noget særligt i anledning af det nye problem, som børnenes kriminalitet repræsenterer. Nogle af disse forældre ser sig selv som hovedansvarlige for det skete, nogle ser deres børn som de hovedansvarlige, og alle grader her imellem er repræsenteret i denne gruppe. Det fælles er, at disse forældre ikke umiddelbart er i stand til at løfte ansvaret og gøre noget ved det.

En tredje gruppe forældre reagerer ved hovedsageligt at se ansvaret som placeret hos deres børn og reagerer typisk ved bebrejdelser, straf, kontrol og overvågning eller ved helt at tage afstand fra barnet. I den udstrækning disse forældre oplever et selvansvar, er det især en oplevelse af ikke at have kontrolleret deres børn godt nok og i tilstrækkeligt omfang. Der reduceres i lomme penge, omgang med bestemte kammerater forbydes, der gives stuearrest, der udstedes udgangsforbud, der bruges fysisk straf mv. Børnenes reaktion i disse familier er at forsøge at deltage mindst muligt i familielivet, og deres holdning til forældrene og familien bliver mindre positiv. Resultatet er, at risikoen for ny kriminalitet øges.

I lyset af ovennævnte undersøgelse af forældres typiske reaktionsmønstre ved konfrontation med deres børns kriminalitet har kommissionen drøftet, hvilken sandsynlig effekt et skærpet forældreansvar vil have.

Under drøftelserne heraf er det gjort gældende, at en ordning med et skærpet forældreansvar i forhold til forældre i den førstnævnte gruppe mest sandsynligt hverken vil gøre fra eller til. ”Forældreansvaret” er der allerede, og det fungerer hensigtsmæssigt. I det lys kan det anføres, at det for disse forældre er fuldt tilstrækkeligt for at aktivere de forebyggende tiltag, at forældrene blot bliver gjort bekendt med deres børns kriminalitet.

I forhold til den anden af ovennævnte grupper er det under kommissionens drøftelser gjort gældende, at det fælles for disse forældre er, at de ikke umiddelbart er i stand til at løfte ansvaret og gøre noget ved det, hvorfor det i det lys kan anføres, at et skærpet forældreansvar i bedste fald sandsynligvis hverken vil gøre fra eller til for denne gruppe.

I relation til den tredje gruppe forældre er der under diskussionerne i kommissionen argumenteret for, at et skærpet forældreansvar for denne gruppe sandsynligvis vil betyde endnu kraftigere reaktioner i form af bebrejdelser, straf af børnene osv. eller ved, at forældrene i endnu højere grad tager afstand fra barnet, og det må anses for det mest sandsynlige, at et skærpet forældreansvar i disse familier vil virke direkte kontraproduktivt og øge de unges kriminalitet.

Omvendt er der også i diskussionen peget på, at den ovenfor refererede undersøgelse bekræfter, at forældrenes reaktion over for børnene har stor betydning, og det derfor vil kunne have en positiv effekt, hvis et skærpet forældreansvar kan få nogle forældre, som ellers ikke ville se sig selv som medansvarlige for børnenes kriminalitet, til at påtage sig et større ansvar.

I lyset af den foreliggende forskning, og herunder altså også danske undersøgelser, er der samlet set efter nogle af kommissionsmedlemmernes opfattelse grund til at antage, at et skærpet forældreansvar generelt set i bedste fald hverken vil gøre fra eller til ved børnenes kriminalitet, mens det i værste fald – og det er ikke usandsynligt – vil øge børne- og ungdomskriminaliteten. Disse medlemmer har anført, at den nævnte forskning understreger betydningen af familieforhold og forholdet mellem forældre og deres børn for forekomsten af børne- og ungdomskriminalitet. Den overordnede konklusion om, hvordan dette kan bruges kriminalpræventivt, peger i retning af, at det bør ske i form af tiltag, der forbedrer familiens og forældrenes ressourcer og de vilkår, de befinder sig under, med henblik på at give forældrene ikke blot mulighed for at se og erkende deres ansvar, herunder deres selvansvar, men også mulighed for at kunne omsætte dette ansvar til handlinger, der giver børnene et mere medinddragende, udvidende og positivt familiemiljø. Bl.a. er forældrekontrakter her en mulighed, fordi det dels baserer sig på, at andre parter (socialforvaltning mv.) forpligter sig til at hjælpe familien på bestemte måder, og dels er selvvalgt og medinddragende.

Det er i den forbindelse bl.a. anført, at det kan være vanskeligt at forestille sig, at børn vil afholde sig fra kriminalitet alene af den grund, at deres forældre ellers kan blive erstatningsansvarlige, når det samtidig holdes for øje, at det ansvar, børnene selv allerede efter gældende ret kan ifalde, ikke er tilstrækkeligt til, at de afstår fra de pågældende handlinger.

Flere medlemmer af kommissionen har ønsket at fremhæve den potentielle slagside ved en ordning med et skærpet forældreansvar, at ordningen vil kunne føre til mere generel kontrol og overvågning med børn og unge, hvilket kan vanskeliggøre deres udfoldelsesmuligheder og dermed også deres adgang til at opnå og lære af egne erfaringer.

Et andet problem er, at mens en række forældre nu søger hjælp og råd hos de sociale myndigheder, hvis deres børn begår hærværk eller lignende, vil et økonomisk forældreansvar betyde, at forældrene vil få en fælles interesse med børnene i, at forholdene ikke opdages. Det kan frygtes, at forældre og børn vil stå sammen mod myndighederne – i værste fald vil forældre give deres børn et falsk alibi. En sådan opførsel vil bestemt ikke virke kriminalpræventivt.

Det må antages, at betydningen af de ovennævnte betæneligheder ved en ordning med skærpet forældreansvar i nogen grad afhænger af, hvorledes ansvaret begrænses. Er der tale om en ordning med et begrænset forældreansvar for børns skadegørende handlinger, formindsker det de betæneligheder, der knytter sig til en sådan ordning.

Samlet set er der i kommissionen enighed om, at en ordning med et skærpet forældreansvar giver anledning til en række betæneligheder, som må overvejes nøje. Der er derimod i kommissionen forskellige holdninger til, om et skærpet forældreansvar potentielt, eventuelt i sammenhæng med andre tiltag, kan have en kriminalpræventiv effekt. Nogle i kommissionen har bl.a. i lyset af ovennævnte mulige konklusioner på baggrund af undersøgelsen fra 1982 og tilsvarende undersøgelser tilkendegivet det generelle synspunkt, at der er grund til at se på et skærpet forældreansvar med betydelig skepsis. Andre medlemmer har derimod betonet det forhold, at der med et sådant skærpet ansvar vil blive sendt et signal til forældrene om, at de har et medansvar for deres barns handlinger, og at dette potentielt kan styrke forældrenes engagement i en hensigtsmæssig børneopdragelse, således at en større gruppe forældre reagerer med hensigtsmæssige foranstaltninger i lighed med den førstnævnte forældregruppe i ovennævnte undersøgelse.

I lyset af ovennævnte overvejelser om sådanne ordningers effekt og på baggrund af de modsatrettede argumenter, der er fremført, har kommissionen drøftet forskellige afgrænsningsspørgsmål og modeller for, hvordan et muligt skærpet forældreansvar i givet fald kunne udformes, herunder navnlig i relation til hvilket ansvarsgrundlag der i givet fald skal gælde for forældreansvaret.

7.3. Afgrænsningsspørgsmål

7.3.1. Som omtalt ovenfor har kommissionen fundet anledning til at angive rammerne for et skærpet forældreansvar således, at der i givet fald bør være tale om en erstatningsordning med et kriminalpræventivt sigte.

Der er imidlertid også andre afgrænsninger, der indledningsvis må foretages i forbindelse med overvejelserne af et sådant skærpet ansvar.

7.3.2. Kommissionen har således drøftet, om et eventuelt skærpet forældreansvar bør afhænge nærmere af det skadegørende barns alder.

Der er i kommissionen enighed om, at den øvre grænse for en eventuel ordning, der pålægger forældrene erstatningsansvar for deres børns handlinger, bør være 17 år. Skadegørende handlinger foretaget af unge på 18 år og derover, og som således er over den generelle myndighedsalder, bør falde uden for ordningen og ikke kunne påføre forældrene ansvar.

Med hensyn til en eventuel nedre grænse har kommissionen taget udgangspunkt i oplysningerne i tillægskommissoriet, hvorefter de omtalte hærværkshandlinger og ildspåsættelser er foretaget af børn og unge både under og over den kriminelle lavalder. I det lys finder kommissionen ikke anledning til at fastsætte en nedre grænse for et forældreansvar svarende til den kriminelle lavalder på 15 år.

Kommissionen finder heller ikke i øvrigt grundlag for at fastsætte en nedre aldersmæssig grænse for forældreansvaret. Kommissionen har i den forbindelse lagt vægt på, at enhver fikseret aldersgrænse i et vist omfang vil forekomme arbitrær, og at det afgørende i stedet bør være en konkret vurdering af det skadevoldende barns adfærd.

Ovenfor under afsnit 2.2 er det omtalt, at der inden for erstatningsretten er udviklet en retspraksis, hvorefter der næppe kan pålægges børn under 4-5 år et selvstændigt erstatningsansvar for deres skadevoldende adfærd. På lignende måde vil der kunne udvikles en praksis ved domstolene for, hvornår forældreansvaret kan komme på tale, fordi skaden er et udslag af, at barnet har handlet med den fornødne grad af tilregnelser.

7.3.3. Et væsentligt spørgsmål, der må tages stilling til i forbindelse med overvejelserne om et eventuelt skærpet forældreansvar, er, hvem ansvaret i givet fald skal påhvile.

Med ovennævnte kriminalpræventive hensyn som hovedsigtet med et skærpet forældreansvar ligger det klart, at bevæggrunden for eventuelle regler på området skal være en forhåbning om, at omfanget af ungdomskriminalitet vil falde, hvis ordningen udgør et incitament for at arbejde for en hensigtsmæssig opdragelse af børn og unge. På den baggrund vil det som udgangspunkt være

naturligt at foreslå, at et skærpet forældreansvar skal rettes mod de personer, der i praksis har kontakten til de pågældende børn og unge – dvs. dem, der umiddelbart i hverdagen har påvirkningsmuligheder og indflydelse i forhold til barnet. Dette vil i første række sige barnets forældre.

I visse tilfælde er det dog ikke barnets forældre, der er de primære kontakter i forbindelse med omsorg for og opdragelse af barnet. Dette er eksempelvis ikke tilfældet, hvis barnet er anbragt uden for hjemmet, herunder i familiepleje. Hvis ovennævnte betragtninger fastholdes konsekvent, ville et eventuelt skærpet forældreansvar i så fald også skulle påhvile det pågældende barns plejeforældre. Under kommissionens drøftelser er fremført det synspunkt, at det ikke er hensigtsmæssigt at udstrække eventuelle nye regler så vidt. En ordning, der betyder, at plejeforældre i videre udstrækning end i dag kan gøres erstatningsansvarlige for skadegørende handlinger foretaget af deres plejebørn, vil kunne gøre det (endnu) vanskeligere at finde familier, der er villige til at tage i forvejen belastede børn i pleje.

For at undgå problemer i forhold til andre ordninger er der derfor i kommissionen enighed om, at et eventuelt skærpet forældreansvar alene bør kunne komme på tale i forhold til barnets forældre.

Den nærmere afgrænsning af, hvem af forældrene ansvaret retter sig imod, behandles nedenfor under afsnit 7.5.3.

7.3.4. Kommissionen har dernæst overvejet, hvilke handlinger et forældreansvar i givet fald skal omfatte – dvs. spørgsmålet om ansvarets udstrækning.

Der kan principielt tænkes en række forskellige afgrænsninger, hvor forældreansvaret bliver mere eller mindre vidtgående, afhængig af hvilke skadegørende handlinger forældrene skal være ansvarlige for.

I den ene ende af skalaen kan man forestille sig en ordning, hvor enhver skade, som barnet forvolder, er omfattet, mens forældrene i den anden ende af spektret alene gøres ansvarlige, hvis barnet har handlet i strid med en straffebestemmelse, eventuelt yderligere begrænset til bestemmelser i straffeloven. Her imellem kan naturligvis tænkes en række øvrige modeller.

Efter kommissionens opfattelse kan spørgsmålet om forældreansvarets afgrænsning i relation til, hvilke handlinger ansvaret skal gælde for, vanskeligt besvares isoleret, men må vurderes i sammenhæng med det øvrige indhold af en konkret ordning for et skærpet forældreansvar. Indebærer modellen for et skærpet forældreansvar eksempelvis, at forældre ifalder et ubegrænset ansvar på objektivt grundlag – dvs. en meget vidtgående ordning – kan det pege i retning af, at de omfattede handlinger bør afgrænses tilsvarende snævert. Er der omvendt tale om et mere begrænset ansvarsgrundlag for forældrene, vil det i højere grad kunne tænkes kombineret med en bredere afgrænsning af de handlinger, der kan udløse ansvaret.

I det lys finder kommissionen, at spørgsmålet om, hvilke handlinger et skærpet forældreansvar i givet fald skal gælde for, må vurderes konkret i forhold til forskellige modeller for, hvordan et sådant ansvar i øvrigt vil kunne udformes.

Den nærmere afgrænsning af de handlinger, der i givet fald kan omfattes af et skærpet forældreansvar, er behandlet nedenfor under afsnit 7.5.6.

Uanset hvordan afgrænsningen af de omfattede handlinger foretages i sammenhæng med navnlig fastlæggelsen af det relevante ansvarsgrundlag for forældrene, bør der efter kommissionens opfattelse ikke ændres ved, at et erstatningsansvar for forældre som udgangspunkt bør forudsætte konkrete beviser for, at det pågældende barn har foretaget eller medvirket til den skadegørende handling. Den omstændighed, at et barn har været til stede, men ikke deltaget i eksempelvis hærværkshandlinger, bør således ikke i sig selv være tilstrækkeligt til, at barnets forældre kan gøres erstatningsansvarlige for den pågældende skade.

7.4. Mulige modeller for et skærpet forældreansvar

7.4.1. Rent objektivt ansvar

Som der nærmere er redegjort for ovenfor under afsnit 4.3, er der efter gældende ret en række områder, hvor der er fundet behov for at anvende et særligt strengt ansvarsgrundlag, således at der ifaldes erstatningsansvar, selv om der ikke er noget at bebrejde skadevolderen. Typisk anvendes objektivt ansvar, hvis der på det pågældende område er stor risiko for skade, eller fordi der, hvis en skade indtræder, vil være tale om omfattende skadeforvoldelse. Traditionelt ses anvendes objektivt ansvar således på områder, hvor en afvejning mellem hensynet til den, der udøver en given risikofyldt aktivitet, og hensynet til de potentielle skadelidte, falder ud til, at aktiviteten bør tillades, men således, at der, hvis skade indtræder, skal betales erstatning af den, i hvis interesse aktiviteten er foregået, uanset om vedkommende kan bebrejdes, at skaden er sket.

En måde, hvorpå forældres erstatningsansvar for deres børns skadegørende handlinger kan skærpes, er ved indførelse af et objektivt ansvar på området.

Hvis den argumentation, der normalt bærer et objektivt ansvar, overføres til området vedrørende forældreansvar, svarer det til et synspunkt om, at forældre skal ifalde erstatningsansvar for deres børns handlinger på et særligt skærpet grundlag, fordi det er en for omgivelserne særlig risikofyldt "aktivitet" at have børn, og fordi det at få børn alene sker i forældrenes og ikke i de øvrige samfundsborgeres interesse, og at det derfor er berettiget at lade forældrene være ansvarlig uden skyld, hvis deres børn forvolder skade.

Der er i kommissionen enighed om, at en sådan parallel ikke kan drages, og at de hensyn, der sædvanligvis kan begrunde et objektivt erstatningsansvar, ikke gør sig tilsvarende gældende for så vidt angår forældres ansvar for deres børns skadegørende handlinger.

Kommissionen har imidlertid drøftet, om andre grunde, herunder hensynet til en effektiv kriminalpræventiv indsats, kan begrunde regler om objektivt forældreansvar.

Ordningen vil indebære, at forældre ifalder erstatningsansvar, uden at der er noget at bebrejde dem, og uden at der (nødvendigvis) er noget at bebrejde det skadevoldende barn. Dermed vil en sådan ordning række langt videre, end de situationer, der er omtalt i tillægskommissoriet af 19. februar 2008. Ansvar vil nemlig ikke være begrænset til de skader, der er en følge af barnets kriminelle adfærd, men vil omfatte *alle* skader, som barnet forvolder, herunder også hændelige skader – dvs. også skader, der hverken direkte eller indirekte kan tilskrives ”mangelfuld opdragelse”.

Selv om et rent objektivt ansvar i almindelighed antages at kunne have en vis adfærdsregulerende effekt, vil der efter kommissionens opfattelse næppe være nogen nævneværdig kriminalpræventiv virkning knyttet til en ordning som den omhandlede, idet forældrene vil ifalde ansvar, uanset om de har optrådt rigtigt eller forkert i forhold til opdragelsen af deres børn, og uanset at der ikke er noget at bebrejde barnet i forhold til skadens indtræden. Da ansvaret dermed indtræder, selv om forældrene har gjort alt, hvad der er muligt for at undgå skade, ligger der ikke i ordningen et tilstrækkeligt incitament for forældrene til at handle på en bestemt måde for derved at undgå ansvar – bortset eventuelt fra meget restriktive og kontrollerende tiltag over for barnet. En sådan ordning vil dermed kunne ses som værende i strid med ret og rimelighed og vil kunne opleves som uretfærdig i forhold til de forældre, der har gjort alt, hvad der med rimelighed kan forventes for at undgå, at deres børn forvolder skade.

Samtidig må det tages i betragtning, at forældrene i givet fald vil kunne ifalde et efter omstændighederne betydeligt erstatningsansvar for skader, forvoldt af deres børn. Har barnet eksempelvis udøvet hærværk på en række togvogne, eller har barnet leget med ild, hvorved en skole brænder ned, vil et ubegrænset objektivt ansvar for forældrene betyde, at de kan mødes med et erstatningskrav på muligvis millionbeløb. Dette vil være tilfældet, også selv om der ikke nødvendigvis er noget at bebrejde forældrene i relation til opdragelse af og konkret tilsyn med barnet. Derfor ligger der efter kommissionens opfattelse i ordningen en potentiel risiko for, at forældrene vil overreagere i forhold til barnet, herunder eksempelvis med omfattende stuearrest, i bestræbelserne på at undgå situationer, hvor barnet kan forvolde skade. I særligt grelle tilfælde kan det tænkes, at forældrene – stik imod ordningens hensigt – vil forsøge at slippe af med et potentielt meget tyngende erstatningsansvar ved f.eks. at smide barnet ud hjemmefra.

Kommissionen er bekendt med, at fransk lovgivning indeholder bestemmelser, der efter det oplyste indebærer et stort set objektivt erstatningsansvar for forældre for skader, deres børn forvolder.

Af de grunde, der er nævnt ovenfor, finder kommission imidlertid, at et sådant ansvar vil være klart urimeligt, og kommission må fraråde, at en tilsvarende eller lignende ordning med et ubegrænset objektivt erstatningsansvar for forældre gennemføres i dansk ret.

7.4.2. *Skærpet culpaansvar, herunder culpaansvar med omvendt bevisbyrde*

Efter gældende ret ifalder forældre ansvar for børns skadegørende handlinger, hvis forældrene har tilsidesat en pligt til at føre tilsyn med børnene. Der er tale om et selvstændigt ansvar for forældrene, der bygger på en almindelig culpavurdering.

En model, hvorved forældre i videre udstrækning vil ifalde erstatningsansvar for deres børns skadegørende adfærd, vil være ved at skærpe den nugældende tilsynspligt.

Som omtalt ovenfor under afsnit 2.3 er forældreansvaret efter gældende ret knyttet til, at forældre mv. *konkret* har tilsidesat en tilsynspligt, mens der ikke foreligger retspraksis, hvor der er været spørgsmål om at pålægge forældre erstatningsansvar som følge af dårlig eller mangelfuld opdragelse generelt.

I det lys kan det overvejes, om det er muligt via lovgivningen at skærpe indholdet af forældreansvaret, således at der foruden ved de konkrete tilsidesættelser af tilsynspligten kan gøres et erstatningsansvar gældende, hvis forældrene i almindelighed har forsømt at give deres børn en hensigtsmæssig opdragelse.

Efter kommissionens opfattelse kan der rejses flere indvendinger imod en sådan model.

Det forekommer således – med de meget forskellige synspunkter, der findes i relation til børneopdragelse – at være endog særdeles vanskeligt med blot nogen grad af præcision at formulere den norm, forældre skal leve op til for at undgå at ifalde ansvar. En regulering af spørgsmålet vil formentlig kun kunne holdes i helt overordnede og generelle vendinger, som ikke giver forældrene megen hjælp, når de skal tage stilling til, hvad der konkret forventes af dem i relation til indholdet af opdragelsen. Da en sådan regel derfor kun i begrænset omfang kan virke normerende for forældrenes adfærd, vil der næppe være nogen nævneværdig præventiv effekt knyttet hertil.

Hertil kommer, at erstatningssager, hvor ansvarsgrundlaget afhænger af, om forældrenes opdragelse af det skadevoldende barn har været mangelfuld, af flere grunde næppe er ønskværdige. Sådanne sager vil for det første indebære betydelige bevismæssige vanskeligheder, idet store dele af børneopdragelsen foregår i hjemmet, for det andet vil det med et så ubestemt bevistema være vanskeligt for domstolene at begrænse bevisførelsen på en måde, der er tilfredsstillende, og for det tredje vil en bevisførelse om dette tema kunne opleves som unødigt krænkende for de involverede forældre og børn.

Der kan endvidere peges på, at de almindelige erstatningsbetingelser om årsagssammenhæng og adækvans må antages oftest at føre til, at betingelserne for at pålægge erstatningsansvar ikke vil være til stede, uanset om domstolene måtte skønne, at det fornødne ansvarsgrundlag foreligger. Selv med et sådant noget upræcist ansvar for manglende opdragelse vil forældre dermed i praksis næppe ifalde erstatningsansvar for deres børns skadegørende handlinger i videre udstrækning, end hvad der følger af gældende ret.

Kommissionen finder på den baggrund ikke grundlag for at anbefale en model som ovennævnte.

En anden måde, hvorpå forældres nugældende tilsynsansvar kan skærpes, er ved en model med såkaldt præsumptionsansvar.

Som omtalt ovenfor under afsnit 2.3 er det efter gældende ret som udgangspunkt skadelidte, der skal bevise, at forældrene har tilsidesat deres forpligtelse til at føre tilsyn med det skadevoldende barn. Bevistvivl kommer derfor i dag forældrene til gode.

Hvis der i stedet indføres et præsumptionsansvar – dvs. et culpaansvar med omvendt bevisbyrde – vil det være forældrene, der skal bevise, at de ikke har svigtet deres tilsynspligt, og bevistvivl vil dermed komme forældrene til skade.

Under kommissionens drøftelser er peget på, at der med en sådan model, herunder i sammenhæng med andre initiativer, ville være tale om at sende et tydeligt signal til forældrene om betydningen af at løfte forældreopgaven og tage ansvar for børnenes opdragelse. I lighed med det anførte ovenfor om en mere upræcis pligt til hensigtsmæssig opdagelse er det imidlertid også anført, at den præventive effekt af en sådan ordning vil kunne være begrænset. Også ved et præsumptionsansvar vil det således være vanskeligt for forældrene at vide, hvad de skal leve op til, for at undgå ansvar som følge af det brede spektrum af risici, der er forbundet med børns adfærd.

I og med at modellen indeholder et ansvarsgrundlag, hvor rækkevidden og afgrænsningen vanskeligt kan fastlægges af forældrene, kan denne model endvidere risikere at føre til overreaktioner fra forældrenes side, således at barnet eksempelvis alene levnes et begrænset spillerum for fritidsaktiviteter mv., fordi forældrene ønsker at undgå potentielle skadesituationer. Også i relation til denne model med en noget diffus forpligtelse for forældrene må der efter kommissionens opfattelse tages hensyn til det potentielle betydelige erstatningsansvar, der påhviler forældrene.

På den baggrund er det efter kommissionens opfattelse ikke hensigtsmæssigt med en ubegrænset forpligtelse for forældrene, hvis rammerne for ansvaret ikke med større grad af præcision kan fastlægges.

I det lys finder kommissionen heller ikke grundlag for at anbefale en ordning, hvorefter forældre pålægges et præsumptionsansvar for deres børns skadegørende handlinger.

7.4.3. *Civilretlige konsekvenser ved overtrædelse af forældrepålæg eller –kontrakter*

Som omtalt oven for under afsnit 5 indeholder den sociale lovgivning bestemmelser om, at der under visse betingelser kan gives såkaldte forældrepålæg, hvori der angives konkrete handlepligter, som de pågældende forældre skal efterleve. Overtrædelse af forældrepålæg er efter den sociale lovgivning undergivet økonomiske sanktioner, idet der i så fald kan gøres indgreb i retten til børnefamilieydelse.

Kommissionen har drøftet, om en model for skærpelse af forældres erstatningsansvar for deres børns skadegørende handlinger kunne være at knytte civilretlige konsekvenser til en overtrædelse af et forældrepålæg.

Kommissionen har i den forbindelse taget udgangspunkt i, at en sådan ordning med civilretligt ansvar for overtrædelse af et offentligretligt pålæg ikke er en ny juridisk konstruktion. I praksis er der således eksempler på, at en person, der i henhold til et pålæg skal afholde sig fra en bestemt handlemåde eller foretage konkrete handlinger med henblik på at afværge risiko for skade, er gjort erstatningsansvarlig, hvis der indtræder en skade som følge af pålæggets tilsidesættelse. Fra retspraksis kan eksempelvis nævnes en afgørelse gengivet i U 1989.353 Ø, hvor ejeren af en losseplads blev anset for erstatningsansvarlig for grundvandsforurening, der var en følge af ejerens manglende efterlevelse af kommunens pålæg om bl.a. kontrol af det deponerede affald.

Efter kommissionens opfattelse ville en sådan model for et forældreansvar indebære den fordel, at ansvar for forældrene forudsætter, at de pågældende *selv* handler bebrejdselsværdigt ved at tilsidesætte *konkrete handlepligter*, som er fastlagt i forældrepålægget. Til forskel fra de ovenfor drøftede modeller vil der med en sådan ordning dermed ikke være tvivl for forældrene om, hvad de forventes at leve op til, hvis ansvaret skal undgås, og ordningen ville dermed kunne have en reel betydning for de pågældende forældres håndtering af forældreopgaven og opdragelsen og dermed tjene et kriminalpræventivt formål.

Kommissionen er imidlertid også opmærksom på, at der er en række uhensigtsmæssigheder knyttet til en ordning, hvorved overtrædelse af forældrepålæg tillægges civilretlige konsekvenser for forældrene.

Der er således under kommissionens drøftelser blevet peget på, at ordningen med forældrepålæg er et nyt redskab, der er tiltænkt at kunne indgå i bestræbelserne på at hjælpe børn, hvis udvikling er i fare. Ordningen tager således sigte på at tilskynde forældremyndighedsindehaveren til at leve op til sit forældreansvar.

Som der nærmere er redegjort for ovenfor under afsnit 5.1, forudsætter meddelelse af forældrepålæg, at der foreligger oplysninger om ulovligt fravær eller manglende opfyldelse af undervisningspligten, kriminalitet af et vist omfang eller grovhed (dog ikke nødvendigvis pådømt), alvorlige adfærds- eller tilpasningsproblemer eller at forældremyndighedsindehaveren nægter at samarbejde med de relevante myndigheder.

Som ligeledes fremhævet, er målgruppen for forældrepålæg de forældre, der faktisk er i stand til at påtage sig deres ansvar som forældre, men af forskellige årsager ikke vil eller ikke har intentioner om at gøre det. Forældre med individuelle vanskeligheder eller forældre, der ikke har de nødvendige ressourcer til at varetage opgaven som forælder, eksempelvis på grund af manglende forståelse for børneopdragelse, er derimod som udgangspunkt ikke omfattet af målgruppen for ordningen.

En skærpelse af forældreansvaret ved at lovfæste civile retlige konsekvenser ved tilsidesættelse af et forældrepålæg vil således alene gælde i forhold til de familier, hvor der konkret er givet et forældrepålæg. Herved vil ordningen selv sagt ikke omfatte alle familier, men kun de, hvor der et forældrepålæg er vurderet som et relevant redskab. Dermed vil en sådan ordning i flere henseende have en indbygget skævhed.

For det første vil ordningen ikke omfatte alle børn, herunder f.eks. ikke skader forvoldt af børn fra velfungerende familier, der ikke i almindelighed er i de sociale myndigheders søgelys. Forældreansvar knyttet til reglerne om forældrepålæg kan derfor siges at ramme "skævt", da det vil indebære, at de familier, der i forvejen har problemer, vil blive pålagt et ansvar, som ikke gælder for andre mere velfungerende familier. For det andet vil det skærpede forældreansvar alene gælde for de forældre, der konkret har modtaget et forældrepålæg – dvs. kun de forældre, der vurderes faktisk at være i stand til at påtage sig deres ansvar som forældre, men af forskellige årsager ikke gør det. Det skærpede forældreansvar vil derimod ikke gælde i forhold de forældre, som på grund af manglende forståelse for børneopdragelse ikke har ressourcerne til at varetage forældreopgaven. For det tredje kan det anføres, at forældrepålæg er et forholdsvis nyt redskab i den sociale lovgivning, som ikke allerede nu bør knyttes sammen med indgribende automatiske økonomiske konsekvenser for dem, som det anvendes over for.

Udover disse indholdsmæssige indvendinger i forhold til en sådan ordning er der under kommissionens drøftelser også peget på, at effekten af en sådan ordning i givet fald måtte antages at være temmelig begrænset. Et erstatningsansvar for forældrene vil kræve, at forældrepålæggene er formuleret med en sådan grad af præcision, at de er egnede til at udløse civile retlige konsekvenser, hvis de overtrædes. Dette synes sjældent at være tilfældet i dag, hvor pålæggene er udformet med et andet sigte for øje. Selv hvis et forældrepålæg konkret er formuleret på en måde, der kan afføde civile retlige konsekvenser, er det endvidere klart, at erstatningsansvar alene ville kunne pålægges

forældrene, hvis de almindelige betingelser om årsagssammenhæng og adækvans er opfyldt. Som udgangspunkt vil bevisbyrden herfor påhvile skadelidte.

Som det fremgår ovenfor under afsnit 5.3, er forældreplåggene hidtil primært anvendt med henblik på at sikre børn og unges skolegang. Er der eksempelvis tale om tilsidesættelse af et pålæg, der angiver en pligt for forældrene til at følge barnet i skole, og tages barnet på fersk gerning under udøvelse af hærværk om aftenen, vil et forældreansvar således ikke kunne komme på tale. Selv om barnet ikke er fulgt i skole som angivet, foreligger der ikke den fornødne årsagssammenhæng mellem pålægges tilsidesættelse og det forhold, at barnet udøver hærværk om aftenen. I en sådan situation ville en eventuel ordning med civilretlige konsekvenser ved tilsidesættelse af forældreplæg dermed ikke føre til, at forældrene rent faktisk kan pålægges et erstatningsansvar.

Kommissionen skal endvidere pege på, at en ordning med civilretlige konsekvenser ved tilsidesættelse af et forældreplæg for den skadelidte vil betyde, at vedkommendes muligheder for at få dækket sit krav øges som følge af den (for skadelidte tilfældige) omstændighed, at skadevolderens forældre har fået et forældreplæg, der kan have betydning for den pågældende skade. Imidlertid ville det skulle overvejes, hvordan det i givet fald kunne sikres, at skadelidte får kendskab til, at der er givet et forældreplæg, og at der dermed er et potentielt erstatningsansvar for forældrene. Oplysninger herom er fortrolige, og kommunen vil ikke uden videre kunne videregive disse på skadelidtes forespørgsel. Der vil formentlig ofte være tale om oplysninger, som er relevante for skadelidte tidligt i forløbet, eftersom vedkommendes beslutning om, hvorvidt der skal rejses en erstatningssag ved domstolene, kan afhænge af, om det alene er skadevolderen selv eller tillige dennes forældre, der kan gøres erstatningsansvarlige.

Samlet set er der i kommissionen enighed om, at en regel om, at forældre bliver erstatningsansvarlige for deres børns skadegørende handlinger, hvis en handlepligt i et forældreplæg er tilsidesat, må antages at medføre en sådan række af u hensigtsmæssigheder, at denne ordning ikke kan anbefales.

Kommissionen har i tilknytning til ovennævnte drøftet, om der kunne være grundlag for at knytte civilretlige sanktioner til tilsidesættelse af vilkårene i en forældrekontrakt. Som nærmere omtalt ovenfor under afsnit 5 indeholder den sociale lovgivning ikke specifikke regler om forældrekontrakter, men det er et redskab, der anvendes af kommunerne med henblik på at få familier på rette vej og på en måde, hvor forældrene via kontraktelementet får et "ejerskab" og dermed incitament til at overholde den indgåede aftale.

Den sociale lovgivning indeholder ikke nærmere regler om konsekvenserne af at tilsidesætte vilkårene i en familiekontrakt.

Kommissionen skal i den forbindelse pege på, at forældrekontrakter ikke indeholder konkretiserede handlepligter for forældrene, hvorfor der formentlig i endnu højere grad, end det er tilfældet for forældreplæg, kan stilles spørgsmålstejn ved, om det er hensigtsmæssigt at knytte civile konsekvenser til en overtrædelse.

Da ovennævnte synspunkter vedrørende skævhed gør sig tilsvarende gældende i relation til forældrekontrakter, og da der vil være risiko for, at en ansvarsordning vil føre til tilbageholdenhed med at anvende et i øvrigt brugbart redskab over for belastede familier, finder kommissionen ikke grundlag for at foreslå en model, der knytter civile konsekvenser til overtrædelse af vilkår i forældrekontrakter.

Samlet set er der i kommissionen enighed om at fraråde en model, der knytter et skærpet forældreansvar til de ordninger med forældreplæg og forældrekontrakter, der kendes i den sociale lovgivning.

Kommissionen har ligeledes overvejet en ordning, hvor andre myndigheder, f.eks. politiet, kan meddele forældrene plæg om handlepligter i relation til barnets opdragelse mv., således at tilsidesættelse af plægget medfører civile sanktioner. Der er imidlertid i kommissionen enighed om at fraråde en sådan model. Dels vil meddelelse af et sådant plæg forudsætte, at politiet foretager en indgående vurdering af forældrenes mulighed for at opfylde plægget. Dels måtte der til en sådan ordning knyttes nogle retssikkerhedsgarantier for forældrene og barnet. Konsekvensen heraf ville være, at plægget kun kan meddeles efter en vis tid med sagsbehandling, høring mv., og truslen om plæg vil i sig selv kunne skade et tillidsfuldt samarbejde mellem politiet og forældrene. Som anført under afsnit 2 er forældreansvar kun en meget lille delproblemstilling, og når kommissionens betænkning foreligger i foråret 2009, vil den indeholde bredere overvejelser om initiativer, som ligesom forældreansvaret sigter til ansvarliggørelse og opmærksomhed på opdragerrollen.

7.4.4. Plæg vedrørende ophold på nærmere angivne steder

Kommissionen har også drøftet, om et skærpet forældreansvar kunne tænkes gennemført via en model, hvorefter der på forhånd udstedes et plæg om, at børn og unge ikke må opholde sig i et bestemt område på et bestemt tidspunkt, og hvorefter forældrene ifalder erstatningsansvar, hvis plægget ikke efterleves, og dette fører til skader.

En sådan model vil være egnet, hvis det på forhånd er klart, i hvilket geografisk område og i hvilket tidsrum der er risiko for, at der eksempelvis vil blive begået hærværk. En sådan model vil endvidere navnlig kunne være et hensigtsmæssigt redskab, hvis der på forhånd uden videre er klarhed over, hvilke børn og unge der potentielt vil foretage de skadegørende handlinger, og dermed hvilke

forældre pålægget på forhånd skal rettes mod – enten ved direkte henvendelse til de pågældende eller eksempelvis ved at annoncere pålægget i de lokale medier.

I langt de fleste tilfælde vil det imidlertid være således, at det ikke på forhånd er kendt, hvor og hvornår der er risiko for, at børn og unge forvolder skader. En pålægsordning, der bygger på en forudgående annonce om ikke at indfinde sig på et givent sted på et givent tidspunkt, er derfor efter kommissionens opfattelse ikke en realistisk løsningsmodel for et skærpet forældreansvar. Selv i en situation, hvor der på forhånd er konkret viden om risiko for skadeforvoldelse, vil der formentlig sjældent være et så præcist kendskab til de potentielle skadevoldere, at det er muligt på forhånd at rette pålægget mod de relevante personer. I en sådan situation vil pålægget for at være effektivt derfor skulle rettes mod enhver forælder, hvis barn måtte befinde sig det pågældende sted. Når det samtidig holdes for øje, at det kan være vanskeligt for forældre at forudse, om deres børn vil indfinde sig på det pågældende sted, indebærer ordningen en risiko for, at forældrene – for at undgå et muligt ansvar – holder børnene hjemme i den periode, hvor pålægget gælder. En sådan ordning indebærer dermed efter kommissionens opfattelse en risiko for, at der sættes for vidtgående begrænsninger i børnenes og de unges bevægelsesfrihed.

Samlet set finder kommissionen således ikke, at ovennævnte er en egnet løsningsmodel for et skærpet forældreansvar.

7.4.5. Hæftelsesansvar, herunder med beløbsbegrænsning

En femte model kunne være at pålægge forældre at hæfte for deres børns skadegørende handlinger.

Et sådant hæftelsesansvar kendes fra den gældende bestemmelse i DL 3-19-2, hvorefter en arbejdsgiver hæfter for de skader, vedkommendes ansatte forvolder ved culpøs adfærd som led i arbejdets udførelse. Som der nærmere er redegjort for ovenfor under afsnit 4.2, er hensynene bag arbejdsgiveransvaret i DL 3-19-2 navnlig, at den ansatte handler i arbejdsgiverens interesse, og at arbejdsgiveren har instruktionsbeføjelser i forhold til den ansatte og kan tilrettelægge arbejdet således, at risikoen for skade søges begrænset.

En sådan ordning vil indebære, at forældres ansvar ikke er betinget af, at de selv har handlet culpøst, men i modsætning til det rent objektive ansvar, jf. ovenfor, vil ansvaret forudsætte, at barnet har forvoldt den pågældende skade ved en forsætlig eller uagtsom handling.

Sammenlignes der med hensynene bag arbejdsgiverhæftelsen, er det efter kommissionens opfattelse åbenbart, at tilsvarende argumenter ikke i enhver henseende kan gøres gældende i forholdet mellem børn og forældre. Selv om det kan anføres, at forældre i en vis grad har kontrol- og instruktionsbeføjelser over deres børn, så handler børn ikke nødvendigvis i forældrenes interesse, og forældrene kan ikke frigøre sig fra ansvaret på samme måde som en arbejdsgiver, der i yderste konsekvens kan afskedige den ansatte.

Efter kommissionens opfattelse vil et generelt hæftelsesansvar derfor være meget vidtgående, idet forældre herved uden selv konkret at kunne bebrejdes noget vil kunne gøres erstatningsansvarlig for enhver culpøs handling, barnet foretager. For forældrene vil det således kunne være vanskeligt at se, hvad der skal gøres for at undgå et ansvar, og den kriminalpræventive virkning af en sådan generel hæftelse kan derfor være begrænset.

Når dette sammenholdes med det potentielt betydelige beløb, et erstatningsansvar kan vedrøre, jf. også ovenfor, er der efter kommissionens opfattelse tale om en ordning, der utvivlsomt går for vidt i relation til at pålægge forældre erstatningsansvar, uden at det samtidig er givet, at der herved opnås en nævneværdig kriminalpræventiv effekt.

På den baggrund er der i kommissionen enighed om, at man ikke kan anbefale en løsning, der indebærer, at forældre generelt hæfter for deres børns culpøse adfærd.

Kommissionen har imidlertid overvejet, om en farbar vej i forhold til en eventuel ordning med skærpet forældreansvar kunne være at indføre regler om, at forældre hæfter for deres børns skadegørende adfærd, men med en vis beløbsmæssig begrænsning.

Som nærmere omtalt ovenfor under afsnit 3.1 findes en sådan regulering i norsk ret, ligesom også Storbritannien kender til en regel, hvorefter forældre inden for en vis beløbsgrænse er erstatningsansvarlige, hvis deres børn foretager visse typer af skadegørende handlinger.

En sådan ordning vil ganske vist fortsat betyde, at forældre vil ifalde erstatningsansvar for deres børns culpøse handlinger, uden at de selv kan bebrejdes noget. En afgørende forskel i forhold til et ubegrænset objektivt ansvar, jf. ovenfor under afsnit 7.3.1, og i forhold til et generelt hæftelsesansvar er imidlertid, at ansvaret alene kan gøres gældende over for forældrene inden for en nærmere angivet beløbsgrænse. Uanset, om der er tale om betydelig skadeforvoldelse, vil ordningen således ikke i sig selv føre til økonomisk ruin for de forældre, der mødes med et erstatningskrav – i den forstand kan ordningen betragtes som slags ”selvrisiko-regel”.

Af samme grund indebærer denne ordning formentlig en mindre risiko end de øvrige for, at forældrene overreagerer over for børnene ved eksempelvis korporlig afstraffelse, udgangsforbud mv., eftersom forældrenes potentielle erstatningsansvar er begrænset. Uanset at forældrenes erstatningsansvar i alle tilfælde risikerer at medføre uforholdsmæssige begrænsninger i det råderum, det er naturligt at give børn og unge, vil skadevirkningen være mindre, jo mindre beløbet er for erstatningsansvaret for forældrene.

I en række tilfælde må en sådan ordning endvidere antages at være på linje med den praktiske virkelighed. Ofte betaler forældre for de (mindre) skader, deres børn forvolder, uanset om forældrene rent juridisk er forpligtet hertil eller ej. Baggrunden herfor er formentlig en almindelig

opfattelse af, at der er et vist fælles ansvar i familien, og at forældrene føler sig moralsk forpligtede til at erstatte de forvoldte skader.

Som omtalt ovenfor vil et hæftelsesansvar for forældre principielt omfatte enhver culpøs adfærd fra barnet, hvilket kan begrænse ordningens evne til at indvirke på forældrenes adfærd og dermed den kriminalpræventive effekt.

Nogle af kommissionens medlemmer finder uanset dette, at der kan være en vis kriminalpræventiv virkning knyttet til et hæftelsesansvar, hvis en sådan ordning hos forældrene opleves som et signal om at påtage sig forælderrollen og involvere sig i deres børns opdragelse på en hensigtsmæssig måde. Kombineres et sådant ansvar med en beløbsbegrænsning, således at økonomiske katastrofer for de implicerede familier undgås, finder en række af kommissionens medlemmer samlet set, at denne model er et hensigtsmæssigt udgangspunkt for en nærmere stillingtagen til, om man ønsker en regulering, der skærper forældres erstatningsansvar for deres børns skadegørende handlinger. Disse medlemmer har samtidig peget på, at et sådant ansvar tillige vil være i god overensstemmelse med det, som mange føler som ret og rimeligt, idet de fleste forældre formentlig finder det naturligt at betale en vis erstatning i anledning af deres børns mindre, skadegørende handlinger, uanset om de måtte være juridisk forpligtede hertil.

7.5. Nærmere om hæftelsesansvar med beløbsbegrænsning

7.5.1. Som der nærmere er redegjort for ovenfor under afsnit 7.2 har kommissionens medlemmer givet udtryk for varierende grader af forbehold over for hensigtsmæssigheden af at fastsætte regler, hvorefter forældre i videre udstrækning end efter gældende ret kan drages erstatningsretligt til ansvar for deres børns skadegørende handlinger.

Nogle af kommissionens medlemmer finder samlet set ikke grundlag for at anbefale en ordning med et skærpet forældreansvar, mens andre mener, at det er muligt at udforme en model, der i sammenhæng med andre tiltag, herunder tiltag efter serviceloven, vil kunne have en vis kriminalpræventiv effekt, og hvor der i videst mulig omfang tages behørigt hensyn til de synspunkter, der under kommissionens drøftelser er fremført imod et skærpet forældreansvar.

Kommissionen har i det lys drøftet, hvordan en hæftelsesregel med beløbsbegrænsning i givet fald nærmere kan udformes, og hvilke overvejelser en sådan model i øvrigt måtte give anledning til.

7.5.2. Kommissionens overvejelser om den nærmere udformning af en sådan regel har taget udgangspunkt i den ordning, der kendes i norsk ret.

Den norske bestemmelse har følgende ordlyd:

”Uansett egen skyld svarer foreldre for skade voldt forsettlig eller uaktsomt av deres barn under 18 år som de bor sammen med og har omsorgen for, med inntil 5.000 kroner for hver enkelt skadevoldning.”

7.5.3. Efter den norske ordning påhviler erstatningsansvaret forældre, som *bor sammen med* og har omsorgen for det skadevoldende barn. Den norske regel antages ikke at finde anvendelse i forhold til plejeforældre, og heller ikke i tilfælde, hvor barnet er flyttet hjemmefra eller er anbragt uden for hjemmet, jf. ovenfor under afsnit 3.1.

Som omtalt ovenfor under afsnit 7.1.4 har kommissionen i forbindelse med sine indledende afgrænsninger fundet det mest hensigtsmæssigt, hvis et skærpet forældreansvar i givet fald alene påhviler det skadevoldende barns forældre og ikke andre, der har barnet i deres varetægt, herunder skoler, fritidshjem mv.

Hvis det skadevoldende barn bor sammen med begge sine forældre, og forældrene har fælles forældremyndighed, vil en sådan afgrænsning ikke give anledning til nærmere overvejelser. Er der fælles forældremyndighed og bor barnet ikke sammen med begge sine forældre, skal det aftales mellem forældrene eller afgøres af retten, hvem der skal være bopælsforælder. Bopælsforælderen har bl.a. bestemmelsen over barnets opholdsted. Som det fremgår nedenfor, er det efter kommissionens opfattelse ikke afgørende for pålæggelsen af det skærpede forældreansvar, hvem af forældremyndighedsindehaverne der er bopælsforælder.

Er forældremyndigheden fordelt til den ene af forældrene, må det overvejes, om forældreansvaret bør afhænge af, om den pågældende forælder har forældremyndigheden over barnet eller ej.

Hvis der ikke sondres, vil det for de børn, der lever i skilte familier, betyde, at også den forælder, der ikke er forældremyndighedsindehaver, kan gøres erstatningsansvarlig, når barnet forvolder skade. Efter kommissionens opfattelse vil der kunne rejses tvivl om, hvorvidt et sådant resultat er rimeligt, henset til at det er indehaveren af forældremyndigheden, der efter forældreansvarsloven er berettiget til at træffe beslutning om en række centrale spørgsmål vedrørende barnet, herunder eksempelvis hvilken skole barnet skal gå i og dermed indirekte, hvilket miljø barnet almindeligvis færdes i, samt hvilke tiltag der i øvrigt skal gøres med henblik på at sikre barnets trivsel og hensigtsmæssige udvikling. Den forælder, der ikke har forældremyndigheden, vil derfor med en vis ret kunne hævde, at vedkommende pålægges et ansvar, selv om påvirkningsmulighederne over for barnet er begrænsede, i og med at de centrale beslutninger vedrørende barnet kan træffes egenhændigt af den anden forælder, der har forældremyndigheden.

Hvis der omvendt sondres, vil det betyde, at alene en forælder, der tillige har forældremyndigheden over det skadevoldende barn, kan ifalde et skærpet forældreansvar. Fordelen ved en sådan afgrænsning vil efter kommissionens opfattelse være, at et skærpet ansvar i så fald vil følge den

eller de personer, der i øvrigt efter forældreansvarsloven har rettigheder og forpligtelser i forhold til barnet.

Det må imidlertid overvejes, om forældremyndighedsindehaveren skal være ansvarlig for barnets skadegørende handlinger, selv om barnet på det konkrete skadestidspunkt f.eks. befinder sig hos den anden forælder. Forældremyndighedsindehaveren vil i en sådan situation eksempelvis kunne hævde, at vedkommende ikke har haft mulighed for at forhindre skaden, da den er sket på et tidspunkt, hvor barnet befandt sig under andre (lempeligere) rammer end hos forældremyndighedsindehaveren.

Selv om der også i forhold til en afgrænsning, der knytter ansvaret til forældremyndighedsindehaveren, kan tænkes situationer, hvor det kan være mindre nærliggende at pålægge vedkommende at erstatte de skader, barnet forvolder, finder kommissionen samlet set, at denne afgrænsning må forventes at føre til de mest rimelige resultater. Kommissionen har herved navnlig lagt vægt på, at forældremyndighedsindehaveren efter lovgivningen i øvrigt er den, der har forpligtelser over for barnet samt retten til at træffe beslutninger vedrørende barnet. I almindelighed må forældremyndighedsindehaveren således antages at være den, der i den store sammenhæng har påvirkningsmuligheder og kan øve indflydelse på barnet, og dermed den, der er nærmest til at bære et skærpet forældreansvar, som varetager kriminalpræventive hensyn. Dette gælder, uanset om den pågældende forælder ikke i forbindelse med den konkrete indtrådte skade har haft mulighed for at påvirke barnet, eksempelvis fordi skaden er sket på et tidspunkt, hvor barnet fysisk befandt sig et andet sted, herunder hos den anden forælder.

Efter kommissionens opfattelse kan det imidlertid overvejes, om forældremyndighedsindehaveren altid skal kunne drages til ansvar, eller om der bør gøres undtagelser til ovennævnte udgangspunkt. Uanset at forældremyndighedsindehaverens ansvar ikke bør betinges af, at vedkommende har den "fysiske" kontakt med barnet på det konkrete skadestidspunkt, kan der tænkes situationer, hvor indehaveren af forældremyndigheden ikke er den, der har den daglige påvirkningsmulighed og indflydelse på barnet, der kan begrunde en kriminalpræventiv effekt af ansvaret. Dette kan eksempelvis være tilfældet, hvis barnet er anbragt uden for hjemmet (i institution eller i plejefamilie), men hvor forældrene stadig har forældremyndigheden.

Med henblik på at tage højde for disse situationer har kommissionen overvejet, om et hæftelsesansvar for forældremyndighedsindehaveren bør betinges af, at der foreligger et yderligere tilknytningsmoment til barnet. Kommissionen har således drøftet, om en hensigtsmæssig løsning er, at der – som i Norge – stilles krav om, at barnet er hjemmeboende.

Et sådant krav vil utvivlsomt føre til, at skader, der forvoldes af børn, som er anbragt uden for hjemmet, ikke udløser erstatningsansvar for de forældremyndighedsindehavere, der ikke har barnet

boende. Spørgsmålet er imidlertid, om et krav om, at barnet skal være hjemmeboende i øvrigt harmonerer med de familiestrukturer og familiemønstre, der er typisk forekommende.

Hvis barnets forældre ikke bor sammen, er udgangspunktet efter forældreansvarsloven, at der er fælles forældremyndighed. Med ovennævnte afgrænsning af, hvem der bør ifalde forældreansvaret, vil udgangspunktet derfor være, at begge forældre hæfter for barnets skadegørende handlinger. Spørgsmålet er, om tilføjelsen af et yderligere krav om, at barnet er ”hjemmeboende” vil betyde, at alene én af forældremyndighedsindehaverne kan ifalde ansvar – også selv om barnet måtte opholde sig lige lang tid hos hver af forældrene.

Begrebet ”hjemmeboende børn” kendes fra forsikringsretlig sprogbrug, eksempelvis fra forsikringsaftalelovens § 55, hvorefter forsikring af indbo som udgangspunkt også omfatter indbo, der bl.a. tilhører forsikringstagerens hjemmeboende børn. Begrebet anvendes også typisk ved privatansvarsforsikrings afgrænsning af kredsen af sikrede, der normalt bl.a. omfatter forsikringstagerens hjemmeboende børn for så vidt de pågældende personer er tilmeldt Folkeregisteret på forsikringstagerens helårsadresse, jf. Jørgen Gawintski og Henning Jønsson, Familieforsikring, 4. udgave, side 15. I relation til ansvarsforsikringer anses et barn således kun som hjemmeboende hos forsikringstageren, hvis barnet har folkeregisteradresse hos den pågældende.

Spørgsmålet om registrering i Folkeregistret er nærmere reguleret i lovbekendtgørelse nr. 1134 af 20. november 2006 om Det Centrale Personregister, som ændret senest ved lov nr. 500 af 6. juni 2007.

Af lovens § 8 fremgår følgende vedrørende registrering af børn:

”§ 8. Kommunalbestyrelsen skal registrere et barn, hvis forældre ikke har samme bopæl, med bopæl hos den af forældrene, som barnet opholder sig mest hos, uanset hvem af forældrene der har forældremyndigheden.

Stk. 2. Opholder barnet sig lige længe ad gangen hos hver af forældrene, skal kommunalbestyrelsen registrere barnet hos den af forældrene, som har forældremyndigheden, medmindre forældrene ved deres underskrift erklærer sig enige om, at barnet skal registreres hos den anden. Har forældrene fælles forældremyndighed, skal kommunalbestyrelsen registrere barnet hos den af forældrene, som disse ved deres underskrift erklærer sig enige om.

Stk. 3. Opholder barnet sig lige længe ad gangen hos hver af forældrene, som på trods af fælles forældremyndighed ikke er enige om registreringen, skal barnet registreres med bopæl hos den af forældrene, der er udpeget som bopælsforælder efter § 17, stk. 1, eller § 25, stk. 1, i forældreansvarsloven. Er der ikke udpeget en bopælsforælder efter § 17, stk. 1, eller § 25, stk. 1, i forældreansvarsloven, forbliver barnet registreret på den adresse, barnet havde, før uenigheden opstod, hvis denne adresse er en af de angivne adresser.”

Som det fremgår, kan et barn – uanset at forældrene har fælles forældremyndighed, og uanset at barnet opholder sig lige længe hos hver forælder – altså kun kan have én folkeregisteradresse.

Hvis begrebet ”hjemmeboende” i en bestemmelse om skærpet forældreansvar tillægges samme betydning som i forsikringsretlig sammenhæng, vil det dermed betyde, at det altid kun er den forældremyndighedsindehaver, hos hvem barnet har folkeregisteradresse, der kan pålægges erstatningsansvaret – uanset om den anden forældremyndighedsindehaver har en tilsvarende adgang til løbende at påvirke barnet i positiv retning.

Efter kommissionens opfattelse bør det ikke være afgørende for pålæggelsen af det skærpede forældreansvar, om den pågældende forælder er bopælsforælder. Ordningen med fælles forældremyndighed sigter generelt mod, at forældrene i fællesskab forvalter rettigheder og forpligtelser i forhold til barnet. Dette taler efter kommissionens opfattelse for en løsning, hvorefter begge forældremyndighedsindehavere kan ifalde erstatningsansvar for barnets skadegørende handlinger, uanset om barnet er folkeregisterregistreret hos den ene eller den anden forælder, når blot barnet må anses som hjemmeboende hos en af forældrene.

Med ”hjemmeboende” bør således i denne sammenhæng forstås et krav om, at barnet ikke er anbragt uden for hjemmet eller ikke klart er flyttet hjemmefra.

7.5.4. Efter den norske ordning er forældreansvaret knyttet til skader forvoldt af *børn under 18 år*. Som nævnt ovenfor under afsnit 7.1.3 stemmer dette overens med kommissionens indledende afgrænsning, hvorefter forældre alene bør kunne ifalde et skærpet forældreansvar i forhold til handlinger foretaget af børn under 18 år.

Efter § 1 i forældreansvarsloven er børn og unge under 18 år under forældremyndighed, medmindre de har indgået ægteskab. Ved en afgrænsning, der indebærer, at det skærpede forældreansvar i givet fald skal påhvile den eller de, der har forældremyndigheden, følger således, at et forældreansvar kun kan komme på tale ved handlinger foretaget af en person, der er undergivet forældremyndighed – dvs. en person, der er under 18 år og ikke har indgået ægteskab.

Kommissionen har drøftet, om ansvaret bør opretholdes for en person under 18 år, selv om vedkommende ikke længere er undergivet forældremyndighed, fordi vedkommende får tilladelse til at indgå ægteskab. I overensstemmelse med ovennævnte argumenter for at lade forældreansvaret hvile på den, der har forældremyndigheden og dermed den, der har rettigheder og forpligtelser i forhold til barnet, finder kommissionen det naturligt, at et skærpet ansvar for forældre bortfalder i det øjeblik, barnet ikke længere er undergivet forældremyndighed, uanset om dette konkret sker på et tidspunkt, hvor barnet endnu ikke er fyldt 18 år.

7.5.5. Som omtalt ovenfor under afsnit 7.3.2 er der i kommissionen enighed om, at et ubegrænset hæftelsesansvar for forældre ikke kan anbefales, og kommissionen har derfor drøftet, hvordan et begrænset ansvar nærmere kan udformes.

Som det er fremgået, er den norske ordning om forældres hæftelsesansvar begrænset til 5.000 norske kroner pr. skade og en lignende fast beløbsgrænse findes i den britiske bestemmelse.

Ved overvejelserne om dette spørgsmål har kommissionen taget udgangspunkt i, at hensigten med at indføre regler om et skærpet forældreansvar bør være at give forældre et økonomisk incitament til at tage deres forælderrolle alvorligt. En ordning med et skærpet forældreansvar tjener altså et adfærdsregulerende formål. Intentionen med ordningen er derimod ikke at sikre, at skadelidte nødvendigvis får fuld dækning for det tab, vedkommende har lidt. Dette er et hensyn, der efter kommissionens opfattelse må søges varetaget via de almindelige erstatningsregler om skadelidtes muligheder for at rette et erstatningskrav mod det skadevoldende barn og eventuelle andre ansvarlige skadevoldere.

På den baggrund er det efter kommissionens opfattelse helt centralt, at et hæftelsesansvar for forældrene i givet fald kombineres med en beløbsbegrænsning fastsat på et sådant niveau, at ansvaret både kan være mærkbart og tydeligt for forældrene, og hvor der samtidig tages hensyn til, at forældreansvaret ikke bør føre til et økonomisk sammenbrud for de ansvarlige forældre.

Afvejningen af disse til dels modstående hensyn er udtryk for en vanskelig balancegang, og kommissionen har drøftet, hvordan et hensigtsmæssigt niveau i videst mulig omfang rammes.

En måde kunne være – som i Storbritannien og Norge – at angive en fast øvre grænse for erstatningsansvarets størrelse. I så fald bør beløbet fastsættes på et sådant niveau, at det gennemsnitligt set vil være mærkbart, men dog ikke er uoverkommeligt for forældre at betale den pågældende erstatning.

Fordelen ved en sådan regulering er, at den er enkel og let administrerbar, idet der ikke er behov for megen bevisførelse i relation til udmålingen af det beløb, som forældrene hæfter for.

Uanset hvor meget man i forbindelse med fastlæggelsen af beløbets størrelse søger at ramme et niveau, der i almindelighed må anses for rimeligt til at varetage formålet med reglen, vil der imidlertid altid være forskel på, hvor hårdt et givent beløb belaster en families økonomi. Dermed vil der efter kommissionens opfattelse uundgåeligt være konkrete situationer, hvor betaling af et sådant fast beløb vil volde problemer i forhold til de økonomiske ressourcer hos de ansvarlige forældre.

Kommissionen har derfor overvejet, om en mere hensigtsmæssig løsning kunne være en regulering, der ikke begrænser erstatningsansvaret ved et fast angivet beløb, men derimod via en procentsats af de ansvarlige forældres skattepligtige indkomst. På den måde ville der kunne tages fornødent hensyn til de individuelle økonomiske ressourcer, der er til stede hos forældrene, og man kunne herved undgå situationer, hvor et skærpet forældreansvar får uoverskuelige og utilsigtede økonomiske følger for de pågældende.

Der synes ikke at være fortilfælde i dansk ret for at regulere omfanget af et erstatningsansvar på denne måde. Derimod er en sådan konstruktion, hvor der tages individuelle hensyn til en persons økonomiske forhold, velkendt i strafferetlig sammenhæng, eksempelvis ved udmåling af bøde for overtrædelse af færdselslovens § 53 om spirituskørsel. Efter færdselslovens § 117 a udmåles bøde for bl.a. spirituskørsel med motorkøretøj under hensyntagen til den pågældendes indtægtsforhold på gerningstidspunktet.

Mens det på den ene side kan anføres, at der med en sådan regel vil være tale om at graduere erstatningsansvaret under hensyntagen til den enkelte families økonomiske formåen, og at reglen derved vil sikre, at et forældreansvar ikke rammer ressourcetsvage familier uforholdsmæssigt hårdt, er der på den anden side næppe tvivl om, at en sådan ordning vil føre til en væsentlig komplicering af forældreansvaret.

Ordnningen vil betyde, at udmålingen af forældrenes erstatningsansvar forudsætter, at der forinden er foretaget undersøgelser og fremlagt dokumentation med hensyn til de ansvarlige forældres indtægtsforhold. Dette vil besværliggøre gennemførelsen af de pågældende erstatningskrav. Hertil kommer, at mange forældre formentlig ikke er interesserede i uden videre at oplyse en skadelidt om detaljer vedrørende deres indtægtsmæssige forhold. Derfor må ordningen efter omstændighederne også antages at være processkabende, idet de pågældende oplysninger i så fald først vil blive fremlagt i forbindelse med en civil sag om erstatningsspørgsmålet.

En afgørende forskel fra ovennævnte regler om udmåling af bøder i straffesager er således, at mens der i en straffesag altid vil indgå en offentlig myndighed, der er forpligtet til at oplyse sagen, er der ved erstatning tale om en tvist mellem private parter, hvor det offentlige alene spiller en rolle, hvis parterne ikke kan opnå enighed.

Efter kommissionens opfattelse er der et væsentligt hensyn at tage til, at en ordning med skærpet forældreansvar i givet fald bliver enkel og let administrerbar og udformet på en sådan måde, at det offentliges medvirken i videst mulig omfang er unødvendig. Dette taler for, at et hæftelsesansvar for forældre angiver en fast beløbsgrænse, således at bevisførelse om indtægtsmæssige forhold i almindelighed undgås.

Kommissionen er opmærksom på, at der vil kunne forekomme situationer, hvor et sådant fast beløb medfører et meget byrdefuldt ansvar for de pågældende forældre. I sådanne tilfælde bør hensynet til forældrene imidlertid efter kommissionens opfattelse varetages via de almindelige erstatningsretlige regler om, hvornår der er grundlag for at lade skadevolders erstatningsansvar nedsætte eller helt bortfalde, fordi det vil være urimeligt tyngende at gøre ansvaret gældende, jf. lempelsesreglen i erstatningsansvarslovens § 24.

Spørgsmålet er herefter, hvilken fast beløbsgrænse der i givet fald bør gælde for forældrenes hæftelsesansvar.

Efter kommissionens opfattelse er det som nævnt væsentligt, at beløbet fastsættes således, at der er tale om en mærkbar følge for forældrene, men samtidig ikke så højt, at forældre i almindelighed vil have væsentlige vanskeligheder ved at honorere erstatningskravet. Efter kommissionens opfattelse forekommer et fast beløb på 5.000 kr. pr. skadegørende handling i lighed med den norske ordning at være passende.

Det skal i den forbindelse fremhæves, at der i kommissionen er enighed om, at en række af de betænkeligheder, som et skærpet forældreansvar kan give anledning til, jf. ovenfor under afsnit 7.2, vil komme yderligere til udtryk, jo højere en beløbsgrænse der fastsættes. Dette er bl.a. en del af baggrunden for, at kommissionen ikke anbefaler en ordning som f.eks. den britiske, hvor beløbsgrænsen er væsentligt højere.

Kommissionen finder endvidere, at det taler væsentligt imod at indføre en ordning svarende til den britiske, at erstatningsudmålingen som beskrevet under afsnit 3.4 er forbundet med en meget vid skønsmargin for domstolene, der vil forekomme fremmed i forhold til danske forhold. Gennemføres en sådan ordning, vil det medføre en uklar retsstilling for de forældre, der omfattes af ordningen, hvilket i sig selv kan tænkes at føre til flere retssager om forældreansvaret.

Man vil kunne forestille sig situationer, hvor det kan give anledning til visse afgrænsningsvanskeligheder at fastlægge, om der er tale om én eller flere skader – dvs. om forældrene er erstatningsansvarlige for beløbet på 5.000 kr. én eller flere gange. Som eksempel kan nævnes et tilfælde, hvor barnet sætter ild til én af flere biler, der holder parkeret i umiddelbar forlængelse af hinanden, hvorefter ilden breder sig til de øvrige biler og forårsager skade på disse.

I det omfang, der er tale om overtrædelse af straffebestemmelser, finder kommissionen det nærliggende at tage udgangspunkt i den strafferetlige teoretiske sondring mellem ét og flere strafbare forhold, således at hver (objektiv) strafbare overtrædelse medfører et erstatningsansvar for det skadegørende barns forældre på indtil 5.000 kr.

Har et barn under et hændelsesforløb f.eks. både ramt en person med en brosten, der kastes, og sat ild til en bil, vil der (objektivt set) være tale om to strafbare forhold (uligeartet realkonkurrence), der således vil kunne medføre et erstatningsansvar for forældrene på indtil 10.000 kr. Endvidere vil forældrene til et barn, der sætter ild til en række parkerede biler ved at antænde dem én efter én, kunne ifalde et erstatningsansvar på indtil 5.000 kr. for hver af ildspåsættelserne (ligeartet realkonkurrence). Derimod vil forældrene alene være erstatningsansvarlige for ét (objektivt) strafbart forhold (dvs. for indtil 5.000 kr.) i et tilfælde som nævnt ovenfor, hvor én af en række biler antændes med den følge, at ilden breder sig og forårsager skade på de øvrige biler.

Uanset ovennævnte udgangspunkt kan der naturligvis tænkes situationer, hvor det kan give anledning til nogen tvivl, om der foreligger ét eller flere strafbare forhold. Det bør derfor efter kommissionens opfattelse altid bero på en konkret vurdering af alle sagens omstændigheder, om forældrene kan gøres erstatningsansvarlige for beløbet på 5.000 kr. én eller flere gange.

Kommissionen finder det ikke muligt at angive mere præcise retningslinjer for vurderingen af, om der er tale om ét eller flere tilfælde. Kommissionen finder dog anledning til at understrege, at da sigtet med et skærpet forældreansvar primært er kriminalpræventivt, er det kommissionens opfattelse, at man i tvivlstilfælde bør foretage en fortolkning, der begrænser ansvaret for forældrene.

7.5.6. Ovenfor fremgår kommissions overvejelser om, hvilken rækkevidde et skærpet forældreansvar i givet fald bør have. Den drøftede model vil indebære, at forældremyndighedsindehaveren hæfter for skade forvoldt af et hjemmeboende barn med op til 5.000 kr. pr. skadegørende handling.

På baggrund heraf vil der som nævnt i forbindelse med kommissionens indledende afgrænsninger kunne foretages en drøftelse af, hvilke handlinger et sådant forældreansvar bør gælde i forhold til. Spørgsmålet er med andre ord, i hvilket omfang barnets skadegørende handling skal kvalificeres, før forældreansvaret udløses.

Som omtalt tidligere kan der tænkes en række forskellige modeller, hvorved forældreansvaret bliver mere eller mindre omfattende.

I den ene ende af skalaen kan man forestille sig en ordning, hvor enhver skade, som barnet forvolder, er omfattet. Dette vil betyde, at forældrene er ansvarlige, uanset om barnet forvolder skaden forsætligt eller ved uagtsomhed, og også skader, der ikke kan henføres til noget culpøst fra barnets side – dvs. hændelige skader – vil være omfattet af forældrenes erstatningsansvar.

En sådan afgrænsning, hvor der end ikke kræves culpa hos det skadegørende barn, ville i realiteten betyde, at forældrene ifalder et egentligt (men beløbsbegrænset) objektivi ansvar for barnets skadegørende handlinger. Som omtalt ovenfor under afsnit 7.3.1 vil en sådan udstrækning af forældreansvaret række langt videre, end de situationer, der er omtalt i tillægskommissoriet af 19. februar 2008, kan begrunde. Der er derfor i kommissionen enighed om, at en sådan meget vidtgående afgrænsning af ansvaret må frarådes.

I den anden ende af spektret af mulige afgrænsninger kan tænkes en regulering, hvorefter forældreansvaret kun kommer på tale i situationer, hvor barnets handling er omfattet af en bestemmelse i straffeloven eller straffebestemmelser i særlovgivningen, og hvor barnet har handlet med den grad af tilregnelser, der kræves, for at straffe den pågældende handling. Mens uagtsomme

overtrædelser af straffebestemmelser i særlovgivningen i almindelighed er strafbare, kræves der efter straffeloven som udgangspunkt, at der er handlet med forsæt, jf. straffelovens § 19. En ordning, hvorefter forældreansvaret alene udløses, hvis der er handlet i strid med en straffebestemmelse, vil derfor forudsætte, at der i forhold til den konkrete skade foretages en vurdering af, om det skadevoldende barn har handlet med den grad af tilregnelser, der kræves i forhold til den relevante straffebestemmelse.

Herimellem kan man forestille sig en afgrænsning, hvor forældreansvaret afhænger af, om barnet har handlet på en måde, der vil kunne pådrage barnet selv erstatningsansvar – dvs. om barnet har handlet culpøst. Med en sådan ordning vil forældreansvaret ikke være afhængigt af en vurdering af, om barnet konkret har handlet i strid med en straffebestemmelse og på en sådan måde, at barnet (bortset fra spørgsmålet om kriminel lavalder) ville kunne straffes.

Under drøftelserne af dette spørgsmål har kommissionen på den ene side været opmærksom på, at det – eftersom et skærpet forældreansvar skal varetage hensyn af kriminalpræventiv karakter – vil være naturligt at afgrænse ansvaret til de tilfælde, hvor barnet har foretaget en kriminel handling. I det lys er det ikke enhver skade, som barnet forvolder, der bør udløse forældreansvaret, men alene de skader, der skyldes, at barnet har handlet i strid med en straffebestemmelse.

På den anden side har kommissionen også fundet, at en sådan afgrænsning kan være uhensigtsmæssig, fordi den vil forudsætte, at der i hvert enkelt tilfælde ikke blot foretages en vurdering af, om barnet har handlet culpøst, men også om gerningsindholdet i en straffebestemmelse er realiseret, og om barnet har handlet med den grad af tilregnelser (forsæt eller uagtsomhed), der kræves efter den pågældende bestemmelse. Dette kan efter omstændighederne være en vanskelig vurdering, som ofte vil forudsætte myndighedernes medvirken. Når det samtidig tages i betragtning, at forældreansvaret vil kunne gøres gældende også i tilfælde, hvor skaden er forvoldt af et barn under den kriminelle lavalder, vil en sådan afgrænsning kunne føre til, at der under en civil sag om erstatningsansvar mod forældrene reelt vil skulle gennemføres en bevisførelse svarende til, hvis der var gennemført en straffesag mod barnet i anledning af den pågældende handling. En sådan afgrænsning indebærer således en risiko for, at børn under den kriminelle lavalder ”stemples” som kriminelle.

I det lys er der i kommissionen enighed om, at forældreansvaret – på samme måde som den norske ordning – bør omfatte de tilfælde, hvor barnet har handlet på en sådan måde, at barnet selv kan ifalde erstatningsansvar – dvs. ved en culpøs handling. Da forældrenes ansvar med ovennævnte beløbsbegrænsning er holdt inden for passende rammer, er det kommissionens opfattelse, at en sådan afgrænsning ikke vil føre til et for vidtgående ansvar forældrene, selv om afgrænsningen går videre, end de rent kriminalpræventive hensyn tilsiger.

7.5.7. Kommissionen har endvidere drøftet spørgsmålet om forsikringsdækning af de omhandlede skader forvoldt af børn.

Som der nærmere er redegjort for ovenfor under afsnit 2.4, følger det af de almindelige erstatningsretlige regler, at et erstatningsansvar bortfalder, i det omfang skaden er dækket af en tingsforsikring eller en driftstabsforsikring, jf. erstatningsansvarslovens § 19, stk. 1. Som det ligeledes er omtalt, gælder reglen i stk. 1 ikke, hvis den erstatningsansvarlige har forvoldt skaden forsætligt eller ved grov uagtsomhed, jf. stk. 2, nr. 1. I de situationer, som kommissionens drøftelser primært vedrører, vil skaden formentlig ofte være forvoldt forsætligt eller ved grov uagtsomhed. I så fald er skadelidtes eventuelle tingsforsikring eller driftstabsforsikring uden betydning for erstatningsansvaret.

Er der tale om personskade, har skadelidtes eventuelle forsikringer i alle tilfælde ingen indflydelse på erstatningsansvaret.

Har skadevolder selv tegnet ansvarsforsikring, herunder en familieansvarsforsikring, er udgangspunktet, at forsikringen dækker, medmindre der er tale om en forsætlig forvoldt skade. Som omtalt ovenfor følger det dog af forsikringsaftalelovens § 19, at forsikringen alligevel dækker, hvis skaden er forvoldt forsætligt af en person, der var under 14 år på skadestidspunktet. I tilfælde, hvor skaden forvoldes forsætligt af en skadevolder over 14 år, er der derimod ikke – uanset en eventuel familieansvarsforsikring – ansvarsforsikringsdækning for skaden.

Kommissionen har drøftet den forsikringsretlige stilling for forældrene, der i givet fald pålægges at hæfte for skadegørende handlinger, forvoldt af deres børn.

Spørgsmålet om forældrenes forsikringsmæssige position er navnlig relevant i situationer, hvor barnets erstatningsansvar ikke bortfalder efter erstatningsansvarslovens § 19, og hvor en eventuel familieansvarsforsikring heller ikke dækker skaden.

I familieansvarsforsikringer har det selv sagt ikke tidligere været aktuelt at forholde sig til, om forsikringen dækker et hæftelsesansvar for forældrene, hvis barnet har forvoldt skaden forsætligt.

Da et hæftelsesansvar imidlertid kendes fra arbejdsgiveransvaret i DL 3-19-2 vil det være nærliggende at tage udgangspunkt i, hvilke forsikringsvilkår der typisk anvendes i de såkaldte arbejdsgiverforsikringer eller erhvervsansvarsforsikringer.

Erhvervsansvarsforsikringer dækker typisk forsikringstageren (arbejdsgiveren) og de personer, der er i forsikringstagerens tjeneste. Forsikringen indeholder i almindelighed et vilkår om, at forsikringen ikke dækker ansvar for skade forvoldt af sikrede med forsæt eller under selvforskyldt beruselse.

Hvis en skade kan tilregnes arbejdsgiveren selv som forsætlig, kan vedkommende altså ikke kræve, at forsikringen dækker. Det samme gælder den ansattes mulighed for at påberåbe sig forsikringsdækning, hvis den ansatte har forvoldt skaden forsætligt. I forhold til arbejdsgiverens hæftelsesansvar efter DL 3-19-2 antages forsikringsvilkåret at skulle fortolkes således, at bortfaldet af dækning alene vedrører den enkelte sikrede, som opfylder betingelse om bl.a. forsæt, mens bestemmelsen om bortfald af dækning ikke berører dækningen af arbejdsgiverens hæftelsesansvar, jf. Jan Hornsberg og Georg Lett: Erhvervs- og produktansvarsforsikring, 1993, side 124.

I det lys må det antages, at det på samme måde vil være muligt at forsikre et eventuelt hæftelsesansvar for forældre, uanset om den konkrete skade måtte være forvoldt forsætligt af barnet.

Kommissionen har drøftet, om en sådan forsikringsdækning for forældreansvaret vil være hensigtsmæssig.

På den ene side kan det anføres, at en mulighed for at tegne forsikring for forældrenes hæftelsesansvar vil kunne begrænse den præventive effekt af det skærpede forældreansvar. Man kunne således hævde, at det forhold, at forældre kan forsikre sig ud af risikoen, vil betyde, at det bagvedliggende incitament for forældrene til at bestræbe sig på, at deres børn ikke forvolder skade, falder væk. Der kan også peges på, at ikke alle forældre har samme økonomiske muligheder for at forsikre sig.

På den anden side ville det efter kommissionens opfattelse være noget usædvanligt, hvis man via en særregel i lovgivningen skulle forhindre forsikringstegning, hvis forsikringsselskaberne i øvrigt anser den pågældende risiko for at være forsikringsbar og ønsker at udbyde forsikringer på vilkår, som forsikringstagerne er villige til at acceptere. En mulighed for at tegne forsikring, der dækker det omhandlede forældreansvar, kan således siges at være en naturlig følge af at lade et eventuelt skærpet juridisk ansvar for forældrene gennemføre i erstatningsretligt regi. I øvrigt vil det kunne få betydning for præmiebetalingen, at der anmeldes (mange) skader.

Selv hvis man via en særregel i lovgivningen måtte forhindre forsikringsdækning af forældreansvaret i danske forsikringsselskaber skal det i øvrigt bemærkes, at det i praksis næppe ville være muligt at forhindre, at forældre kunne forsikre sig ud af risikoen hos udenlandske selskaber, der måtte udbyde denne type forsikringer – f.eks. via Internettet.

7.5.8. Indførelse af en regel, hvorefter forældre pålægges en beløbsbegrænset hæftelse for deres børns skadegørende handlinger, rejser desuden spørgsmålet om, hvordan det indbyrdes forhold mellem det skadevoldende barn og de hæftende forældre bør reguleres.

Som omtalt ovenfor ifalder et barn selvstændigt erstatningsansvar, hvis vedkommende har handlet anderledes, end hvad der kunne forventes af et barn på den pågældende alder. Med indførelse af et

hæftelsesansvar for forældrene vil der i mange tilfælde blive tale om, at både barn og forældre kan gøres erstatningsansvarlige for henholdsvis hæfter for den forvoldte skade, idet forældrenes ansvar dog er begrænset til det beløb, der følger af hæftelsesreglen.

Som der nærmere er redegjort for ovenfor under afsnit 2.6 er udgangspunktet i dansk ret, at flere ansvarlige skadevoldere er solidarisk ansvarlige for skaden. Efter kommissionens opfattelse vil det være nærliggende også at lade dette almindelige princip finde anvendelse i forhold til de omhandlede skader. Dette vil betyde, at forældre og barn er solidarisk ansvarlige for op til 5.000 kr., hvis der er tale om én skadeforvoldelse, mens alene barnet er ansvarlig for et eventuelt yderligere erstatningsbeløb.

For skadelidte vil det formentlig ofte være nærliggende i første række at søge tabet dækket ved at rette et krav mod forældrene. Kommissionen har derfor drøftet, om forældre, der har betalt et erstatningsbeløb til skadelidte, bør kunne gøre et regreskrav gældende mod det skadevoldende barn.

Det lignende hæftelsesansvar, der efter DL 3-19-2 påhviler arbejdsgiveren i forhold til skader forvoldt af den ansatte, har ført til særlige regler i erstatningsansvarslovens § 23, stk. 1, om arbejdsgiverens regresmulighed over for den ansatte.

Af denne bestemmelse fremgår, at den erstatning, som arbejdsgiveren har måttet betale til skadelidte som følge af arbejdstagerens uforsvarlige adfærd, kun kan kræves betalt af den ansatte, i det omfang det findes rimeligt under hensyn til den udviste skyld fra den ansatte side, den ansattes stilling og omstændighederne i øvrigt. Reglen indebærer således, at arbejdsgiveren som udgangspunkt ikke har regres over for den ansatte, og bevisbyrden for, at det er rimeligt at fravige udgangspunktet, påhviler arbejdsgiveren.

Reglen er begrundet i betragtninger om, at den ansattes erstatningsansvar principielt bør bæres af arbejdsgiveren, som er den i vis interesse og virksomhed den skadevoldende handling er foretaget.

Det kan overvejes, om der bør gælde en lignende bestemmelse i relation til forældres regreskrav mod det skadevoldende barn. Spørgsmålet er med andre ord, om der bør indføres en regulering, der indebærer, at den del af skaden, som forældrene hæfter for, som udgangspunkt ikke kan videreføres til det skadevoldende barn, og dermed også i sidste ende skal bæres af forældrene.

Som anført ovenfor under afsnit 3.1 om den norske ordning forudsættes forældrene i forarbejderne til ordningen at have regres mod det skadevoldende barn.

Det kan endvidere anføres, at det vil kunne svække den kriminalpræventive virkning i forhold til det skadevoldende barn, hvis forældre, der har afholdt erstatningsbeløb, ikke eller kun meget vanskeligt kan gøre erstatningskravet gældende mod barnet.

Efter kommissionens opfattelse synes der ikke at være grundlag for at fastsætte særlige regler på dette område. Spørgsmålet om regres bør på den baggrund også i disse sager afgøres efter den almindelige bestemmelse i erstatningsansvarslovens § 25, der er nærmere omtalt oven for under afsnit 2.5.

7.5.9. Det fremgår af tillægskommissoriet af 19. februar 2008, at baggrunden for, at kommissionen er anmodet om at overveje spørgsmålet om et skærpet forældreansvar, er den senere tids hændelser med uroligheder rundt omkring i landet, hvor unge har deltaget i bl.a. hærværk og brandstiftelse.

I lyset heraf har kommissionen drøftet, om et eventuelt skærpet forældreansvar bør finde anvendelse i forhold til allerede indtrådte skader, herunder i forhold til de skader, der var årsagen til, at kommissionen blev anmodet om at overveje nærværende problemstilling.

Hvis eventuelle nye regler om et skærpet forældreansvar skal have retsvirkning over for skader, der er forvoldt før det tidspunkt, hvor sådanne nye regler formelt træder i kraft, vil der i givet fald være tale om lovgivning med tilbagevirkende kraft.

Grundloven indeholder ikke et forbud mod at lovgive med tilbagevirkende kraft. For så vidt angår straffebestemmelser følger det af artikel 7 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at disse kun i helt ekstraordinære tilfælde kan tillægges tilbagevirkende kraft.

Uanset at hverken grundloven eller Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er til hinder for at lade nye erstatningsretlige regler have virkning i forhold til allerede indtrådte skader, finder kommissionen anledning til at fremhæve, at en sådan regulering i givet fald ville give anledning til betydelige retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

Kommissionen har herved lagt til grund, at enhver borger principielt bør have mulighed for at sætte sig ind i og indrette sig efter de retsregler, der til enhver tid gælder for vedkommendes retsforhold. Da dette ikke er muligt, hvis ny lovgivning tillægges virkning i forhold til allerede indtrådte kendsgerninger, bør lovgivning med tilbagevirkende kraft alene anvendes, hvis afgørende hensyn taler for en sådan fremgangsmåde.

Efter kommissionens opfattelse er der ved et skærpet forældreansvar ingen særlige hensyn, der kan berettige en fravigelse af almindelige retssikkerhedsmæssige betragtninger vedrørende bebyrdende lovgivning med tilbagevirkende kraft, og kommissionen er derfor af den opfattelse, at eventuelle regler om et skærpet forældreansvar kun bør have virkning i forhold til skader, der indtræder efter reglernes formelle ikrafttræden.

7.5.10. Kommission skal endelig bemærke, at indførelse af en ordning, hvorefter forældre op til et vist beløb hæfter for deres børns skadegørende handlinger, i givet fald vil udgøre et supplement til

de allerede eksisterende grundlag, hvorpå forældre kan blive erstatningsansvarlige for deres børns skadegørende handlinger.

Forældre vil således fortsat kunne ifalde et selvstændigt erstatningsansvar, hvis skaden skyldes, at forældrene har tilsidesat en pligt til at føre et rimeligt tilsyn med barnet, eller hvis barnet som ansat hos forældrene forvolder en skade, der udløser et arbejdsgiveransvar for forældrene i kraft af DL 3-19-2.

Et erstatningskrav mod forældrene støttet på disse ansvarsgrundlag vil fortsat kunne gøres gældende efter de almindelige betingelser herfor, herunder uden beløbsbegrænsning.

7.5.11. Kommissionen har med den omtalte model for et forældreansvar tilstræbt at foreslå en enkel og overskuelig regel med henblik på i videst muligt omfang at undgå unødige retssager om forældreansvaret.

I forbindelse med de tilfælde, hvor der alligevel opstår tvist om forældreansvaret, har kommissionen overvejet, om forældreerstatningskravet kan gøres gældende allerede under en eventuel straffesag mod barnet, ligesom det i dag kan ske med erstatningskrav mod den tiltalte i en straffesag under den såkaldte adhæsiionsproces.

Retsplejerådet er imidlertid i øjeblikket i færd med en generel gennemgang af reglerne for adhæsiionsprocessen og kommissionen finder det derfor rigtigst, at spørgsmålet om eventuel inddragelse af forældreerstatningskrav under adhæsiionsprocessen indgår i Retsplejerådets samlede overvejelser vedrørende denne proces.

Den valgte model indebærer således, at skadelidte som udgangspunkt må gøre sit krav gældende over for forældrene i den civile retsplejes former, såfremt forældrene eller deres forsikringselskab ikke ønsker at betale frivilligt. Under en sådan sag påhviler det skadelidte at bevise, at skaden er forvoldt af barnet. Såfremt barnet er over den kriminelle lavalder på 15 år, og det under en straffesag mod den pågældende er lagt til grund, at barnet har forvoldt skaden, vil dette normalt også blive lagt til grund under behandlingen af det civile søgsmål. I andre tilfælde, herunder ved børn under den kriminelle lavalder, må skadelidte gennem vidnebevis eller på anden måde godtgøre, at skaden er forvoldt af barnet. Selv om gennemførelsen af et sådant krav i den civile retsplejes former kan være vanskelig, er dette dog ikke forskelligt fra gennemførelsen af andre erstatningskrav. Kommissionen finder, at en enkel model med en relativ lav beløbsgrænse for forældrenes hæftelse vil være procesbesparende, idet mange vil vælge at betale uden blive tvunget dertil gennem en civil retssag, og kommissionen kan – bortset fra det anførte om adhæsiionsprocessen – ikke pege på bedre løsninger.

7.5.12. Et flertal i kommissionen (*Johan Reimann, Jens Bay, Ane Kristine Christensen, Ina Eliassen, Nina Eg Hansen, Michael Højer, Lars Hjortnæs, Hanne Schmidt og Henrik Thomassen*) kan anbefale, at der indføres en ordning svarende til den, som i en årrække har været gældende i Norge, hvorefter forældre hæfter objektivt op til et vist begrænset beløb for deres hjemmeboende børns skadevoldende handlinger. Flertallet finder, at et sådant forældreansvar, der kan siges at have karakter af et økonomisk ”rap over fingrene”, vil medvirke til at betone forældrenes ansvar for barnets opdragelse og dermed vil kunne motivere nogle forældre til at interessere sig mere for rollen som opdrager og opdragelsens betydning for børnenes trivsel og adfærd.

Med hensyn til den valgte model for forældreansvaret har det været afgørende at foreslå en ordning, der er enkel og forståelig, og som i mindst muligt omfang vil tilskynde til retstvister. Hvad angår beløbsgrænsen har flertallet valgt at tage udgangspunkt i den norske ordning, hvorefter forældre maksimalt hæfter for 5.000 kr. pr. skade, og dermed søgt så vidt muligt at undgå en ordning, hvor ansvaret kan medføre økonomisk uoverskuelige konsekvenser for forældre. Som beskrevet under afsnit 7.2. er der således formentlig en større risiko for, at ordningen vil øge konfliktniveauet i mange familier og dermed virke negativt, hvis forældrenes økonomiske ansvar gøres meget tyngende. I den forbindelse er der grund til at være opmærksom på, at beløbet på 5000 kr. udløses for hver skadegørende handling, således at forældre i tilfælde, hvor barnet foretager flere skadegørende handlinger på én gang eller over en kortere periode, efter omstændighederne – eventuelt modificeret af lempelsesreglen i erstatningsansvarslovens § 24 – kan gøres ansvarlige for mange gange dette beløb, og at sigtet med ordningen alene er at etablere en retsfølge, der kan virke adfærdspåvirkende i forhold til forældre, og ikke at sikre skadelidte fuld dækning for tabet i alle tilfælde. Det er også væsentligt at erindre, at forældre skal betale beløbet, selv om de har gjort alt, hvad man med rimelighed kan forlange af dem.

Beløbsgrænsen beror på denne baggrund naturligvis på et skøn over, hvad der er et rimeligt og hensigtsmæssigt niveau, og der kan argumenteres for både et mindre og et – inden for rimeligt snævre grænser – større beløb. Inden for disse rammer finder flertallet, at der er en god mulighed for, at en sådan ordning vil kunne opfylde intentionen om at få flere forældre til at påtage sig et større ansvar for at undgå, at deres børn begår skadevoldende og kriminelle handlinger.

Et mindretal i kommissionen (*Flemming Balvig, Gunnar Homann, Anne Jastrup, Geert Jørgensen, Linda Lauritsen, Birgitte Holmberg Pedersen og Eva Smith*) kan ikke anbefale en ordning med hæftelsesansvar for forældre, selvom der knyttes en beløbsmæssig begrænsning til ansvaret. I kommissionens kommissorium og tillægskommissorium er kommissionen anmodet om at beskæftige sig med børns og unges handlinger af kriminel karakter. Et hæftelsesansvar for forældre vil ikke alene kunne anvendes, hvor strafansvaret for en kriminel handling er placeret. Det vil også kunne anvendes i situationer, hvor strafansvaret ikke er placeret. Det vil endvidere kunne anvendes i de talrige situationer, hvor en skadegørende handling ikke er omfattet af en straffebestemmelse. F.eks. de mange tilfælde, hvor børn eller unge ved simpel uagtsomhed ødelægger en ting. Sådanne

situationer har ikke tidligere været omfattet af forældres hæftelsesansvar, medmindre der forelå en tilsidesættelse af tilsynspligten, eller barnet var ansat hos forældrene. Ordningen vil således bryde med hidtil anerkendte principper i dansk erstatningsret. På denne baggrund finder disse medlemmer, at det er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at indføre en generel regel om hæftelsesansvar for forældre, selvom der knyttes en beløbsmæssig begrænsning til ansvaret.

Det er veldokumenteret, at gode familieforhold er en af de vigtigste forudsætninger for forebyggelse af børne- og ungdomskriminalitet, dvs. at børn føler, at deres forældre elsker dem, at børns forældre bekymrer sig om dem og deres adfærd, at børn føler sig trygge i hjemmet, at forældre er nærværende, at forældre har fællesaktiviteter med deres børn, at forældre ikke bruger vold, det være sig fysisk eller psykisk, over for børnene og ikke straffer i tide og utide, samt at forældre interesserer sig for, hjælper og stimulerer børn i forhold til børnenes skole-/arbejdsgang og fritid. Set i denne brede betydning af forældreansvar, vil der kunne opnås betydelige kriminalpræventive virkninger af i stedet at stimulere dette.

Det er derimod indtil videre ikke dokumenteret, hvorvidt forskellige former for straf – eller noget der i hvert fald opleves som straf – over for forældrene i tilfælde af deres børns kriminalitet kan stimulere forældreansvar i den ovennævnte betydning af dette begreb. Området er indtil videre uudforsket. Der findes dog en del forskning, såvel i Danmark som i udlandet, der belyser, hvordan forældre reagerer, når de får kendskab til deres børns kriminalitet. Reaktionerne er meget forskellige. Der er grund til at formode, at forældre vil reagere hensigtsmæssigt, der hvor det ikke er så nødvendigt (forældre i velfungerende familier), mens de slet ikke vil reagere eller endog reagere uhensigtsmæssigt, der hvor det er mest nødvendigt (børn med tungere og mere vedvarende kriminalitet i "belastede" familier), i form af at støde børnene fra sig, straffe dem, eventuelt korporligt, kontrollere dem for kontrollens egen skyld mv.

Denne del af kommissionen vurderer på den baggrund, at der er en betydelig risiko for, at de i denne udtalelse gennemgåede muligheder for at sanktionere forældre for deres børns kriminalitet, generelt set ikke alene vil være virkningsløse, men kan have direkte kriminalitetsfremmende konsekvenser gennem en forværring af familieforholdene for de børn, hvor familieforholdene er dårligst og kriminaliteten mest massiv i forvejen – dvs. blandt den lille gruppe børn og unge, der tegner sig for hovedparten af alle de lovovertrædelser, børn og unge overhovedet begår. Hermed øges risikoen for en yderligere marginalisering af de mest udsatte familier.

Det vurderes, at risikoen for et negativt nettoresultat i kriminalitetsmæssig henseende er større end for et positivt ved samtlige de sanktionsmodeller, kommissionen har diskuteret, og som er gennemgået i udtalelsen. Blandt de gennemgåede modeller, vurderes det, at denne risiko vil være mindst ved modellen, hvor forældremyndighedsindehavere ifalder et beløbsbegrænset hæftelsesansvar for skader, der skyldes deres børns culpøse handlinger. Dog kan det ikke antages at virke præventivt, hvis der efterfølgende bliver mulighed for at ansvaret bliver indoptaget i

familieforsikringer, da langt de fleste vil forsikre sig imod det. Tilbage bliver nogle få ressourcesvage forældre, og her må det antages, at det meget nemt kan virke kriminalitetsfremmende snarere end forebyggende.

Omvendt vurderes det, at der er en udbredt uvidenhed om børn og unges erstatningsansvar, herunder små børns erstatningsansvar og den omstændighed, at børn og unge kan blive pålagt en gældsbyrde, der vil følge dem hele livet. Det skal derfor anbefales, at der som anført i kommissionens udtalelse afsnit 2.2. og 7.1.1. gennemføres en informationskampagne med dette mål.

8. Lovudkast med bemærkninger

Den ovennævnte model for et forældreansvar i form af et hæftelsesansvar med beløbsbegrænsning vil eksempelvis kunne affattes således:

”§ X. For skader, der skyldes fejl eller forsømmelse hos personer under 18 år, der er hjemmeboende, hæfter forældremyndighedsindehaveren umiddelbart over for skadelidte med indtil 5.000 kr. for hver skadegørende handling.”

Specielle bemærkninger

Bestemmelsen fastlægger, at forældremyndighedsindehavere ifalder et beløbsbegrænset hæftelsesansvar for skader, der skyldes deres børns culpøse handlinger.

Forældrenes erstatningsansvar er objektivt i den forstand, at ansvaret udløses, uanset om forældrene kan bebrejdes, at den pågældende skade er sket. At der imidlertid ikke er tale om et egentligt objektivt ansvar følger af, at ansvaret kun kommer på tale, hvis skaden skyldes fejl eller forsømmelse hos barnet. Forældreansvaret forudsætter dermed, at de almindelige ulovbestemte principper for at ifalde erstatningsansvar er opfyldt i forhold til det skadevoldende barn. Hændelige skader forvoldt af barnet falder dermed uden for forældrenes ansvar.

Er skaden forvoldt en ung over 15 år, skal der som udgangspunkt foretages en almindelig vurdering af, om skaden skyldes en culpøs handling eller unkladelse fra den unges side. Er skadevolderen under 15 år, forudsætter forældreansvaret i overensstemmelse med dansk rets almindelige principper om børns erstatningsansvar, at barnet har handlet anderledes, end andre børn på samme alder normalt ville handle i samme situation. Hvis denne vurdering fører til, at barnet henset til sin alder ikke kan siges at have forvoldt skaden ved en culpøs handling, kan der således ikke med støtte i den foreslåede bestemmelse rejses et erstatningskrav mod forældrene. Dette hindrer imidlertid ikke, at forældrene gøres erstatningsansvarlige på andet grundlag, hvis betingelserne herfor er til stede, eksempelvis hvis forældrene har tilsidesat en pligt til at føre et rimeligt tilsyn med barnet, og dette fører til, at barnet forvolder den pågældende skade, jf. dansk rets almindelige regel om forældres ansvar for børns skadeforvoldelse.

Efter bestemmelsen påhviler hæftelsesansvaret forældremyndighedsindehaveren. Det er uden betydning, om der er tale om biologiske forældre eller adoptivforældre. Har begge forældre forældremyndigheden over barnet, hæfter de således begge, uanset om barnet bor hos begge forældre, eller én af forældrene er bopælsforælder. Ved børn, der lever i skilte familier, hvor forældremyndigheden er fordelt, hæfter forældremyndighedsindehaveren, uanset hos hvem af forældrene barnet har folkeregisteradresse, uanset om barnet opholder sig mere hos den ene end hos den anden forælder, og uanset hvor barnet opholdt sig på det konkrete skadestidspunkt.

Forældrene hæfter dog ikke for barnets skadevoldende handlinger eller undladelse, hvis barnet ikke er hjemmeboende, dvs. hvis barnet er anbragt uden for hjemmet (eksempelvis i plejefamilie eller på døgninstitution), eller hvis barnet klart er flyttet hjemmefra.

Med affattelsen, hvorefter ansvaret påhviler indehaveren af forældremyndigheden, følger, at hæftelsesansvaret alene finder anvendelse i forhold til børn og unge, der er under forældremyndighed – dvs. ikke personer, der er fyldt 18 år eller har indgået ægteskab.

Forældreansvaret er begrænset til et beløb på indtil 5.000 kr. pr. skadevoldende handling. Uanset at skadelidte har lidt et tab, der overstiger dette beløb, kan forældrene således alene mødes med et erstatningskrav på 5.000 kr. pr. skadevoldende handling, medmindre de kan gøres erstatningsansvarlige på andet grundlag.

Afgørelsen af, om der er tale om en eller flere skadegørende handlinger, må bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. I det omfang, der er tale om overtrædelse af straffebestemmelser, vil der i almindelighed kunne tages udgangspunkt, om der er foretaget et eller flere strafbare forhold.

Hvis en ung eksempelvis i forbindelse med gadeuroligheder både forvolder personskade i forbindelse med et stenkast og forvolder tingsskade ved at sætte ild til en bil, vil det være nærliggende at betragte situationen som indeholdende to skadegørende handlinger, hvor forældrene derfor hæfter med indtil 5.000 kr. for hver skade. Er situationen den, at et barn sætter ild til en række parkerede biler ved at antænde dem én efter én, vil det også være nærliggende at anse hver ildspåsættelse som en skadegørende handling for sig. Derimod vil forældrene næppe være erstatningsansvarlige for mere end én skadegørende handling i en situation, hvor én bil i en række antændes med den følge, at ilden breder sig og forårsager skade på de øvrige biler.

Beløbet på indtil 5.000 kr. pr. skade gælder endvidere pr. barn. Er skaden eksempelvis forvoldt af to søskende i forening, hæfter forældrene dermed for indtil 5.000 kr. pr. barn.

Hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt, vil forældrenes hæftelsesansvar efter bestemmelsen kunne nedsættes eller helt bortfalde efter den almindelige lempelsesregel i erstatningsansvarslovens § 24. Efter denne bestemmelse kan der ske lempelse af erstatningsansvaret, når ansvaret vil virke

urimeligt tyngende for den erstatningsansvarlige, eller når ganske særlige forhold i øvrigt gør det rimeligt. Ved vurderingen heraf skal der navnlig tages hensyn til skadens størrelse, ansvarets beskaffenhed, skadevolderens forhold, skadelidtes interesse, foreliggende forsikringer og omstændighederne i øvrigt.

Efter bestemmelsen hæfter forældremyndighedsindehaveren umiddelbart over for skadelidte. Forældremyndighedsindehaverens ansvar er således afhængigt af, at et ansvar kunne gøres gældende mod det skadevoldende barn, mens det ikke er en betingelse, at barnets ansvar allerede er fastslået ved dom eller forlig.

I de indbyrdes forhold mellem det skadevoldende barn og de hæftende forældre gælder dansk rets almindelige regler om solidarisk ansvar og regres, jf. herved erstatningsansvarslovens § 25.

Har skadelidte eller de ansvarlige forældre tegnet en forsikring, der dækker den pågældende skade forvoldt af barnet, finder de almindelige bestemmelser i erstatningsansvarsloven og forsikringsaftaleloven om forsikringsdækkede skader anvendelse.

København, 15. september 2008

Flemming Balvig

Jens Bay

Ane Kristine Christensen

Ina Eliassen

Nina Eg Hansen

Lars Hjortnæs

Gunnar Homann

Michael Højer

Anne Jastrup

Geert Jørgensen

Linda Lauritsen

Birgitte Holmberg Pedersen

Johan Reimann
(formand)

Hanne Schmidt

Eva Smith

Henrik Thomassen

Jeanie Sølager Bigler

Lars Solskov Lind

Bilag 5. Styrkede reaktionsmuligheder og indsats i forhold til børn under 15 år, der begår kriminalitet, herunder spørgsmålet om den kriminelle lavalder

Eksisterende reaktionsmuligheder og indsats i forhold til børn under 15 år

Når børn under 15 år mistænkes for at have begået en strafbar handling, har politiet mulighed for at efterforske sagen, bl.a. for at klarlægge omfanget af kriminaliteten, for at konstatere, om andre personer kan mistænkes og for at få eventuelle koster tilbagegivet. I den forbindelse kan politiet anvende visse *straffeprocessuelle indgreb* over for de pågældende.

Efter retsplejelovens § 821 a, stk. 1, kan børn under 15 år således tilbageholdes af politiet, hvis betingelserne for anholdelse efter retsplejelovens § 755, stk. 1, er opfyldt, og tilbageholdelsens øjemed ikke kan opnås ved mindre indgribende foranstaltninger. Tilbageholdelsen af børn under 15 år skal foretages så skånsomt som muligt, jf. retsplejelovens § 821 a, stk. 3, og håndjern og lignende magtmidler bør ikke benyttes i den forbindelse. Anbringelse i forbindelse med tilbageholdelse må ikke ske i arresthus, og enerumsanbringelse må i det hele taget kun ske, når det er nødvendigt af sikkerhedsmæssige grunde, eller når det undtagelsesvis er påkrævet af hensyn til efterforskningen, og anden anbringelse ikke er mulig, jf. retsplejelovens § 821 a, stk. 3. For såvel tilbageholdelse som enerumsanbringelse gælder der særlige krav til den maksimale varighed.

I øvrigt følger det af retsplejelovens § 821 b, stk. 1, at de straffeprocessuelle indgreb, der efter retsplejelovens kapitel 71-75 a kan foretages over for sigtede eller mistænkte personer, tilsvarende finder anvendelse over for mistænkte børn under 15 år.

Efter bekendtgørelse nr. 79 af 4. februar 1998 om kommunens bistand til børn og unge i forbindelse med uden- og indenretlig afhøring har politiet pligt til at underrette de sociale myndigheder i barnets eller den unges opholdskommune, når et barn eller en ung under 18 år har begået kriminalitet og skal afhøres af politiet. Kommunen bør så vidt muligt sende en repræsentant til afhøringen i alle tilfælde, men er forpligtet til at sende en repræsentant til at deltage i afhøringen i en række tilfælde, herunder når barnet er under 15 år, medmindre der er tale om rene bagatelsager, eller forældrene efter det oplyste selv vil være til stede.

Det følger ligeledes af bekendtgørelsen, at kommunen snarest skal vurdere, om der er behov for at iværksætte *sociale hjælpeforanstaltninger* for barnet eller den unge og familien, når kommunen bliver underrettet om, at en person under 18 år ønskes afhørt. Denne vurdering tager udgangspunkt i § 50 i den sociale servicelov, der forpligter kommunalbestyrelsen til at iværksætte en undersøgelse af barnets eller den unges forhold, hvis det må antages, at barnet eller den unge trænger til særlig

støtte. Undersøgelsen skal resultere i en begrundet stillingtagen til, om der er grundlag for at iværksætte foranstaltninger, og i bekræftende fald af hvilken art disse bør være.

Når et barn eller en ung under 18 år har begået voldskriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet, er kommunalbestyrelsen desuden forpligtet til at udarbejde en foreløbig handleplan senest 7 dage efter, at kommunen har modtaget dokumentation fra politiet om den begåede kriminalitet, jf. § 140, stk. 4, i den sociale servicelov. Det er ikke et krav i denne sammenhæng, at barnet eller den unge er dømt, eller at det på anden måde er bevist, at barnet eller den unge faktisk har begået den alvorlige kriminalitet, som den pågældende er mistænkt for. Formålet med handleplanen er at modvirke yderligere kriminalitet og yde den nødvendige støtte til barnet eller den unge. Handleplanen skal udarbejdes i samarbejde med barnet eller den unge og dennes familie. Hvis en efterfølgende undersøgelse viser, at barnet eller den unge har behov for yderligere støtte, skal handleplanen justeres i overensstemmelse hermed.

For så vidt angår valget af støtteforanstaltninger, skal kommunalbestyrelsen iværksætte en foranstaltning, der må forventes at kunne imødekomme barnets eller den unges behov for støtte. Efter gældende ret er det muligt at tilbyde utilpassede børn og unge en række forebyggende foranstaltninger, jf. § 52 i den sociale servicelov, herunder behandling af barnets eller den unges problemer, udpegning af en personlig rådgiver, udpegning af en fast kontaktperson og formidling af praktiktilbud. Iværksættelse af forebyggende foranstaltninger forudsætter samtykke fra forældremyndighedsindehaveren. Der er dog mulighed for at træffe afgørelse om henholdsvis konsulentbistand, personlig rådgiver og kontaktperson uden forældremyndighedsindehaverens samtykke, hvis det skønnes, at formålet vil kunne opnås uanset det manglende samtykke, jf. § 56 i den sociale servicelov. Der er ligeledes mulighed for at tilbyde anbringelse uden for hjemmet, jf. lovens § 52, stk. 3, nr. 8. En sådan afgørelse forudsætter også samtykke fra forældremyndighedsindehaveren (og særskilt samtykke fra den unge, der er fyldt 15 år).

Endelig har kommunens børn og unge-udvalg mulighed for at træffe afgørelse om anbringelse af barnet eller den unge uden for hjemmet uden samtykke, når der er åbenbar risiko for, at barnets eller den unges sundhed eller udvikling lider alvorlig skade, herunder som følge af barnets eller den unges kriminelle adfærd, jf. § 58, stk. 1, nr. 3, i den sociale servicelov. Som det fremgår, er kriminel adfærd dog ikke i sig selv tilstrækkeligt til at anbringe barnet uden for hjemmet uden samtykke.

Det bemærkes desuden, at Folketinget ved lov nr. 317 af 28. april 2009 om ændring af lov om social service, har besluttet at indføre et såkaldt ungepålæg, hvorefter kommunalbestyrelsen skal meddele et barn eller en ung i alderen 12-17 år et ungepålæg, når barnet eller den unge har adfærdsproblemer eller udviser negativ adfærd af en sådan karakter, at der er risiko for barnets eller den unges udvikling, og hvor det vurderes, at frivilligt samarbejde med barnet eller den unge og forældremyndighedsindehaveren om støtte efter lovens § 52 ikke er tilstrækkeligt til at afhjælpe

barnets eller den unges problemer. Afgørelsen om ungepålæg kan træffes uden forældremyndighedsindehaverens samtykke.

Kommunalbestyrelsens afgørelser vedrørende børn og unge i henhold til den sociale servicelov kan efter lovens § 166, stk. 1, indbringes for det sociale nævn efter reglerne i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Det sociale nævns afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, men er omfattet af den almindelige adgang til domstolsprøvelse af forvaltningsmæssige afgørelser, jf. grundlovens § 63, stk. 1.

Særligt for så vidt angår børn og unge-udvalgets afgørelser i henhold til § 74 i den sociale servicelov vedrørende bl.a. tvangsmæssig anbringelse uden for hjemmet fremgår det af lovens § 168, at disse kan indbringes for Ankestyrelsen af forældremyndighedsindehaveren. Ankestyrelsens afgørelser efter denne bestemmelse kan desuden kræves indbragt for retten.

Endvidere fremgår det af § 65 i den sociale servicelov, at både det sociale nævn og Ankestyrelsen i tilfælde af, at kommunalbestyrelsen undlader at opfylde sine forpligtelser i henhold til loven, har beføjelse til af egen drift at træffe afgørelse om bl.a. iværksættelse af undersøgelse, jf. lovens § 50, udarbejdelse af handleplaner, jf. lovens § 140, og valg af anbringelsessted til barnet, jf. lovens § 69. Det sociale nævn og Ankestyrelsen kan tillige pålægge kommunalbestyrelsen at træffe afgørelse om foranstaltninger efter lovens § 52 eller selv træffe foreløbig afgørelse om sådanne foranstaltninger. Ankestyrelsen kan endvidere af egen drift træffe afgørelse om bl.a. tvangsmæssig anbringelse af barnet uden for hjemmet.

Efter straffelovens § 15 *straffes* kriminelle handlinger foretaget af børn under 15 år ikke. Det er med andre ord en ufravigelig betingelse for at kunne idømme en person straf, at den pågældende på gerningstidspunktet var fyldt 15 år. Bestemmelsen er ikke ændret siden vedtagelsen af straffeloven af 1930, jf. lov nr. 126 af 15. april 1930.

I det oprindelige forslag til straffeloven af 1930, der blev præsenteret i straffelovskommissionens betænkning i 1912, var den kriminelle lavalder fastlagt til 14 år. Det fremgår af lovforarbejderne, at dette svarede til niveauet i den midlertidige straffelov af 1. april 1911. Ifølge forslaget skulle strafferammen desuden nedsættes til det halve for kriminelle handlinger foretaget af personer mellem 14 og 18 år, ligesom der i forslaget fandtes en særlig vid adgang til påtaleopgivelse i sager vedrørende personer i denne aldersgruppe.

Under forhandlingerne om forslaget til straffelov blev aldersgrænsen hævet til 15 år, bl.a. under henvisning til, at Justitsministeriet fra flere sider var blevet opfordret til at hæve aldersgrænsen til 15 år, idet man fandt, at børn under 15 år ikke besad den fornødne modenhed til at modtage straf, og at de ikke-strafferetlige foranstaltninger var tilstrækkelige til at imødegå kriminelle handlinger

begået af børn under 15 år. Under forhandlingerne udgik desuden bestemmelsen om automatisk halvering af strafferammen for handlinger begået af personer under 18 år.

Den gældende kriminelle lavalder bygger derfor på det grundlæggende synspunkt, at der kun bør være adgang til at pålægge børn og unge strafansvar fra den alder, hvor de i almindelighed kan antages at have opnået den fornødne modenhed til, at det må anses for forsvarligt at anvende strafferetlige sanktioner.

I den tidligere straffelov fra 1866 var den kriminelle lavalder fastlagt til 10 år. Personer i alderen 10-14 år kunne dog kun straffes, når det efter den kriminelle handlingens beskaffenhed (såsom når der var tale om drab, betydelig legemsbeskadigelse, tyveri, røveri eller ildspåsættelse) eller den pågældendes forstandsudvikling og opdragelse måtte antages, at den pågældende havde indset handlingens strafbarhed. Det var desuden et krav, at den pågældende ville være blevet idømt højere straf end bøde eller simpelt fængsel, hvis den pågældende havde været fyldt 18 år.

Reaktionsmulighederne og indsatsen i forhold til børn under 15 år i andre lande

Til brug for kommissionens arbejde har Justitsministeriet indhentet oplysninger om den kriminelle lavalder i de øvrige EU-medlemsstater og Norge og desuden indhentet mere generelle oplysninger om reaktionsmulighederne i Finland, Island, Norge, Sverige, Holland og Storbritannien (England og Wales) i forhold til børn og unge, der begår kriminelle handlinger, med henblik på at kunne foretage en sammenligning med reaktionsmulighederne i Danmark.

I det følgende redegøres for de indhentede oplysninger om *den kriminelle lavalder* i EU-landene, Island og Norge.

Tabel 1. Den kriminelle lavalder i EU-landene, Island og Norge¹²⁵

Kriminel lavalder	Land(e)
8 år	Storbritannien (Skotland)
9 år	Malta
10 år	Frankrig, Storbritannien (England, Nordirland og Wales) og Irland
12 år	Holland
13 år	Grækenland
14 år	Bulgarien, Cypern, Estland, Italien, Letland, Litauen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Tyskland, Ungarn og Østrig
15 år	Danmark, Finland, Island, Norge, Sverige og Tjekkiet
16 år	Belgien, Luxembourg og Portugal
17 år	Polen

¹²⁵ Oplysningerne om den kriminelle lavalder bygger på oplysninger indhentet fra de respektive landes myndigheder.

I *Skotland* har regeringen den 5. marts 2009 fremsat forslag i parlamentet om en forhøjelse af den kriminelle lavalder fra 8 år til 12 år som led i en reform af straffelovgivningen og strafferetsplejen.¹²⁶ Som begrundelse for at fremsætte forslaget henviser regeringen bl.a. til, at FN-komitéen vedrørende børns rettigheder (herefter FN's Børnekomité) i sin rapport af 20. oktober 2008 vedrørende implementeringen af FN's Børnekonvention i Storbritannien udtrykte bekymring i anledning af den lave kriminelle lavalder i Skotland og anbefalede en forhøjelse i overensstemmelse med komitéens generelle anbefalinger til mindst 12 år og helst højere, f.eks. 14 eller 16 år.¹²⁷

Malta pålægger ikke børn under 9 år noget strafansvar. I forhold til kriminelle handlinger begået af børn i aldersgruppen 9-14 år foretages en konkret vurdering af den pågældendes forståelse af handlingen, der kan falde ud til, at den pågældende idømmes en strafferetlig sanktion.

Selv om den kriminelle lavalder i *Frankrig* formelt er 10 år, kan børn i aldersgruppen 10-13 år dog alene pålægges "opdragende foranstaltninger". Som eksempler på "opdragende foranstaltninger", der kan anvendes i forhold til 10-13-årige, kan nævnes advarsel, konfiskation af genstande, der har været anvendt til eller er produkt af forbrydelsen, forbud mod at færdes i nærmere angivne områder, forbud mod at kontakte ofre eller medgerningsmænd, kompenserende foranstaltninger, deltagelse i et "samfundskursus" af maksimalt 1 måneds varighed, anbringelse i en institution med et uddannende, socialt eller psykologisk sigte, påbud om udførelse af skolearbejde, og placering i en "kostskole". Foranstaltningerne pålægges af et særligt "børnetribunal". Hvis barnet ikke overholder de fastsatte vilkår, kan tribunalet beslutte at institutionsanbringe barnet.

I *Irland* forhøjede man den generelle kriminelle lavalder fra 7 år til 12 år ved en lovændring i 2006. Det er dog muligt at sigte børn mellem 10 og 12 år for manddrab, uagtsomt manddrab, voldtægt eller groft seksuelt overfald.

I *Holland* finder særlige regler som udgangspunkt anvendelse på børn og unge i aldersgruppen 12-18 år, men afhængigt af sagens konkrete omstændigheder (den kriminelle handlingens alvor og gerningsmandens udvikling) kan almindelige strafferetlige sanktioner anvendes i forhold til børn og unge i denne aldersgruppe, jf. nedenfor.

I *Grækenland* gælder særlige regler for børn og unge i aldersgruppen 13-18 år, der indebærer, at sanktionerne i forhold til børn og unge i denne aldersgruppe som udgangspunkt er rehabiliterende

¹²⁶ Se forslaget på <http://www.scottish.parliament.uk/s3/bills/24-CrimJustLc/b24s3-introd.pdf>, og den skotske regerings begrundelse for at fremsætte forslaget på <http://www.scotland.gov.uk/News/Releases/2009/03/27140804> og <http://www.scottish.parliament.uk/s3/bills/24-CrimJustLc/b24s3-introd-pm.pdf>

¹²⁷ Jf. FN's Børnerettighedskomité's rapport af 20. oktober 2008 vedrørende Storbritannien, CRC/C/GBR/CO/4, pkt. 77-78, der er tilgængelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC.C.GBR.CO.4.pdf>.

foranstaltninger og behandling. Som rehabiliterende foranstaltninger og behandling, der kan anvendes i forhold til kriminelle 13-18-årige, anses bl.a. advarsel, aftalt undskyldning og/eller kompensation til ofret, samfundstjeneste, deltagelse i sociale eller psykologiske behandlingsprogrammer, herunder med henblik på behandling af misbrug eller psykiske problemer, samt anbringelse i plejefamilie eller institution. Domstolene kan dog beslutte at idømme 13-18-årige frihedsstraf, der i givet fald afsones i særlige institutioner for børn og unge.

Cypern forhøjede i 2006 den kriminelle lavalder fra 12 til 14 år bl.a. med henblik på at få en aldersgrænse på samme niveau som flertallet af de øvrige EU-medlemsstater.

Slovakiet sænkede i 2006 den kriminelle lavalder fra 15 år til 14 år. Som hovedårsag til denne sænkning anføres, at unge i dag modnes langt hurtigere end tidligere, og at aldersgrænsen for, hvornår børn og unge begynder at begå grov eller gentagen kriminalitet har bevæget sig nedad.

Italien, Litauen, Spanien, Ungarn og Østrig, der alle formelt har en kriminel lavalder på 14 år angiver at have særlige regler for personer i aldersgruppen 14-16 år eller 14-18 år, der betyder, at der ikke er tale om et fuldt strafansvar fra det fyldte 14. år.

Norge hævdede i 1990 den kriminelle lavalder fra 14 år til 15 år. I forarbejderne til ændringsloven anføres det, at ændringen er begrundet i, at børn ikke bør straffes, at unge lovovertrædere ikke bør sættes i fængsel pga. de skadelige virkninger af indsættelse i fængsel. Der rejses i lovforslaget desuden tvivl om den kriminalpræventive effekt af at straffe børn under 15 år, ligesom der henvises til niveauet af den kriminelle lavalder i de øvrige nordiske lande.

Foruden den kriminelle lavalder gælder der i en række lande en særskilt nedre aldersgrænse for, hvornår børn og unge kan anbringes i et egentligt fængsel. Baseret på oplysninger fra samarbejdet "Round Table of correctional excellence" kan det oplyses, at denne aldersgrænse – ligesom i Danmark – svarer til den kriminelle lavalder, dvs. 15 år, i Finland og Norge. I Irland og Storbritannien (Skotland) er aldersgrænsen for anbringelse i fængsel 16 år, mens den i Belgien og Holland er 18 år.¹²⁸

Som det fremgår, har en række EU-lande en lavere kriminel lavalder end Danmark. Som det også fremgår, har i hvert fald nogle af disse lande et system, der adskiller sig betydeligt fra det danske, og hvor man benytter særlige strafferetlige sanktioner i forhold til børn og unge, der som udgangspunkt skal have et rehabiliterende sigte. I flere lande med en lavere kriminel lavalder har man en højere aldersgrænse for, hvornår børn og unge kan anbringes i fængsel. Dette forhold gør

¹²⁸ I Holland kan børn og unge i alderen 12-18 år anbringes i "ungdomsfængsel", men efter det oplyste har denne anbringelsesform intet med det almindelige fængselsvæsen at gøre.

det svært at foretage en umiddelbar sammenligning af EU-landenes anvendelse af straf over for børn og unge.

Bl.a. på den baggrund har kommissionen indhentet yderligere oplysninger om behandlingen af børn og unge, der begår kriminalitet, i Finland, Island, Norge og Sverige, der er lande, vi normalt sammenligner os med, og som på mange måder har systemer, der minder om det danske. Kommissionen har desuden indhentet oplysninger om behandlingen af unge lovovertrædere i Holland og om det særlige engelske ”Youth Justice System” (”ungdomsretssystem”), der adskiller sig væsentligt fra systemet i Danmark. Beskrivelsen fokuserer primært på behandlingen af børn under den kriminelle lavalder, men indeholder også i nogle tilfælde oplysninger om behandlingen af unge lovovertrædere over den kriminelle lavalder med henblik på at give et bedre overblik over de enkelte landes samlede reaktionsmuligheder i forhold til børn og unge.

¹²⁹I *Finland* er den kriminelle lavalder som ovenfor nævnt 15 år.

Hvis et barn under 15 år mistænkes for at have begået en kriminel handling kan politiet i Finland afhøre, men ikke anholde eller tilbageholde barnet. Politiet har i disse sager tæt kontakt med de sociale myndigheder. Det er således politiets pligt at underrette de sociale myndigheder i alle tilfælde, hvor en person under 18 år er mistænkt for en kriminel handling. Politiet kan evt. henvise sagen til mægling.

Når et barn under 15 år mistænkes for at have begået kriminalitet, har de sociale myndigheder mulighed for at gribe ind med forskellige foranstaltninger ud fra en vurdering af, hvad der er i barnets bedste interesse. Det indgår som et element i denne vurdering, at der allerede i kraft af barnets kriminelle handlinger er fare for barnets udvikling.

I tilfælde af fare for barnets helbred eller udvikling skal de sociale myndigheder iværksætte hjælpeforanstaltninger i forhold til barnet. Den mest indgribende af disse er anbringelse uden for hjemmet, der kan ske frivilligt eller tvangsmæssigt, når der er alvorlig fare for skade på barnets helbred eller udvikling pga. f.eks. misbrug eller kriminalitet af et vist omfang, og mindre indgribende midler ikke kan anses for tilstrækkelige for at afhjælpe denne fare. Anbringelse kan ske i familiepleje eller i sociale institutioner eller hjem med forskellige grader af frihed for de anbragte.

Indtil 2007 blev beslutninger om tvangsmæssig anbringelse truffet af et udvalg under de sociale myndigheder, men en lovændring har betydet, at afgørelsen om tvangsanbringelse nu træffes af domstolene med sædvanlig adgang til appel af afgørelsen til en højere ret.

¹²⁹ Afsnittet om Finland bygger på oplysninger indhentet fra de finske myndigheder.

I forhold til unge lovovertrædere i aldersgruppen 15-20 år har man i Finland en særlig strafferetlig lovgivning.¹³⁰ Straffesager vedrørende denne gruppe behandles i det normale retssystem og som udgangspunkt efter de samme strafferetsplejemæssige regler som sager vedrørende ”voksne” lovovertrædere. Hovedprincippet i lovgivningen er imidlertid at undgå, at unge anbringes i fængsel. Til dette formål er der udformet særlige sanktioner, herunder f.eks. en særlig ungdomsstraf (”ungdomsstraff”), der kan idømmes unge, som har begået en lovovertrædelse, mens de var 15-17 år. Sanktionen har en varighed på 4-12 måneder og indebærer, at kriminalforsorgen fører tilsyn med den pågældende, og at der udarbejdes en aktivitetsplan for den pågældende, som den pågældende skal følge. Den pågældende skal bl.a. som udgangspunkt have hjælp og vejledning med henblik på at kunne udføre arbejde. Formålet med aktiviteterne er bl.a. at styrke den pågældendes sociale kompetencer. Sanktionen anvendes efter det oplyste ikke meget i praksis.

I *Island* er den kriminelle lavalder som anført i tabel 1 ovenfor 15 år.

For så vidt angår kriminelle handlinger begået af børn under 15 år bemærkes, at politiet har pligt til at efterforske forhold, hvor der er mistanke om, at der er begået en kriminel handling, uanset om mistanken retter sig mod et barn, der ikke kan drages strafferetligt til ansvar for sine handlinger pga. sin alder. Politiet kan om nødvendigt foretage afhøring af børn under den kriminelle lavalder men i disse tilfælde skal politiet kontakte de sociale myndigheder med henblik på, at de kan være til stede ved afhøringen sammen med indehaveren af forældremyndigheden over barnet.

I tilfælde, hvor børn mistænkes for kriminelle handlinger, kan de sociale myndigheder iværksætte støtteforanstaltninger til barnet og dets familie men kan også beslutte at fjerne barnet fra familien og anbringe det i en institution eller hos en plejefamilie.

Det har ikke været muligt at skaffe oplysninger om udviklingen i antallet af anmeldelser vedrørende kriminelle handlinger begået af børn under den kriminelle lavalder i *Island*.

I forhold til unge i alderen 15-17 år har man særlige bestemmelser, der bl.a. indebærer, at domme for forhold begået før det 18. år ikke har gentagelsesvirkning i forhold til senere begåede forhold, og at unge maksimalt kan idømmes 8 års ubetinget fængsel. Straffesager mod unge lovovertrædere behandles ved de almindelige domstole. Frihedsstraffe til unge i denne aldersgruppe afsones som udgangspunkt i særlige sociale institutioner for børn og unge. Man har ikke særlige ungdomsfængsler. Unge, der dømmes for meget grove forbrydelser, afsones i almindelige fængsler sammen med voksne.

¹³⁰ *Lag om unga förbrytare*, lov nr. 262 af 31. maj 1940.

¹³¹I *Norge* er den kriminelle lavalder som ovenfor nævnt 15 år, men politiet har pligt til at efterforske lovovertrædelser begået af børn i alderen 12-14 år. Politiet kan endvidere efterforske lovovertrædelser begået af børn under 12 år, ud fra en vurdering af, om det findes hensigtsmæssigt at efterforske forholdet. Formålet med efterforskningen af lovovertrædelser begået af børn under 15 år er bl.a. at tilvejebringe oplysninger til brug for de sociale myndigheders efterfølgende indsats.

Ved politiets efterforskning af lovovertrædelser begået af børn og unge under 18 år har politiet pligt til at underrette de sociale myndigheder om forholdet, medmindre der er tale om et bagatelagtigt forhold. De sociale myndigheder skal som udgangspunkt også underrettes ved afhøringer af børn i forbindelse med mistanke om lovovertrædelser.

De sociale myndigheder har mulighed for at tilbyde barnet en række forskellige foranstaltninger, herunder en støttekontakt (dvs. en voksen, som mødes med barnet regelmæssigt og bl.a. træner barnet i sociale færdigheder og vejleder barnet i hensigtsmæssig adfærd med jævnaldrende) MST (Multisystemisk terapi), PMTO (Parent Management Training – en oplærings- og behandlingsmetode rettet mod familier med børn i alderen 3 til 12 år med adfærdsvanskeligheder), Familieråd (netværksmøde), MultifunC (et behandlingstiltag i institution for børn og unge i alderen 14-18 år med alvorlige adfærdsproblemer på flere områder, som ikke har nytte af hjemmebaserede indsatser), MTFC (en behandlingsmetode udviklet som alternativ til institutionsanbringelse for børn i alderen 12-17 år med meget alvorlige adfærdsproblemer, og som bl.a. omfatter anbringelse hos en plejefamilie i 6 -12 måneder, mens forældrene sideløbende modtager familierapi og oplæring i at varetage forælderrollen), anbringelse i plejefamilie og institutionsanbringelse, der betegnes som ”sidste udvej”. Behovet for foranstaltninger afgøres af de sociale myndigheder på baggrund af en undersøgelse af barnet og dets familie. Udgangspunktet er, at barnet eller forældremyndighedsindehaveren skal give samtykke til foranstaltninger, der tilbydes af de sociale myndigheder, men myndighederne har dog mulighed for at foretage tvangsmæssig anbringelse af barnet, hvis barnet har udvist alvorlige adfærdsproblemer, herunder i form af alvorlig eller gentagen kriminalitet, vedvarende misbrug af rusmidler eller på anden måde, f.eks. i tilfælde, hvor barnet er prostitueret eller lever på gaden. Tvangsmæssig institutionsanbringelse kan ske i op til 12 måneder, der i særlige tilfælde kan forlænges med yderligere 12 måneder. Alle foranstaltninger, der gennemføres af de sociale myndigheder, skal opfylde et overordnet kriterium om at være til barnets bedste.

¹³²I *Sverige* kan politiet efterforske sager vedrørende lovovertrædelser begået af børn under den kriminelle lavalder på 15 år, hvis efterforskningen kan antages at have betydning for de sociale myndigheders indsats i forhold til barnet, hvis det er nødvendigt for at klarlægge, om personer over

¹³¹ Afsnittet om Norge bygger på oplysninger fra betænkningen *Barn og straff*, NOU 2008:15.

¹³² Afsnittet om Sverige bygger på oplysninger indhentet fra de svenske myndigheder samt betænkningen *Barn som misstänks för brott*, SOU 2008:111.

den kriminelle lavalder har deltaget i lovovertrædelsen, hvis det er nødvendigt, fordi genstande er bortkommet gennem lovovertrædelsen, eller hvis det i øvrigt må anses for at kunne have særlig betydning at gennemføre efterforskningen. Hvis barnet er under 12 år kræver det dog herudover en særlig begrundelse at gennemføre efterforskningen. Efter det oplyste overvejer man i øjeblikket at udvide efterforskningsmulighederne i sager, hvor børn under 15 år mistænkes for at have begået kriminalitet.

Anmeldelser om lovovertrædelser begået af børn under 15 år videregives til de sociale myndigheder, der ikke undersøger selve lovovertrædelsen, men tager udgangspunkt i en vurdering af barnets behov for hjælp og støtte. De sociale myndigheder skal underrettes, hvis et barn eller en ung under 18 år mistænkes for at have begået en lovovertrædelse, der kan medføre fængselsstraf eller hvis der indledes en efterforskning af en af de grunde, der er nævnt ovenfor. I forbindelse med underretningen skal de sociale myndigheder vurdere behovet for at gennemføre en udredning af barnet i lyset af de nye og eksisterende oplysninger om barnet og familien. Formålet med en sådan udredning vil i givet fald være at indhente oplysninger om barnet og dets familie med henblik på at vurdere behovet for indsatser fra de sociale myndigheder. Udredningen skal gennemføres hurtigst muligt og foreligge efter højst 4 måneder. Udredningen skal indeholde forslag til de sociale myndigheders indsatser i forhold til barnet.

Udgangspunktet for de sociale myndigheders indsatser er, at der er tale om tilbud, der kræver forældremyndighedsindehaverens samtykke. De sociale myndigheder kan bl.a. tilbyde en kontaktperson eller –familie, der har til opgave at støtte og rådgive barnet. I forhold til børn, der er udsat for en særlig kriminalitetsrisiko kan de sociale myndigheder udpege en såkaldt ”særligt kvalificeret kontaktperson”, der aktivt skal støtte og hjælpe barnet i svære situationer med henblik på at afværge, at barnet bliver involveret i kriminalitet. Kontaktpersonen skal i den forbindelse følge barnets udvikling, motivere det til skolearbejde og fritidsaktiviteter. De sociale myndigheder kan også tilbyde deltagelse i forskellige behandlingsprogrammer for barnet og evt. barnets familie, herunder program for lovovertrædere, ART (Aggression Replacement Training), netværksmøder, MST (Multisystemisk terapi), mægling eller bistå barnet med støtte fra andre relevante myndigheder, f.eks. børne- og ungdomspsykiatrien.

De sociale myndigheder har dog også under særlige betingelser mulighed for at gennemføre foranstaltninger i forhold til kriminelle og kriminalitetstruede børn under 15 år uden forældremyndighedsindehaverens samtykke. Dette kræver, at der er en betydelig fare for skade på barnets helbred eller udvikling som følge af forhold i barnets miljø eller som følge af barnets adfærd, herunder f.eks. kriminelle handlinger. Kun kriminelle handlinger af en vis alvor kan tillægges betydning i denne forbindelse. Beslutningen om anvendelse af disse tvangsmæssige foranstaltninger træffes af en forvaltningsdomstol (länsrätten) efter indstilling fra de sociale

myndigheder. Forvaltningsdomstolen foretager ikke nogen nærmere vurdering af skyldsspørgsmålet eller andre af de forhold, der normalt ville indgå i en straffesag.

Endvidere har de sociale myndigheder mulighed for at træffe beslutning om forebyggende foranstaltninger over for børn under 15 år uden forældremyndighedsindehaverens samtykke, selvom de ovennævnte kriterier for tvangsmæssige foranstaltninger ikke er opfyldt. Der er især tale om tilfælde, hvor de pågældende, hvis de fortsætter deres nuværende adfærd, må forventes at komme til at opfylde kriterierne for tvangsmæssige foranstaltninger, men ikke kan motiveres til at deltage i frivillige tilbud. Det skal dog understreges, at de sociale myndigheder i disse tilfælde ikke har mulighed for at gennemtvinge foranstaltningerne.

For så vidt angår lovovertrædelser begået af unge over den kriminelle lavalder, men under 21 år, gennemføres en sædvanlig politimæssig efterforskning, der dog forudsættes gennemført særlig hurtigt. Der findes særlige sanktioner for unge under 21 år: ”ungdomsvård”, ”sluten ungdomsvård” (der anvendes som alternativ til fængsel i forhold til denne målgruppe) og ”ungdomstjänst”.

Der findes ikke egentlige ungdomsdomstole i Sverige, men man har særlige ungdomsanklagere og – på byrets niveau – ungdomsdommere, der er specialiserede i straffesager vedrørende unge i aldersgruppen 15-21 år.

¹³³I *Holland* er den kriminelle lavalder som ovenfor nævnt 12 år. Den hollandske straffelov og strafferetsplejelov indeholder en række særlige bestemmelser vedrørende behandlingen af sager vedrørende børn og unge i aldersgruppen 12-17 år. Det generelle hensyn bag disse regler er, at sanktioner i forhold til børn bør have et rehabiliterende sigte. Unge i alderen 16-17 år kan dog også blive omfattet af det almindelige straffesystem, afhængig af lovovertrædelsens karakter samt evt. lovovertræderens personlighed og omstændighederne i forbindelse med lovovertrædelsen.

I *Holland* benytter man særlige ungdomsdomstole under ledelse af en ”ungdomsdommer”. I særlig alvorlige sager rådgives dommeren af et ”børnebeskyttelsesråd”. Dommeren fastsætter sanktionen ud fra meget vide skønsmæssige beføjelser og skal i den forbindelse primært tage hensyn til det overordnede formål om rehabilitering. Dommeren har mulighed for at vælge mellem forskellige særlige ”ungdomssanktioner”, herunder samfundstjeneste, arbejde for at kompensere for skaden og deltagelse i undervisningsprogrammer, der har fokus på at give den unge lovovertræder praktiske og sociale færdigheder. Domme inden for ungdomsretssystemet kan maksimalt indebære frihedsberøvelse i 12 måneder for børn i aldersgruppen 12-15 år og i 24 måneder for unge i aldersgruppen 16-17 år.

¹³³ Afsnittet om *Holland* bygger på oplysninger indhentet fra de hollandske myndigheder.

Anklagemyndigheden har også vide skønsmæssige beføjelser, herunder til at afgøre, om der bør rejses tiltale i en konkret sag, og om tiltale skal frafalde.

Politiet har desuden mulighed for at undlade at rejse tiltale mod børn og unge under 18 år imod, at de pågældende frivilligt deltager i det såkaldte "Halt"-program, der normalt indebærer, at de skal yde en form for kompensation for den påførte skade og/eller arbejde eller deltage i undervisning i op til 20 timer. For så vidt angår børn under 12 år, som begår kriminalitet, der normalt ville være omfattet af "Halt"-programmet, har man udviklet det såkaldte "Stop"-program, der tilbydes frivilligt til både barnet og dets forældre, og som har til formål at forhindre, at barnet begår ny kriminalitet ved at søge at få barnet til at forstå, at den begåede kriminalitet er uacceptabel, og ved at afdække eventuelle psykosociale eller familiemæssige problemer, der kan påvirke barnets adfærd negativt. Med henblik på at opnå dette formål gennemføres der en samtale med barnet og forældrene, undervisning og, hvis det er relevant, et tilbud til ofret for forbrydelsen om en undskyldning fra barnet. Programmet administreres af anklagemyndigheden, og sagerne forelægges ikke for retten. "Halt"-programmet er nærmere omtalt i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3, s. 537.

Ved siden af det strafferetlige system er det også muligt at pålægge børn forskellige behandlingsmæssige foranstaltninger, herunder anbringelse i en åben eller lukket institution for børn og unge.

¹³⁴I *Storbritannien (England og Wales)* er den kriminelle lavalder som ovenfor nævnt 10 år. Sager vedrørende børn og unge i aldersgruppen 10-17 år, der er mistænkt, anklaget eller dømt for en lovovertrædelse i England og Wales, behandles i det særlige "Youth Justice System", der er en samlebetegnelse for bl.a. statslige myndigheder, sociale myndigheder på lokalt niveau, politiet og anklagemyndigheden, domstolene, kriminalforsorgen og særlige institutioner for børn og unge. Systemet blev indført ved lov i 1998.

Inden en sag vedrørende et barn eller en ung behandles af retten inden for rammerne af "Youth Justice System" vil det dog blive vurderet, om sagen kan afsluttes på administrativt niveau med f.eks. en advarsel. Ca. to ud af tre sager, der henvises til "Youth Justice System" afsluttes administrativt med en advarsel.

Herudover findes der en række kriminalpræventive programmer, der ved hjælp af tidlig indsats forsøger at imødegå en uheldig udvikling i retning af kriminelle handlinger.

¹³⁴ Afsnittet om det britiske "Youth Justice System" bygger på oplysninger fra den officielle hjemmeside www.yjb.gov.uk og oplysninger modtaget fra de britiske myndigheder (Youth Justice Board).

Et væsentligt element i "Youth Justice System" er de lokalt baserede "Young Offender Teams" ("YOTs"), der består af repræsentanter for politiet, kriminalforsorgen, de sociale myndigheder, myndigheder med ansvar for sundhed og uddannelse og andre specialister og frivillige. "YOTs" udfører en kriminalpræventiv indsats i lokalområdet, uarbejder indstillinger til brug for rettens afgørelse i konkrete straffesager vedrørende børn og unge, og hjælper børn og unge, der har afsonet deres straf, med at behandle årsagerne til den kriminelle handling med det formål at undgå tilbagefald til kriminalitet.

Hvis politiet efter at have gennemført efterforskningen i en sag mod en mistænkt 10-17-årig vurderer, at der er grundlag for at rejse tiltale i sagen, og at sagen ikke bør afsluttes med et bødeforelæg eller en advarsel videregives sagen til anklagemyndigheden. Anklagemyndigheden vurderer, om sagen bør indbringes for retten. Sagen indbringes i givet fald som udgangspunkt for en "ungdomsdomstol" ("youth court"), der er sammensat af medlemmer, der er særligt uddannede til at behandle sager vedrørende børn og unge. Ungdomsdomstolen kan idømme op til 2 års frihedsstraf. Bliver der tale om frihedsstraf af længere varighed henvises sagen til "Crown Court", der har særlig beføjelse til at idømme længere frihedsstraffe, jf. nedenfor.

Ved ungdomsdomstolen behandles sagerne for lukkede døre. Den tiltalte er berettiget til at få beskikket en forsvarer. Retten skal vurdere, om barnet eller den unge er i stand til at forstå og deltage i domstolsbehandlingen af sagen. Dette indebærer efter det oplyste primært, at retten gennem f.eks. klar sprogbrug og om nødvendigt brug af tolk skal sikre, at den tiltalte forstår domstolsbehandlingen.

Sanktionerne i "Youth Court System" er advarsel, evt. kombineret med et vilkår om tilsyn af et "YOT", tiltag mod afvigende adfærd, lokale udgangsforbud, "samfundssanktioner" og frihedsstraf.

"Samfundssanktioner" ("Community Sentences") er en fællesbetegnelse for en lang række forskellige sanktioner ("Orders"), som ungdomsdomstolen har mulighed for at pålægge 10-17-årige. Fælles for disse er, at den unge ikke er frihedsberøvet i forbindelse med fuldbyrdelsen af straffen. Der kan f.eks. være tale om tilsyn af et "YOT" eller andre myndigheder, deltagelse i udpegede aktiviteter, herunder særlige fritidsaktiviteter, og "udbedring" af den forvoldte skade, enten direkte over for ofret for forbrydelsen, f.eks. ved at mødes med ofret og drøfte, hvordan skaden kan "udbedres", eller i bredere forstand over for samfundet f.eks. ved afrensning af graffiti eller ved at udføre samfundsnyttigt arbejde i lokalsamfundet.

Ved grovere eller gentagne lovovertrædelser eller hvis retten vurderer, at den 10-17-årige er til fare for samfundet, kan retten idømme den pågældende en frihedsstraf. Ungdomsdomstole kan som ovenfor nævnt idømme op til 2 års frihedsstraf. For 12-17-årige findes der en særlig type frihedsstraf ("Detention and Training Order"), med en varighed på mellem 4 måneder og 2 år,

hvoraf den pågældende er frihedsberøvet den første halvdel af tiden og under tilsyn af et "YOT" den resterende del af tiden. "Crown Court" har mulighed for at idømme børn og unge frihedsstraf op til livstid med angivelse af tidligste tidspunkt for prøveløsladelse.

Frihedsstraffe afsones i særlige institutioner for børn og unge. Der findes flere typer af institutioner, og det afgøres administrativt, hvilken af disse institutionsformer der er bedst egnet til at rumme den pågældende.

Det bemærkes, at "Youth Justice System" i øjeblikket er ved at blive justeret på en række punkter som følge af vedtagelsen af "The Criminal Justice and Immigration Act" i maj 2008. Ændringerne vil bl.a. betyde, at de eksisterende "samfundssanktioner" vil blive erstattet af én samlet sanktion, kaldet "Youth Rehabilitation Order" ("YRO"). Det vil være op til retten at beslutte, hvad indholdet af en "YRO" skal være på baggrund af en vurdering af behovet i den konkrete sag. Retten kan i den forbindelse vælge mellem en lang række forskellige behandlings- og aktivitetsprogrammer, der i vidt omfang er omfattet af de nugældende "samfundssanktioner", jf. beskrivelsen af disse ovenfor. Ændringerne forventes at træde i kraft i løbet af 2009.

Desuden er man i færd med at gennemføre en vurdering af "Youth Justice System" ud fra tre forskellige undersøgelser, der tilsammen skal give et indtryk af systemets effektivitet.

Ikke overraskende viser gennemgangen ovenfor, at de øvrige nordiske landes systemer til at reagere på kriminalitet begået af børn under 15 år minder meget om det danske system, med få mindre forskelle. Derimod adskiller både det engelske og det hollandske system sig væsentligt fra det danske, idet de begge baserer reaktionerne i forhold til børn, der begår lovovertrædelser, på en væsentligt lavere kriminel lavalder og dermed på en tidligere involvering af det strafferetlige system. Som det fremgår af beskrivelsen, er sanktionerne, der kan pålægges børn i både det hollandske og det engelske ungdomsretssystem imidlertid baseret på reaktioner, der i et vist omfang svarer til de reaktioner, der kan anvendes af de sociale myndigheder i Danmark. Ungdomsretssystemerne synes således derfor i realiteten primært at indebære en tidligere "retliggørelse" af indsatsen i forhold til børn, der begår lovovertrædelser, mens de faktiske reaktionsmuligheder i disse sager i vidt omfang kan sammenlignes med de gældende reaktionsmuligheder inden for rammerne af det sociale system i Danmark. En væsentlig forskel er, at det i såvel England som Holland i sager vedrørende alvorlig kriminalitet er muligt at idømme børn under 15 år længerevarende frihedsstraffe uden for rammerne af ungdomsretssystemerne.

Udviklingen i kriminaliteten begået af børn under 15 år

For så vidt angår udviklingen i kriminaliteten begået af børn under 15 år i *Danmark* henvises til afsnit 2.2.1 i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3. Nedenstående tabel 2 er således en nøjagtig gengivelse af tabel 1 i udredningsrapportens afsnit 2.2.1.

Tabel 2. Antal anmeldte lovovertrædelser med mistænkte 10-14-årige, 2000-2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Sædelighedsforbrydelser i alt</i>	36	37	29	23	26	38	43	50
Vold og lign. mod offentlig myndighed	15	13	19	25	30	34	37	47
Manddrab og forsøg på manddrab		-	1	-	-	2	2	1
Simpel vold	146	193	180	228	300	351	368	391
Alvorligere vold	15	10	15	13	18	26	32	27
Trusler	23	28	29	49	60	83	66	68
<i>Voldsforbrydelser i alt</i>	207	256	247	318	420	504	521	546
Brandstiftelse	60	52	38	40	51	83	74	76
Indbrud	172	161	183	190	243	370	239	210
Butikstyveri	1667	1 270	1 062	1 178	1 651	1 296	1 130	1 197
Øvrige tyverier	384	336	383	395	521	452	470	345
Tyveri af indregistreret køretøj	104	78	106	116	111	124	132	74
Tyveri af knallert/cykel	126	112	156	163	223	171	185	142
Røveri	96	74	113	89	114	148	103	90
Hærværk	328	352	272	297	481	518	463	465
<i>Ejendomsforbrydelser i alt</i>	3058	2 538	2 449	2 572	3 557	3 304	2 934	2 714
<i>Andre straffelovsforbrydelser i alt</i>	29	22	15	28	32	48	29	39
Straffelov i alt	3330	2 853	2 740	2 941	4 036	3 894	3 528	3 350
Lov om euforiserende stoffer	20	14	21	29	30	48	35	46
Våbenloven	66	85	64	66	102	86	124	64
<i>Særlove i alt</i>	104	117	109	124	172	175	186	139
Anmeldelser i alt	3434	2 970	2 849	3 065	4 208	4 069	3 714	3 489
<i>Pr. 1.000 10-14-årige</i>	11,5	9,6	8,9	9,2	12,4	11,7	10,5	9,9

Som anført i afsnit 2.2.1 i udredningsrapporten skal det understreges, at statistikken vedrørende kriminelle handlinger begået af børn under den kriminelle lavalder naturligvis må læses med det forbehold, at disse sager ikke behandles som straffesager, og man kan bl.a. af den grund ikke med sikkerhed fastslå, hvor mange kriminelle handlinger, der bliver begået af børn under den kriminelle lavalder. De anførte tal fra Danmarks Statistik vedrørende kriminalitet begået af 10-14-årige i perioden 2000-2007, der er baseret på anmeldelsesoplysninger fra politiet, giver dog et fingerpeg om kriminalitetsudviklingen i denne aldersgruppe.

Som anført i betænkningens afsnit 2.1.1 svarer udviklingsmønstret i kriminaliteten blandt de 10-14-årige i vidt omfang til udviklingsmønstret i kriminaliteten dels blandt unge over den kriminelle lavalder, dels blandt voksne over 18 år.

Samlet set er der i perioden 2000-2007 ingen vækst i antallet af tilfælde, hvor børn i alderen 10-14 år anmeldes til politiet for at have begået en kriminel handling set i forhold til det samlede antal børn i denne aldersgruppe.

Ejendomsforbrydelserne udgør over 3/4 af det samlede antal anmeldelser i 2007, mens voldsforbrydelserne udgør ca. 1/6 af anmeldelserne.

For voldsforbrydelserne er der samlet set sket en væsentlig stigning fra 207 anmeldelser i 2000 til 546 anmeldelser i 2007. Det svarer til, at ca. 1 promille af de 10-14-årige anmeldes for en voldsforbrydelse. Stigningen i antallet af anmeldte voldsforbrydelser skyldes primært, at antallet af anmeldelser om simpel vold er steget fra 146 i 2000 til 391 i 2007, men der er også sket en stigning i antallet af anmeldelser om vold og lignende mod offentlig myndighed fra 15 i 2000 til 47 i 2007. Antallet af anmeldelser om alvorligere vold har svinget mellem 10 i 2001 og 32 i 2006, og i 2007 faldt antallet i forhold til 2006 til 27 anmeldelser. I forhold til antallet af børn svarer det til en frekvens på 1-2 alvorlige voldsforbrydelser pr. 10.000 børn årligt. Det bemærkes, at væksten i voldsforbrydelser antagelig i meget høj grad må ses som et resultat af en stigende anmeldelsestilbøjelighed, jf. resultaterne af de nedenfor beskrevne offer- og selvrapporteringsundersøgelser.

Simpel vold eller alvorligere vold?

I tabel 2 ovenfor omfatter kategorien ”simpel vold” voldsforhold, der, hvis den mistænkte gerningsmand ikke var under den kriminelle lavalder, ville have været omfattet af straffelovens § 244. Denne bestemmelse omfatter den, som udøver vold mod eller på anden måde angriber en andens legeme. Typisk udføres de angreb, som bestemmelsen tager sigte på, ved slag eller spark, ved nikning af skaller eller ved slag eller kast med genstande.

Kategorien ”alvorligere vold” i tabellen omfatter voldsforhold, der, hvis den mistænkte gerningsmand ikke var under den kriminelle lavalder, ville have været omfattet af straffelovens § 245 eller § 246.

Straffelovens § 245 omfatter legemsangreb af særlig rå, brutal eller farlig karakter og tilfælde af mishandling, ligesom tilfælde af forsætlig legemsbeskadigelse er omfattet af bestemmelsen. Som typiske eksempler på forhold, der vil være omfattet af straffelovens § 245 kan nævnes angreb, der udføres med skyde- eller stikvåben, biler, eller slag med tunge redskaber som f.eks. hammer, økse, jernstand eller kølle. Angreb med lettere midler eller ved brug af spark kan være omfattet af bestemmelsen, hvis de retter sig mod legemsdele, der er særligt sårbare. Desuden kan et angreb være omfattet af bestemmelsen, hvis voldsanvendelsen fortsætter mod et værgeløst eller ukampdygtigt offer, eller hvis angrebet gennemføres på en særligt smerteforvoldende måde. Mishandling foreligger, når en række voldshandlinger udøvet over en periode fremtræder som udslag af gerningspersonens overlegne stilling i forhold til et offer, der ofte befinder sig i et form for afhængighedsforhold, f.eks. børn eller samlevere.

Straffelovens § 246 er en strafskærpsregel, der omfatter legemsangreb, der er omfattet af straffelovens § 245 eller 245 a (kvindeomskæring), og som har været af en så grov beskaffenhed eller haft så alvorlige skader eller døden til

følge, at der foreligger særdeles skærpende omstændigheder. Bestemmelsen anvendes bl.a. i tilfælde, hvor offeret har været i livsfare i forbindelse med voldsudøvelsen.

For så vidt angår ejendomsforbrydelserne udgør forskellige former for tyveri, herunder ikke mindst butikstyveri, langt størstedelen af det samlede antal anmeldelser. Antallet af røverianmeldelser svinger meget og var i 2007 under niveauet i 2000. Antallet af hærværksanmeldelser er også noget svingende, men er dog steget fra 328 i 2000 til 465 i 2007.

For at få et retvisende billede af udviklingen i antallet af anmeldelser vedrørende børn under 15 år, der er mistænkt for at have begået kriminelle handlinger, er det vigtigt at være opmærksom på eventuelle ændringer i anmeldelsestilbøjeligheden. Som anført i afsnit 2.2 i kommissionens udredningsrapport viser gennemførte offerundersøgelser, at anmeldelsestilbøjeligheden for vold og hærværk er øget betydeligt igennem de seneste 20-30 år, mens den er stabil for tyveriernes vedkommende. Den forøgede anmeldelsestilbøjelighed må derfor formodes at kunne begrunde i hvert fald en del af stigningen i antallet af anmeldelser vedrørende voldsforbrydelser begået af børn under 15 år.

Det er desuden relevant at sammenligne de ovennævnte anmeldelsestal med resultaterne af såkaldte selvrapporteringsundersøgelser foretaget i 1979, 1989, 1999 og 2005. Ved disse undersøgelser har man søgt at belyse ungdomskriminaliteten i Danmark ved anonymt at udspørge en gruppe børn og unge i alderen ca. 14-15 år (folkeskolens 8./9. klasse) om bl.a. deres erfaringer med at begå kriminalitet.¹³⁵ Overordnet er konklusionen ved sammenligning på tværs af undersøgelserne fra og med 1989, at andelen af de adspurgte unge, der er "lovlydige", dvs. aldrig har begået tyveri/røveri eller højst en enkelt gang har stjålet penge, cigaretter eller spiritus fra forældrene, er stigende fra ca. 25 pct. i 1989 til ca. 36 pct. i 1999 og ca. 39 pct. i 2005. Heroverfor står, at andelen af de adspurgte børn og unge, der har begået alvorligere former for kriminalitet, såsom indbrud, biltyveri eller røveri, nærmest er uforandret i perioden fra ca. 9 pct. i 1989, til ca. 7 pct. i 1999 og ca. 8 pct. i 2005. På baggrund af disse undersøgelsesresultater kan det konkluderes, at der i den nævnte periode ikke ses at være tale om en klar stigning i ungdomskriminaliteten – snarere tværtimod.

Som nævnt har der i selvrapporteringsundersøgelserne ikke været meget fokus på voldskriminaliteten blandt unge. Først med den seneste undersøgelse fra 2005 er det muligt at vurdere udviklingen på landsplan af voldskriminaliteten. En sammenligning af

¹³⁵ Balvig, Flemming (2005): *Den Ungdom!*, Det Kriminalpræventive Råd, København, hvori resultaterne af den seneste af de nævnte selvrapporteringsundersøgelser er beskrevet og analyseret. Undersøgelsesresultaterne skal tages med det forbehold, at det ikke er al kriminalitet, der fokuseres på i undersøgelserne. F.eks. belyses ikke sædelighedskriminalitet, piratkopiering eller hæleri og – stor set – heller ikke færdselslovsovertrædelser. I fokus er først og fremmest tyverier samt – men i mindre grad – vold og hærværk, dvs. en væsentlig del af det, der ofte betegnes "traditionelle straffelovsovertrædelser".

undersøgelsesresultaterne for årene 1999 og 2005 viser, at andelen af unge, der har oplevet vold enten som offer, vidne eller gerningsmand er stort set uændret i denne periode.

Samlet set er det på baggrund af de ovennævnte tal svært at sige noget sikkert om udviklingen i kriminalitet begået af børn i alderen 10-14 år, men voldsforbrydelser set under ét er dog kommet til at udgøre en større del af det samlede antal anmeldelser i løbet af perioden 2000-2007, hvilket primært skyldes flere sager om simpel vold. I hvert fald en del af – om ikke hele – stigningen i voldskriminaliteten må dog som nævnt ovenfor formodes at kunne forklares med en øget anmeldelsestilbøjelighed vedrørende netop voldsforbrydelser.¹³⁶

Med henblik på at kunne sammenligne med udviklingen i Danmark har kommissionen indhentet oplysninger om kriminalitetsudviklingen blandt børn i flere andre lande.

Fra *Finland* har kommissionen modtaget oplysninger om udviklingen i antallet af børn under den kriminelle lavalder, der i perioden 1998-2008 blev mistænkt for at have begået kriminalitet

Tabel 3. Finland: Antal børn under 15 år mistænkt for kriminelle handlinger, 1998-2008

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tyveri	4044	4444	5220	5010	4686	5147	6135	5389	5332	5818	6941
Voldsforbrydelser	722	669	839	863	784	845	715	742	805	927	1164
Skade på ejendom	1296	1291	1639	1587	1367	1494	1822	1446	1294	1814	2513
Røveri	160	154	169	202	124	67	81	88	49	44	89
Narkotika	71	45	83	54	15	17	66	71	49	40	43
Køretøj	115	95	74	62	57	52	56	53	55	45	36
<i>Straffelovsovertrædelser i alt</i>	<i>8754</i>	<i>9176</i>	<i>10839</i>	<i>10521</i>	<i>9637</i>	<i>10264</i>	<i>11578</i>	<i>10376</i>	<i>9715</i>	<i>11152</i>	<i>13830</i>
Overtrædelser i alt	9413	9952	11923	11443	10360	11071	12362	11198	10447	12019	14710

Kilde til tabel: Statistics Finland.

Som det fremgår af tabel 3 ovenfor, har man i Finland i de seneste år kunnet registrere en ret betydelig stigning i antallet af børn under den kriminelle lavalder, der mistænkes for kriminalitet. Langt størstedelen af forbrydelserne, som de pågældende mistænkes for, er straffelovsforbrydelser. Den stigende tendens kan ses ikke blot på voldskriminalitet, men også i forhold til tyveri og skade på ejendom. For så vidt angår voldskriminalitet har der siden 2004 været en stigende tendens, der er blevet særligt kraftig i perioden 2007-2008.

¹³⁶ Balvig, Flemming og Britta Kyvsgaard (2009): *Man anmelder da vold?*, Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, nr. 1, s. 54-71.

Der foreligger ikke for kommissionen oplysninger om eventuelle undersøgelser af anmeldelsestilbøjeligheden i Finland.

Udviklingen i kriminalitet begået af børn under den kriminelle lavalder i *Norge* opgøres ved antallet af ”sigtede”¹³⁷ i alderen 5-14 år, jf. tabel 4 nedenfor.

Tabel 4. Norge: Antal ”sigtede” børn i alderen 5-14 år, 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
”Forbrydelser” i alt	2568	2430	2085	1816	1997	1819
Voldsforbrydelser	423	479	490	401	440	423
Narkotikaforbrydelser	75	54	62	47	48	57
”Forseelser” i alt	1931	1723	1353	1473	1661	1643
”Sigtede” i alt	4499	4153	3438	3289	3658	3462

Kilde til tabel: www.ssb.no.

Note: ”Forbrydelser” omfatter de alvorligste lovovertrædelser, herunder de fleste straffelovsovertrædelser. Som hovedregel er der tale om lovovertrædelser med en strafferamme på mere end 3 måneders fængsel. ”Forseelser” er mindre alvorlige lovovertrædelser end ”forbrydelser” og omfatter bl.a. en række overtrædelser af særlovgivningen. Som hovedregel er der tale om lovovertrædelser med en strafferamme på højst 3 måneders fængsel.

Som det fremgår af tabel 4 ovenfor, har man i perioden 2000-2005 oplevet et fald i børn under 15 år, der anses for at have begået alvorlige kriminelle lovovertrædelser ligesom det totale antal af ”sigtede” børn er faldet. Antallet af voldssager svinger i perioden men ender på samme niveau i 2005 som i 2000.

I *Sverige* fører man statistik over antallet af opklarede sager, der afsluttes med den begrundelse, at den mistænkte er under den kriminelle lavalder, jf. tabel 5 nedenfor.

¹³⁷ Med ”sigtede” menes i denne sammenhæng børn, der, efter sagen har været efterforsket af politiet, anses af politiet og anklagemyndigheden for at have begået lovovertrædelser.

Tabel 5. Sverige: Antal opklarede sager, hvor den mistænkte er under 15 år, 1998 og 2004-2008

	1998	2004	2005	2006	2007	2008
Mord/drab/mishandling med dødelig udgang inkl. forsøg	3	1	1	1	-	3
Mishandling	1522	2751	2786	2989	3384	3532
Vold i øvrigt	33	65	64	46	68	69
Frihed og fred	924	1900	1981	2229	2380	2648
Æreskrænkelse	79	144	152	178	169	204
Seksuualforbrydelser	75	172	187	190	228	244
<i>Rettet mod person i alt</i>	<i>2636</i>	<i>5033</i>	<i>5171</i>	<i>5633</i>	<i>6229</i>	<i>6700</i>
<i>Rettet mod formue i alt</i>	<i>9799</i>	<i>9016</i>	<i>8086</i>	<i>8052</i>	<i>8413</i>	<i>8777</i>
<i>Rettet mod almenheden eller staten i alt</i>	<i>401</i>	<i>537</i>	<i>511</i>	<i>513</i>	<i>566</i>	<i>705</i>
Straffelov i alt	12836	14586	13768	14198	15208	16182
<i>Særlove i alt</i>	<i>404</i>	<i>705</i>	<i>652</i>	<i>630</i>	<i>729</i>	<i>742</i>
Opklarede i alt	13240	15291	14420	14828	15937	16924

Kilde til tabel: www.bra.se.

Note: Der findes ikke (retvisende) tal for antallet af opklarede sager, hvor den mistænkte er under 15 år, for årene 1999-2003.

Som det fremgår af tabel 5 ovenfor, har der i Sverige i perioden 1998-2008 været en stigning i det samlede antal sager, der opklares, og hvor den mistænkte er under 15 år. Stigningen skyldes stort set udelukkende en stigning i antallet af sager vedrørende personrettede forbrydelser, der stiger i hele perioden og som samlet set bliver mere end fordoblet. Stigningen i de personrettede forbrydelser skyldes særligt stigningen i opklarede sager vedrørende mishandling samt frihed og fred. Antallet af formueforbrydelser svinger, men ender med et samlet fald set over hele perioden.

Udviklingen i ungdomskriminalitet i Storbritannien (England og Wales)

I Storbritannien (England og Wales) fører man statistik over antallet af sager, hvor man inden for rammerne af "Youth Justice System" har truffet en inden- eller udenretlig afgørelse i forhold til et barn eller en ung i alderen 10-17 år som følge af kriminalitet, bilag B5.6 nedenfor. Det skal understreges, at de britiske tal ikke umiddelbart kan sammenlignes med oplysningerne fra de nordiske lande ovenfor, jf. tabellerne 2-5 ovenfor, herunder særligt fordi de britiske tal i modsætning til de nordiske tal også omfatter afgørelser vedrørende unge i aldersgruppen 15-17 år. Det må således formentlig antages, at en væsentlig del af afgørelserne inden for rammerne af "Youth Justice System" vedrører unge i aldersgruppen 15-17 år, og at udviklingen i antallet af afgørelser er påvirket af udviklingen i antallet af afgørelser vedrørende denne aldersgruppe.

Tabel 6. Storbritannien (England og Wales): Antal sager, hvor man har truffet afgørelse i forhold til personer i alderen 10-17 år som følge af kriminalitet, 2004-2008

	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Tyveri	50996	55907	56603	54802
Personfarlig kriminalitet	44988	54661	56226	53930
Hærværk	34511	39028	40944	38524
Forseelser relateret til motorkøretøjer	55296	47047	36567	26225
Ordensforseelser	21850	22496	24046	24045
Indbrud	12357	13309	13241	11800
Narkotikaforseelser	11879	12794	11220	13268
Røveri	5185	5607	6855	6699
Øvrige forseelser	49951	51011	49427	48693
I alt	287013	301860	295129	277986

Kilde til tabel: www.yjb.gov.uk/publications.

I Storbritannien (England og Wales) har det samlede antal sager, hvor man har truffet afgørelse vedrørende 10-17-årige inden for rammerne af "Youth Justice System", som det fremgår af tabel 6 ovenfor, været svingende i perioden 2004-2008, idet der dog samlet set er et mindre fald i antallet. Det samlede fald skyldes primært et markant fald i antallet af forseelser relateret til motorkøretøjer, der er mere end halveret i perioden. Antallet af afgørelser vedrørende personfarlig kriminalitet er steget med ca. 25 pct. fra 2004/05 til 2006/07 men dog faldet en smule igen i 2007/08.

Det har ikke været muligt for kommissionen at skaffe statistiske oplysninger vedrørende kriminalitetsudviklingen blandt børn under 15 år i Island og Holland.

Hvis man på baggrund af de ovenfor anførte statistiske oplysninger samlet skal konkludere på kriminalitetsudviklingen blandt børn i Danmark og i de øvrige Nordiske lande, skal det understreges, at tallene for både Danmarks, Finlands, Norges og Sveriges vedkommende er præget af den usikkerhed, at der er tale om børn under den kriminelle lavalder, der mistænkes for at have begået kriminelle handlinger, uden at dette spørgsmål er blevet prøvet ved en domstol. Hertil kommer, at tallene i alle tilfælde er opgjort forskelligt og i et vist omfang vedrører forskellige aldersgrupper, hvorfor det ikke er muligt at foretage en direkte sammenligning på tværs af landene. Endvidere er forbrydelseskategorierne og perioderne indbyrdes forskellige.

Alligevel er der visse fællestræk, der kan fremhæves. Med Norge som den markante undtagelse har man i både Danmark og de øvrige nordiske lande oplevet et enten uændret eller stigende samlet antal sager vedrørende børn, der begår kriminelle handlinger. Igen med undtagelse af Norge oplever man i alle landene en stigning i antallet af sager vedrørende personrettet kriminalitet, dvs. f.eks. voldforbrydelser. Som anført ovenfor må man på baggrund af danske undersøgelser antage, at i hvert fald en del af stigningen i Danmark må tilskrives en øget anmeldelsestilbøjelighed blandt

ofrene for denne type forbrydelser. Kommissionen har ikke haft adgang til oplysninger om anmeldelsestilbøjeligheden i de øvrige lande, men da der er tale om lande, som på andre mange områder minder om Danmark, er der grund til at tro, at den udvikling i anmeldelsestilbøjeligheden, som man har kunnet måle i Danmark, formentlig også har haft en vis betydning i disse lande.

For så vidt angår oplysningerne fra Storbritannien (England og Wales) kan de af de ovenfor nævnte grunde ikke direkte sammenlignes med oplysningerne fra de nordiske lande. Det kan dog nævnes, at der – på trods af et generelt fald i antallet af afgørelser vedrørende de 10-17-årige inden for rammerne af ”Youth Justice System” i perioden 2004-2008 – i samme periode har været en samlet stigning i antallet af afgørelser vedrørende personfarlig kriminalitet, idet der dog har været et mindre fald i antallet sidst i perioden.

Forskning

Kriminologiske undersøgelser af sammenhængen mellem kriminalitet og alder viser, at kriminaliteten topper i teenageårene (med top blandt de 17-årige) og herefter falder. Undersøgelserne viser også, at de unge topper lidt tidligere med berigelseskriminalitet end med voldelig kriminalitet.¹³⁸ Dette mønster findes på tværs af landegrænser og på tværs af forskellige niveauer for den kriminelle lavalder, jf. beskrivelsen heraf ovenfor.

En dansk undersøgelse om selvrapporteret ungdomskriminalitet fra 1999 viser ligeledes, at der er flere 15-årige end 14-årige, som begår kriminalitet. Undersøgelsen viser således ingen tegn på, at de unge holder op med at begå kriminalitet, fordi de fylder 15 år og kan straffes.¹³⁹

Der findes således ikke videnskabeligt belæg for at hævde, at den kriminelle lavalder påvirker kriminalitetsniveauet blandt unge.

I visse lande opererer man med princippet *doli incapax*, ifølge hvilket børn og unges modenhed, herunder evnen til at skelne mellem rigtigt og forkert, tages i betragtning, når det skal vurderes, om de pågældende skal gøres ansvarlige for deres kriminelle handlinger. Som nævnt ovenfor anvendte man i Danmark et lignende princip i forhold til 10-14-årige lovovertrædere indtil straffeloven af 1930 trådte i kraft. I Australien anvendes det nævnte princip således på børn i alderen 10-14 år. I en undersøgelse fra 2003, der sammenligner de forskellige værktøjer, psykologer anvender til at vurdere børn og unges modenhed i forbindelse med retssager, konkluderes det, at børn under 15 år

¹³⁸ Se f.eks., David P. Farrington.: *Age and Crime* i Tonry, M. & N. Morris (eds.) (1986): *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, vol. 7, s. 189-250. University of Chicago Press, Chicago, og Wikström, Per-Oluf H. (1990): *Age and Crime in a Stockholm Cohort*, *Journal of Quantitative Criminology*, vol. 6, no. 1, s. 61-84.

¹³⁹ Balvig, Flemming (2000): *RisikoUngdom*, Det Kriminalpræventive Råd, København, s. 45.

efter psykologernes vurdering har vanskeligt ved at forstå juridiske problemstillinger, og at deres dømmekraft og evne til problemløsning er ringe.¹⁴⁰

Effekten af at straffe børn og unge har også været genstand for undersøgelser. Ifølge teorien om stempling opfattes en afvigende handling som f.eks. kriminalitet ikke i sig selv som afvigende, før det omgivende samfund definerer den som afvigende. I den forbindelse antages en strafferetlig dom at være et kraftigt signal fra samfundet om, at handlingen – og dermed det pågældende barn – opfattes som afvigende. Med dette for øje har man i en omfattende engelsk undersøgelse fulgt to grupper af børn og unge med sammenlignelig social baggrund og kriminalitetsbelastning. De to grupper adskiller sig fra hinanden ved, at børn og unge i den ene gruppe er blevet pågrebet og domfældt for den kriminalitet, de har begået, mens dette ikke er tilfældet for børn og unge i den anden gruppe. Undersøgelsen viser, at de børn og unge, der pågribes og får en dom for kriminalitet, de har begået, begår mere kriminalitet efterfølgende, end de børn og unge, der ikke bliver pågrebet og dømt.¹⁴¹ Undersøgelsen tyder altså på, at tidlig stempling som kriminel øger risikoen for efterfølgende kriminalitet.

Danmarks internationale forpligtelser og internationale forhold i øvrigt

Danmark har ratificeret FN's Børnekonvention og er dermed folkeretligt bundet af konventionen. Efter Børnekonventionens artikel 40, stk. 3, litra a, er landene forpligtet til at fremme indførelsen af love, fremgangsmåder, myndigheder og institutioner, som er specielt tilpasset børn, der mistænkes, anklages eller anses for at have begået kriminelle handlinger, herunder bl.a. ved fastlæggelse af en kriminel lavalder under hvilken børn ikke anses for at være i stand til at begå strafbare forhold. Danmark er med andre ord folkeretligt forpligtet til at have en kriminel lavalder med den betydning, at børn under den pågældende alder ikke kan straffes for deres handlinger uanset karakteren af disse.

FN's Børnekomité har på baggrund af Børnekonventionens bestemmelser og Børnekomitéens erfaringer fra evalueringsbesøg i landene, der har ratificeret konventionen, i 2007 udarbejdet en generel udtalelse om børns rettigheder i forbindelse med mistanke om kriminelle handlinger.¹⁴² Om fastlæggelsen af den kriminelle lavalder fremgår følgende af udtalelsens pkt. 30-34:

”30. The reports submitted by States parties show the existence of a wide range of minimum ages of criminal responsibility. They range from a very low level of age 7 or 8 to the commendable high level of age 14 or 16. Quite a few States parties use two

¹⁴⁰ Zapf, Patricia A. (2003): *Assesment of maturity in juvenile competency to stand trial evaluations. A survey of practitioners*, Journal of Forensic Psychology Practice, vol 3(3), s. 23-45.

¹⁴¹ Farrington, David P. (1977): *The Effects of Public Labelling*, British Journal of Crimonology, vol. 17(2), s. 112-125.

¹⁴² General Comment no. 10/2007; *Children's rights in juvenile justice*. Udtalelsen kan findes på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.10.pdf>.

minimum ages of criminal responsibility. Children in conflict with the law who at the time of the commission of the crime are at or above the lower minimum age but below the higher minimum age are assumed to be criminally responsible only if they have the required maturity in that regard. The assessment of this maturity is left to the court/judge, often without the requirement of involving a psychological expert, and results in practice in the use of the lower minimum age in cases of serious crimes. The system of two minimum ages is often not only confusing, but leaves much to the discretion of the court/judge and may result in discriminatory practices. In the light of this wide range of minimum ages for criminal responsibility the Committee feels that there is a need to provide the States parties with clear guidance and recommendations regarding the minimum age of criminal responsibility.

31. Article 40 (3) of CRC requires States parties to seek to promote, inter alia, the establishment of a minimum age below which children shall be presumed not to have the capacity to infringe the penal law, but does not mention a specific minimum age in this regard. The committee understands this provision as an obligation for States parties to set a minimum age of criminal responsibility (MACR). This minimum age means the following:

- Children who commit an offence at an age below that minimum cannot be held responsible in a penal law procedure. Even (very) young children do have the capacity to infringe the penal law but if they commit an offence when below MACR the irrefutable assumption is that they cannot be formally charged and held responsible in a penal law procedure. For these children special protective measures can be taken if necessary in their best interests;
- Children at or above the MACR at the time of the commission of an offence (or: infringement of the penal law) but younger than 18 years (see also paragraphs 35-38 below) can be formally charged and subject to penal law procedures. But these procedures, including the final outcome, must be in full compliance with the principles and provisions of CRC as elaborated in the present general comment.

32. Rule 4 of the Beijing Rules recommends that the beginning of MACR shall not be fixed at too low an age level, bearing in mind the facts of emotional, mental and intellectual maturity. In line with this rule the Committee has recommended States parties not to set a MACR at a too low level and to increase the existing low MACR to an internationally acceptable level. From these recommendations, it can be concluded that a minimum age of criminal responsibility below the age of 12 years is considered by the Committee not to be internationally acceptable. States parties are encouraged to increase their lower MACR to the age of 12 years as the absolute minimum age and to continue to increase it to a higher age level.

33. At the same time, the Committee urges States parties not to lower their MACR to the age of 12. A higher MACR, for instance 14 or 16 years of age, contributes to a juvenile justice system which, in accordance with article 40 (3) (b) of CRC, deals with children in conflict with the law without resorting to judicial proceedings, providing that the child's human rights and legal safeguards are fully respected. In this regard, States parties should inform the Committee in their reports in specific detail how children below the MACR set in their laws are treated when they are recognized as having infringed the penal law, or are

alleged as or accused of having done so, and what kinds of legal safeguards are in place to ensure that their treatment is as fair and just as that of children at or above MACR.

34. The Committee wishes to express its concern about the practice of allowing exceptions to a MACR which permit the use of a lower minimum age of criminal responsibility in cases where the child, for example, is accused of committing a serious offence or where the child is considered mature enough to be held criminally responsible. The Committee strongly recommends that States parties set a MACR that does not allow, by way of exception, the use of a lower age.”

Som det fremgår af pkt. 32 i den generelle udtalelse, refererer Børnekomitéen til FN's minimumstandarder for retsplejen i forhold til unge, der begår kriminelle handlinger, det såkaldte *Beijing regelsæt*.¹⁴³ Af pkt. 4 i dette regelsæt fremgår følgende om den kriminelle lavalder:

“4.1 In those legal systems recognizing the concept of the age of criminal responsibility for juveniles, the beginning of that age shall not be fixed at too low an age level, bearing in mind the facts of emotional, mental and intellectual maturity.

Commentary

The minimum age of criminal responsibility differs widely owing to history and culture. The modern approach would be to consider whether a child can live up to the moral and psychological components of criminal responsibility; that is, whether a child, by virtue of her or his individual discernment and understanding, can be held responsible for essentially antisocial behaviour. If the age of criminal responsibility is fixed too low or if there is no lower age limit at all, the notion of responsibility would become meaningless. In general, there is a close relationship between the notion of responsibility for delinquent or criminal behaviour and other social rights and responsibilities (such as marital status, civil majority, etc.).

Efforts should therefore be made to agree on a reasonable lowest age limit that is applicable internationally.”

Som det fremgår ovenfor, er det Børnekomitéens generelle anbefaling på baggrund af Børnekonventionens artikel 40, at alle lande som det absolutte minimum bør have en kriminel lavalder på 12 år. En lavere kriminel lavalder er ifølge komitéen internationalt uacceptabel. Samtidig opfordrer komitéen indtrængende landene til at fastsætte den kriminelle lavalder på et højere niveau, f.eks. 14 eller 16 år.

Komitéen understreger desuden, at den kriminelle lavalder bør være ufravigelig. Det bør altså ikke være muligt at retsforfølge børn under den kriminelle lavalder, selv om der er tale om f.eks. grov kriminalitet.

¹⁴³ Regelsættet er vedtaget af FN's Generalforsamling ved resolution nr. 40/33 af 29. november 1985.

Retningslinjerne, der er fastlagt i Børnekomitéens generelle udtalelse, er ikke juridisk bindende, men er udtryk for den fortolkning, som komitéen anvender af landenes forpligtelser i henhold til Børnekonventionen. Som det fremgår ovenfor har komitéen i sin seneste rapport vedrørende Storbritannien udtalt kritik af den kriminelle lavalder på 8 år i Skotland med udtrykkelig henvisning til komitéens generelle udtalelse.

Som nævnt ovenfor vil en fuldstændig fjernelse af den kriminelle lavalder i Danmark være et klart brud på Danmarks folkeretlige forpligtelser i henhold til Børnekonventionen.

En nedsættelse af den kriminelle lavalder til et niveau under 14 år må forventes at blive mødt med meget stærk kritik fra Børnekomitéen, der som nævnt ovenfor har tilkendegivet, at et niveau under 12 år er internationalt uacceptabelt, og samtidig indtrængende opfordret landene, der har tiltrådt Børnekonventionen, til at fastsætte eller opretholde en kriminel lavalder på 14-16 år.

Nedsættes den kriminelle lavalder til 14 år, vil dette efter alt at dømme også medføre international kritik, herunder fordi man i Danmark ikke på andre områder skelner mellem 13- og 14-åriges retsstilling, jf. det ovenfor refererede uddrag af Beijing regelsættet. Herudover vil man med en sådan nedsættelse få en lavere kriminel lavalder end de øvrige nordiske lande. I den forbindelse kan der henvises til, at Norge som nævnt har hævet den kriminelle lavalder til det samme niveau som de øvrige nordiske lande.

Synspunkter vedrørende reaktionsmulighederne og indsatsen i forhold til børn under 15 år

En række forskellige synspunkter er blevet anført over for kommissionen vedrørende reaktionsmulighederne og indsatsen over for børn under 15 år, der begår kriminalitet. I det følgende gennemgås og kommenteres disse synspunkter ét for ét.

Børns retssikkerhed bør styrkes

Det er blevet anført, at retssikkerhedsgarantierne i det strafferetlige system også bør omfatte børn under 15 år, der begår kriminelle handlinger. I den forbindelse er det blevet anført, at en del af de eksisterende reaktionsmuligheder inden for det sociale system som ovenfor nævnt har en ganske indgribende karakter, og at beslutningen om anvendelse af sociale foranstaltninger træffes af en administrativ myndighed på baggrund af en samlet vurdering af en lang række forhold, hvor kriminalitet kan indgå som et element i den samlede vurdering. Særligt er der blevet peget på situationer, hvor et barn under 15 år måtte nægte at have begået et kriminelt forhold, som den pågældende er mistænkt for at have begået, og hvor de sociale myndigheder må vurdere, hvilken betydning – om nogen – man vil tillægge oplysningerne om den pågældendes mulige kriminelle handlinger i forbindelse med den samlede vurdering efter den sociale lovgivning.

Heroverfor bemærkes, at de sociale myndigheders afgørelse vedrørende hjælpeforanstaltninger efter lov om social service træffes på baggrund af en samlet vurdering af barnets behov og ikke ud fra en vurdering af, om barnet har begået kriminalitet eller ej. Kriminel adfærd kan indgå som et element i den samlede vurdering af barnets behov, men sat på spidsen er det ikke afgørende for de sociale myndigheders vurdering og afgørelse efter den sociale servicelov, om barnet har begået en given kriminel handling eller ej.

Hertil kommer, at der som anført ovenfor er knyttet både administrative klagemuligheder og domstolsprøvelse til kommunalbestyrelsens afgørelser efter den sociale servicelov. Træffer de sociale myndigheder afgørelse om en bestemt hjælpeforanstaltning efter den sociale servicelov, og indgår det i den forbindelse i de sociale myndigheders beslutningsgrundlag, at barnet er mistænkt for at have begået en kriminel handling, vil kommunalbestyrelsens afgørelse således kunne efterprøves både administrativt og ved domstolene.

Kommissionen skal samtidig pege på, at en tidligere ”retliggørelse” af børns kriminelle handlinger vil have flere betydelige ulemper. For det første vil det betyde, at børn tidligere stemples som kriminelle, fordi der vil være tale om en sanktion, der pålægges barnet som en direkte følge af – dvs. straf for – barnets handlinger. Selv om barnet evt. måtte blive idømt en sanktion med fokus på behandling inden for rammerne af det sociale system, vil det ikke ændre ved, at sanktionen primært har et straffende sigte, og at barnet derved stemples som kriminelt. Som anført ovenfor tyder en engelsk undersøgelse på, at tidlig stempling som kriminel i sig selv øger risikoen for efterfølgende kriminalitet.

For det andet må en ”retliggørelse” af barnets problemer med kriminalitet også forventes at have en betydelig negativ indflydelse på barnets vilje til at medvirke til at belyse sagens faktum. Det kan i den forbindelse nævnes, at barnet vil få beskikket en advokat, der som udgangspunkt vil råde barnet til ikke at tilstå noget, som ikke kan bevises, hvilket vil medvirke til at tegne et ”fjendebillede” af myndighederne. Det er meget vanskeligt at hjælpe og vejlede et barn, der ikke har tillid til myndighederne, og bl.a. ud fra en behandlingsmæssig synsvinkel er det derfor bedre, hvis barnet erkender sin kriminalitet.

Hensynet til børns retssikkerhed kan derfor efter kommissionens opfattelse ikke begrunde en nedsættelse af den kriminelle lavalder. Dette gælder så meget desto mere i lyset af de skadevirkninger, en sådan nedsættelse vil have i form af bl.a. stempling af børn som kriminelle. Efter kommissionens opfattelse kan og bør eventuelle retssikkerhedsmæssige problemer i forhold til behandlingen af sager vedrørende børn under den kriminelle lavalder håndteres inden for rammerne af det sociale system.

Børn bør tidligt møde en stærk konsekvens af deres kriminelle handlinger

Det er blevet gjort gældende, at der i nogle tilfælde, herunder særligt i sager, hvor der er tale om alvorlig kriminalitet begået af børn under 15 år, kan være behov for, at de pågældende børn på et tidligere tidspunkt end i dag møder en stærkere konsekvens af deres handlinger. Der er blevet peget på flere hensyn til støtte for dette synspunkt:

- Hensynet til barnet selv i de tilfælde, hvor barnet er vanskeligt at fastholde inden for rammerne af det nuværende sociale system, og hvor det vurderes, at barnet vil kunne have udbytte af en mere insisterende social indsats, dvs. en indsats, hvor myndighederne i højere grad er udstyret med magtmidler i forhold til børn, der ikke ønsker frivilligt at medvirke til tilbud om hjælp.
- Generalpræventive hensyn. Formålet med den stærkere reaktion er at sikre, at børn under 15 år ikke bliver fristet til at begå kriminelle handlinger, og at personer over den kriminelle lavalder ikke bliver fristet til at lade børn udføre kriminelle handlinger, fordi man har fået det indtryk, at man slipper ”gratis” fra kriminalitet, når man er under den kriminelle lavalder, med det resultat, at kriminaliteten ”skubbes nedad”.
- Hensynet til, at behandlingen af personer på 14 år og på 15 år ikke må adskille sig markant fra hinanden, således at man den ene dag kan slippe ”gratis” fra en kriminel handling for den næste dag at blive idømt en hård straf for en tilsvarende handling.
- Hensynet til retsbevidstheden hos ofrene og andre – særligt i sager om grovere kriminalitet. I disse sager kan hensynet til retsbevidstheden tilsige, at barnet mødes med en reaktion, som set udefra forekommer mere ”følelig”.

De ovennævnte hensyn bygger alle i større eller mindre omfang på den antagelse, at man ikke uden for straffesystemet har mulighed for at gribe ind – herunder med håndfaste midler – over for børn under den kriminelle lavalder, der begår kriminalitet. I virkeligheden har de sociale myndigheder en meget bred vifte af redskaber til at gribe ind over for børn under den kriminelle lavalder, der har behov for hjælp, herunder fordi de pågældende er blevet involveret i kriminalitet. Som nævnt ovenfor er flere af disse redskaber af endog meget indgribende karakter i forhold til barnet, f.eks. tvangsmæssig anbringelse uden for hjemmet i lukket regi. Det forholder sig med andre ord ikke således, at et barn på 14 år, 11 måneder og 29 dage kan slippe ”gratis” fra en kriminel handling, som en 15-årig vil modtage en alvorlig straf for. Desuden skal kommissionen bemærke, at diskussionen om ”forskelsbehandling” vil kunne opstå, uanset niveauet af den kriminelle lavalder. Forestiller man sig en f.eks. en nedsættelse af den kriminelle lavalder til 14 år, vil der være forskel på behandlingen af 13-årige og 14-årige. Kommissionen kan derfor ikke tilslutte sig dette synspunkt.

For så vidt angår synspunktet om, at den kriminelle lavalder skulle friste børn til at begå kriminelle handlinger og friste voksne til at lade børn begå kriminalitet skal kommissionen bemærke, at det i givet fald burde kunne ses på kriminalitetsstatistikken, at børn under den kriminelle lavalder begik

mere kriminalitet end unge over den kriminelle lavalder. Det ses imidlertid ikke at være tilfældet i praksis, jf. bl.a. afsnit 2.2 i kommissionens udredningsrapport, jf. bilag 3.

De sociale myndigheder har – i modsætning til domstolene – ikke mulighed for at træffe afgørelse om bestemte foranstaltninger som direkte (udelukkende) følge af en eller flere kriminelle handlinger, men samtidig giver det de sociale myndigheder mulighed for at træffe beslutning på et bredere grundlag, hvor andre hensyn kan inddrages i forhold til valget af de bedst tilpassede foranstaltninger.

En væsentlig indvending mod tanken om stærkere ”konsekvens” er desuden, at der ikke er videnskabeligt belæg for at hævde, at børn under 15 år har den fornødne modenhed til at forstå konsekvenserne af deres kriminelle handlinger og dermed til at blive straffet for disse, jf. den ovenfor nævnte undersøgelse fra 2003, hvori det konkluderes, at børn under 15 år har vanskeligt ved at forstå juridiske problemstillinger, og at deres dømmekraft og evne til problemløsning er ringe.

Det er efter kommissionens opfattelse en betydelig fordel ved at fastholde afgørelsen i det sociale system, at barnet ikke stemples som kriminelt, fordi de sociale myndigheders afgørelse netop ikke er en konsekvens af eventuelle kriminelle handlinger, jf. ovenfor. Derved undgås den negative stempelingseffekt af straf, der bl.a. risikerer at skade barnets muligheder for at tage uddannelse og få arbejde senere i livet og dermed medvirke til at fastholde den pågældende i en kriminel løbebane langt ind i sin voksne tilværelse.

Fraværet af ”automatisk konsekvens” i det sociale system styrker desuden incitamentet hos det enkelte barn til at medvirke til at få faktum belyst og dermed medvirke til at skabe et bedre grundlag for de sociale myndigheders afgørelse vedrørende hjælpeforanstaltninger. Til sammenligning er der inden for rammerne af straffeprocessen intet eller i hvert fald kun et meget begrænset incitament til at medvirke til at belyse, hvad der faktisk er sket, jf. ovenfor.

Ud fra en kriminalpræventiv synsvinkel bør fokus derfor fjernes fra straf og rettes mod at yde den bedst mulige støtte til børn og unge og deres familie med henblik på at forebygge yderligere lovovertrædelser.

Endvidere kan der peges på hensynet til at gennemføre en hurtig sagsbehandling i sager vedrørende børn og unge, der begår strafbare handlinger, med henblik på at yde en tidlig indsats. Den hurtigere og mere fleksible administrative beslutningsproces er i den forbindelse væsentligt at foretrække frem for en domstolsbehandling, der – uanset om den måtte blive underlagt sagsbehandlingsfrister – vil være tungere og tage længere tid.

Kommissionen kan derfor ikke tilslutte sig, at behovet for en stærkere konsekvens i forhold til kriminelle handlinger kan begrunde en nedsættelse af den kriminelle lavalder.

Et særligt reaktionssystem i forhold til børn og unge

Det er endvidere blevet anført, at de særlige hensyn, der gør sig gældende ved vurderingen af unge i strafferetlig henseende, og som har ført til, at der for unge lovovertrædere gælder en række særlige strafferetlige regler, taler for, at der bør etableres et system med særlige reaktionsmuligheder for børn og unge. Det er f.eks. blevet anført, at reaktionsmulighederne i forhold til børn og unge, der begår kriminalitet, i højere grad bør være baseret på restorative justice-principper, jf. afsnit 2.3.3 i betænkningen, hvilket bl.a. indebærer, at fokus i givet fald er på at sikre genoprettelse af den forvoldte skade – i mere eller mindre bred forstand.

Kommissionen skal i den forbindelse bemærke, at man i forbindelse med indretningen af et særligt reaktionssystem i forhold til børn og unge i givet fald skal være opmærksom på, at en reaktion i form af en tvangsmæssig foranstaltning, der er en direkte følge af en kriminel handling, må anses for at være en straf. Hvis et sådant system skal omfatte børn under 15 år, vil der derfor i realiteten være tale om en nedsættelse af den kriminelle lavalder med de følger, som dette har, jf. ovenfor.

Kommissionen kan derfor, af de grunde der er nævnt i forhold til forslaget om en nedsættelse af den kriminelle lavalder, heller ikke tilslutte sig forslaget om et særligt reaktionssystem i forhold til børn og unge.

Mulige modeller for styrket reaktion og indsats i forhold til børn under 15 år

På baggrund af de ovenfor anførte synspunkter vedrørende reaktionsmulighederne i forhold til børn under 15, Danmarks internationale forpligtelser og internationale forhold i øvrigt, erfaringerne fra udlandet og resultaterne af forskningen på området har kommissionen afdækket og drøftet forskellige muligheder for styrkelse af reaktionen og indsatsen over for kriminalitet begået af børn i denne aldersgruppe, herunder muligheden for at nedsætte den kriminelle lavalder.

Det bemærkes i den forbindelse, at det er kommissionens generelle opfattelse, at det afgørende i forhold til et kriminalpræventivt sigte er, at man har relevante og tilstrækkelige reaktionsmuligheder over for børn og unge, der begår kriminalitet, og ikke at disse reaktionsmuligheder formelt har karakter af straf.

Model 1: Domstolsprøvelse med henblik på at fastslå de faktiske forhold

Med henblik på at tilgodese behovet for at få fastslået, hvorvidt børn under 15 år har begået en kriminel handling eller ej og dermed hjælpe de sociale myndigheder i de tilfælde, hvor et barn

under 15 år nægter at have begået den påståede kriminalitet, har kommissionen drøftet en model, hvorefter anklagemyndigheden på de sociale myndigheders begæring indbringer sagen vedrørende barnet for retten – udelukkende med det formål at få fastslået, om barnet faktisk har begået den handling, som barnet mistænkes for. Formålet skal i givet fald være at kunne lægge rettens vurdering af sagens faktiske forhold til grund ved de sociale myndigheders stillingtagen til indsatsen inden for rammerne af det sociale system.

Årsagen til, at en sådan ordning i givet fald bør være baseret på de sociale myndigheders begæring, er, at ordningen primært etableres med henblik på at tilgodese et eventuelt behov for en bedre afklaring af det faktiske grundlag for de sociale myndigheders udøvelse af beføjelser i henhold til den sociale servicelov. Det bør derfor kun være i de tilfælde, hvor de sociale myndigheder har behov for en sådan afklaring, at der iværksættes en domstolsprøvelse.

Politiet foretager som ovenfor nævnt allerede efter de nugældende regler en vis efterforskning i sager vedrørende mistænkte under 15 år, og resultatet af denne efterforskning videregives til de sociale myndigheder til brug for deres vurdering af behovet for en indsats inden for rammerne af det sociale system. Det bevismateriale, der er tilvejebragt gennem efterforskningen, vil i givet fald også kunne anvendes i forbindelse med rettens vurdering af de faktiske forhold i forbindelse med den kriminelle handling, hvis de sociale myndigheder måtte begære dette prøvet af retten.

Fordelen ved en ordning med domstolsprøvelse med henblik på at få fastslået de faktiske forhold vil som nævnt være, at de kommunale sociale myndigheder får fastslået, om der er begået en kriminel handling, hvilket efterfølgende vil kunne lægges til grund ved myndighedernes udøvelse af beføjelser i henhold til den sociale servicelov. Hertil kommer, at ordningen delvist vil imødekomme de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, der som ovenfor nævnt har været anført, idet ordningen vil sikre en domstolsprøvelse af de faktiske forhold omkring handlingen – i hvert fald i de tilfælde, hvor de sociale myndigheder måtte begære dette.

Der er dog også flere ulemper forbundet med en sådan ordning. Det er således traditionelt domstolens opgave at vurdere et faktum og sammenholde dette med det relevante retsgrundlag med henblik på at komme frem til rettens afgørelse i den konkrete sag. En ordning som den beskrevne, hvor domstolens vurdering stopper ved de faktiske forhold, vil derfor være usædvanlig i en dansk kontekst. Hertil kommer, at man med en sådan model ikke foretager en vurdering af en række relevante forhold med nær tilknytning til handlingen, herunder f.eks. spørgsmålet om tilregnelser, lovlig nødværge og eventuelle formildende omstændigheder. Selv efter en domstolsprøvelse som den beskrevne vil barnet derfor kunne gøre relevante indvendinger gældende, der ikke umiddelbart vil kunne afvises af de sociale myndigheder. Endvidere vil en ordning med domstolsprøvelse – herunder med appelmulighed – virke forsinkende i forhold til de sociale

myndigheders behandling af sager vedrørende børn under 15 år, hvilket strider mod principperne om en tidlig indsats og hurtig sagsbehandling.

Desuden kan det anføres, at ordningen vil kunne være i strid med retten til en retfærdig rettergang, jf. artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvis de sociale myndigheders reaktion reelt bliver en sanktion, der følger automatisk af domstolens afgørelse vedrørende de faktiske forhold. I dette tilfælde vil barnet have krav på en domstolsprøvelse af alle sagens aspekter – ikke blot af de faktiske forhold.

Forestiller man sig i stedet at lade en ordning med domstolsprøvelse omfatte alle aspekter af sagen – altså f.eks. også spørgsmålet om tilregnelser, lovlig nødværge og eventuelle formildende omstændigheder samt sanktionsudmålingen vil der være tale om en egentlig generel nedsættelse af den kriminelle lavalder, jf. beskrivelsen af model 2 nedenfor.

Det er kommissionens vurdering, at det kun i ganske få tilfælde vil være så afgørende for de sociale myndigheders vurdering af barnets samlede behov, at få afklaret, hvorvidt barnet har begået en kriminel handling eller ej, at det vil kunne begrunde indførelsen af et særligt system med domstolsprøvelse af de faktiske omstændigheder. I praksis vil mistanken om kriminalitet kun være ét blandt flere vægtige elementer i langt størstedelen af de sager, hvor de sociale myndigheder skal træffe afgørelse om foranstaltninger efter den sociale servicelov.

Desuden skal kommissionen henvise til, at politiet som nævnt ovenfor også foretager en vis efterforskning i sager, hvor børn under den kriminelle lavalder mistænkes for at have begået kriminalitet. Oplysningerne om resultatet af politiets efterforskning tilgår de sociale myndigheder og det er kommissionens vurdering, at disse oplysninger – sammen med de oplysninger, som de sociale myndigheder i øvrigt har adgang til – i langt de fleste tilfælde vil være tilstrækkelige til at give de sociale myndigheder det fornødne beslutningsgrundlag.

Af denne grund og under henvisning til de øvrige anførte indvendinger mod ordningen kan kommissionen ikke støtte denne model.

Model 2: Nedsættelse af den kriminelle lavalder

Generel nedsættelse

En anden og mere radikal model kunne være at *sænke den kriminelle lavalder*. Som nævnt ovenfor er Danmark folkeretligt forpligtet til at have en kriminel lavalder, så det er allerede af den grund reelt udelukket helt at fjerne aldersgrænsen. Set i lyset af, at en sækelse af aldersgrænsen til et niveau under 14 år må forventes at blive mødt med meget stærk international kritik, jf. ovenfor, har

kommissionen valgt at arbejde videre med en model, der indebærer sænkelse af den kriminelle lavalder til 14 år.

En nedsættelse af den kriminelle lavalder til 14 år må som nævnt forventes at afføde en vis international kritik og vil desuden indebære, at Danmark går enegang på dette område i forhold til de øvrige nordiske lande, der alle har en kriminel lavalder på 15 år, jf. ovenfor.

Med en nedsættelse af den kriminelle lavalder opnår man, at 14-årige kan pålægges en sanktion som en automatisk konsekvens af deres kriminelle handlinger. Hertil kommer, at 14-årige derved bliver omfattet af de straffeprocessuelle regler, herunder de retssikkerhedsgarantier, der er en del af straffeprocessen.

Der er på den anden side en række betydelige ulemper ved en generel nedsættelse af den kriminelle lavalder. Som nævnt bygger den kriminelle lavalder på den antagelse, at børn under 15 år ikke besidder den fornødne modenhed til at forstå rækkevidden og konsekvensen af deres handlinger. Kommissionen har som ovenfor anført ikke kendskab til videnskabelige undersøgelser, der entydigt dokumenterer, at børn i dag opnår den fornødne modenhed til at kunne forstå rækkevidden og konsekvensen af deres handlinger i strafferetlig henseende i en yngre alder end tidligere. Dette underbygges af, at det overvejende flertal af de øvrige europæiske lande – med Storbritannien (England, Nordirland, Wales og Skotland) og Malta som de mest markante undtagelser – har valgt at fastlægge den kriminelle lavalder i intervallet 14-16 år. Finland, Norge og Sverige har som nævnt alle en kriminel lavalder på 15 år. Endvidere har en stor del af de lande, der har en lavere kriminel lavalder end Danmark, f.eks. Holland, som anført ovenfor særlige regler for børn og unge, der indebærer, at sanktionerne i praksis minder om de foranstaltninger, der i Danmark kan anvendes efter den sociale lovgivning.

Efter kommissionens vurdering betyder de særlige forhold, der gør sig gældende for børn og unge, at en nedsættelse af den kriminelle lavalder må forudsætte, at der f.eks. skabes en ny standard for den strafferetlige forsætsvurdering, fordi børns forsæt til at begå kriminelle handlinger i lyset af den ovennævnte forringede evne til at forstå rækkevidden og konsekvenserne af deres handlinger næppe vil kunne vurderes på baggrund af de sædvanlige standarder for forsæt, der gælder for voksne. Det vil derfor være nødvendigt at skabe en særlig ”børnstandard” for forsætsvurderingen. Udvikling og anvendelse af en sådan særlig forsætsstandard i forhold til børn vil være et brud på det grundlæggende strafferetlige princip om anvendelse af samme forsætsbedømmelse uden særlig hensyntagen til konkrete forhold hos gerningsmanden. Det bemærkes i øvrigt i den forbindelse, at en eventuel nedsættelse af den kriminelle lavalder til et væsentligt lavere niveau end 14 år vil kræve, at man udvikler ikke én, men flere særlige standarder for forsætsvurderingen, fordi børn afhængig af deres alder vil have forskellige forudsætninger for at kunne forstå rækkevidden og konsekvenserne af deres handlinger.

Forestiller man sig, at den kriminelle lavalder nedsættes, og at nedsættelsen kombineres med korte frihedsstraffe eller disciplineringsiltag med henblik på at "afskrække" børn under 15 år fra at komme ind i en egentlig kriminel løbebane, skal det understreges, at der intet videnskabeligt belæg er for at hævde, at tidlig/hurtig indespærring eller disciplineringsiltag som f.eks. såkaldte "boot camps" har den ønskede (chok)effekt på unge lovovertrædere, jf. kommissionens udredningsrapport, afsnit 13.11.3, jf. bilag 3. I rapporten konkluderes således, at sådanne tiltag i bedste fald ikke har nogen kriminalpræventiv effekt og i værste fald risikerer at fremme den kriminelle adfærd.

Det kan desuden anføres, at der er en risiko for, at børn under 15 år, der dømmes for kriminelle handlinger, stemples som kriminelle i en meget tidlig alder med den deraf følgende risiko for en uønsket udvikling, jf. ovenfor.

Det kan i øvrigt tilføjes, at en strafferetlig dom øger risikoen for, at den pågældendes uddannelses- og erhvervsmuligheder forringes, hvilket i sig selv er en velbeskrevet risikofaktor i forhold til at komme ind i en kriminel løbebane, jf. afsnit 10.3 i kommissionens udredningsrapport

Endvidere kan det påpeges som en ulempe ved at lade sagerne behandle inden for rammerne af det strafferetlige system, at det formentlig vil medføre en tungere sagsgang i forhold til den mere fleksible sagsbehandling hos de sociale myndigheder. En generel nedsættelse af den kriminelle lavalder vil betyde, at et antal sager vedrørende – antageligt ofte mindre – lovovertrædelser begået af 14-årige vil lægge beslag på ressourcer hos politiet, anklagemyndigheden og domstolene uden at dette ses at gøre en reel positiv forskel, hverken for de direkte involverede i sagen eller ud fra en samfundsmæssig betragtning. Tværtimod er der som nævnt en række betydelige ulemper ved at involvere retsvæsenet tidligt i forhold til børn, der begår kriminelle handlinger. Hertil kommer, at der ikke forventes frigivet ressourcer af betydning hos de sociale myndigheder, der i realiteten fortsat vil skulle udføre den væsentligste opgave i forhold til disse børn, herunder i forbindelse med fuldbyrdelsen af den idømte sanktion.

Nedsættelse for særligt grove forbrydelser

En mindre indgribende variant af en nedsættelse af den kriminelle lavalder kunne være at *begrænse nedsættelsen til at omfatte visse – f.eks. særligt grove – forbrydelser*. En sådan ordning har grundlæggende de samme fordele og ulemper som en generel nedsættelse af den kriminelle lavalder.

Ordningen vil dog kunne målrettes specifikt mod forbrydelser, som samfundet særligt ønsker at markere en konsekvens over for, f.eks. personfarlig kriminalitet, overtrædelse af bestemmelser med en strafferamme på mindst et nærmere angivet antal år eller i sager, hvor der bliver tale om

medvirken af nævninge (hvilket som udgangspunkt vil sige sager, hvor der bliver spørgsmål om straf af fængsel i fire år eller derover, jf. retsplejelovens § 686, stk. 4). Dette kan både betragtes som en fordel og en ulempe, idet man på denne måde vil undgå en stor mængde straffesager vedrørende helt bagatelagte forhold begået af børn under 15 år, men heroverfor kan det anføres, at det netop er en af kongstankerne bag en nedsættelse af den kriminelle lavalder, at børn tidligt skal mødes med en tydelig konsekvens af deres – også mindre alvorlige – kriminelle handlinger med henblik på at forebygge, at de kommer ind i en egentlig kriminel løbebane.

Imod en sådan ordning kan det anføres, at det i praksis er svært nøjagtigt at afgrænse de forbrydelser, der har den fornødne ”grovhed” til at være omfattet af nedsættelsen. Er det f.eks. mere groft at begå ét volds- eller trusselsforhold i affekt end en række af planlagte indbrudstyverier? Og vil der ikke ofte være et større behov for at iværksætte foranstaltninger i forhold til vanetyven end den, der begår et isoleret set grovere enkeltstående forhold. Endvidere kan man argumentere for, at børn under 15 år i praksis sjældent vil have større forståelse for rækkevidden og konsekvenserne af deres handlinger, når der er tale om såkaldt grove lovovertrædelser, f.eks. en ildspåsættelse, end når der er tale om mindre lovovertrædelser, f.eks. et simpelt butikstyveri.

Indbringelse for retten på begæring af de sociale myndigheder

Kommissionen har som led i overvejelserne vedrørende en nedsættelse af den kriminelle lavalder desuden overvejet en ordning, hvor *anklagemyndigheden på begæring af de kommunale sociale myndigheder kan indbringe sager* vedrørende kriminelle handlinger begået af børn under 15 år for retten med henblik på, at retten træffer afgørelse om, hvorvidt barnet har begået en strafbar handling. I givet fald skal kommunen ved vurderingen af, om sagen skal begæres indbragt for retten eller ej, foretage en samlet vurdering af det pågældende barns sociale situation. Hvis en sådan sag gennemføres ved domstolene vil der være tale om en egentlig straffesag, hvorunder retten vil tage stilling til alle sagens elementer i modsætning til den i model 1 omtalte delvise domstolsprøvelse, der kun vil omfatte sagens faktum.

Særligt sanktionssystem for børn og unge

Endvidere har kommissionen overvejet muligheden for at kombinere en nedsættelse af den kriminelle lavalder med etableringen af et *særligt sanktionssystem*, baseret på tiltag med et behandlende og resocialiserende sigte. Konfliktråd må antages at kunne anvendes i nogle af disse sager. Derudover bør retten f.eks. kunne idømme barnet til at deltage i et behandlingsprogram, tage imod et tilbud om en fast kontaktperson, udføre samfundstjeneste eller passe sin skolegang. Disse tiltag er også mulige at gennemføre som tilbud til barnet inden for rammerne af det sociale system i dag, og ligesom i dag vil det i praksis ikke være muligt direkte at gennemtvinge tiltagene inden for rammerne af det beskrevne system. Den indirekte tvang vil bestå i, at barnet idømmes en betinget frihedsstraf med vilkår om at tage imod de nævnte sociale tilbud – og altså med trussel om at udløse frihedsstraffen, hvis barnet ikke følger vilkåret i den betingede dom. Under alle omstændigheder

bør den strengeste sanktion over for børn under 15 år være institutionsanbringelse i en sikret afdeling, idet det efter kommissionens opfattelse bør være helt udelukket at placere børn under 15 år i almindeligt fængsel.

Hvis det beskrevne alternative sanktionssystem over for børn under 15 år skal kunne udmøntes i praksis, må det kræves, at de sociale myndigheder i alle sager afgiver en indstilling til brug for rettens beslutning vedrørende sanktionsvalget, idet indstillingen dog ikke bør være bindende for retten. De sociale myndigheders sanktionsindstilling bør i givet fald – ligesom efter den nuværende vurdering i medfør af den sociale servicelov – være baseret på en samlet vurdering af det pågældende barns sociale situation. Med henblik på at imødegå u hensigtsmæssige økonomiske incitament er for de sociale myndigheder bør det endvidere overvejes at sikre, at fuldbyrdelsen af alle sanktioner vedrørende børn under 15 år finansieres af den pågældendes hjemkommune.

Der vil fortsat være tale om en nedsættelse af den kriminelle lavalder, der som udgangspunkt er forbundet med de ovenfor beskrevne fordele og ulemper, men det skal dog bemærkes, at det særlige sanktionssystem i en vis udstrækning tager hensyn til synspunktet om, at børn og unge ikke bør være omfattet af det traditionelle straffesystem. Det bemærkes desuden, at de kommunale sociale myndigheders ansvar for barnet i videre omfang bevares inden for rammerne af det særlige sanktionssystem. Modellen vil dog fortsat indebære en negativ stemplingseffekt, og hertil kommer, at det må påregnes som en konsekvens, at flere børn end i dag frihedsberøves i sociale institutioner.

Børne- og ungdomsdomstole

Som det fremgår af bemærkningerne ovenfor, vil straffesager vedrørende børn under 15 år stille særlige krav til rettens vurdering af bl.a. barnets forsæt og sanktionsvalget. Kommissionen har på den baggrund overvejet muligheden for at oprette *børne- og ungdomsdomstole*, som det f.eks. kendes fra Holland og England, med henblik på at tage fornødent hensyn til disse særlige krav. Dette kunne f.eks. udmøntes i praksis ved benyttelse af særligt sagkyndige dommere eller medlemmer af retten hentet udefra. Det taler imod en sådan ordning, at oprettelsen af særdomstole principielt strider mod den måde, domstolssystemet i Danmark er indrettet på. Desuden vil en ordning med børne- og ungdomsdomstole antages at lægge beslag på ressourcer hos domstolene, hvis f.eks. nogle dommere skal reservere deres tid til at dømme i sager vedrørende børn under 15 år. Hertil kommer, at det – for at kunne benytte det alternative sanktionssystem effektivt – formentlig vil være nødvendigt at tillægge børne- og ungdomsdomstolene meget vide, skønsmæssige beføjelser i forhold til sanktionsvalget, som det f.eks. ses hos ungdomsdomstolene i både England og Holland. Dette vil være nødvendigt med henblik på at sikre, at børne- og ungdomsdomstolene kan tage fornødent hensyn til barnets individuelle behov. Sådanne vide, skønsmæssige beføjelser vil imidlertid være fremmede i forhold til dansk retstradition.

Samlet vurdering af model 2

Samlet skal kommissionen bemærke, at modellen i realiteten ikke bibringer nyt indhold i reaktionsmulighederne, men blot flytter de eksisterende reaktionsmuligheder fra det sociale system til retsvæsenet, mens alene muligheden for tvangsgennemførelse øges. Det nye, som modellen især bibringer, er, at det i modsætning til i dag bliver muligt at knytte straffende sanktioner direkte til en kriminel handling begået af et barn. Hertil skal kommissionen bemærke, at en tidligere involvering af retsvæsenet ifølge de ovennævnte forskningsresultater kan have en negativ kriminalpræventiv effekt, og at børn ikke ses at have den fornødne modenhed til at forstå konsekvenserne af deres kriminelle handlinger. Desuden vil modellen indebære en længere sagsbehandling i strid med principperne om en tidlig indsats og hurtig sagsbehandling.

På baggrund af de indvendinger, der er anført ovenfor, og som med styrke taler imod en nedsættelse af den kriminelle lavalder, skal kommissionen generelt fraråde en nedsættelse af den kriminelle lavalder til 14 år. Det ændrer i den forbindelse ikke på kommissionens opfattelse, at nedsættelsen i givet fald kun måtte omfatte visse – f.eks. særligt grove – forbrydelsestyper. Det bemærkes dog, at *ét medlem* af kommissionen (Ane Kristine Christensen) ikke har ønsket at tage stilling til spørgsmålet om nedsættelse af den kriminelle lavalder, så længe alle muligheder i den eksisterende lovgivning ikke er udtømt. For så vidt angår *ministerierepræsentanternes* (Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs og Henrik Thomassen) votum henvises til udtalelsen i betænkningens afsnit 2.1.

Hvis man desuagtet ønsker at gennemføre en nedsættelse af den kriminelle lavalder til 14 år, giver det efter kommissionens opfattelse anledning til at overveje behovet for at lave et særligt sanktionssystem i forhold til børn og unge samt for at oprette og anvende særlige børne- og ungdomsdomstole. For så vidt angår sådanne tiltag henvises til kommissionens bemærkninger ovenfor.

Model 3: Styrkelse af de ikke-strafferetlige reaktionsmuligheder

Endvidere har kommissionen overvejet en model, der grundlæggende er baseret på ikke-strafferetlige reaktionsmuligheder, dvs. som udgangspunkt uden yderligere involvering af politiet og domstolene i forhold til sager vedrørende børn under 15 år, der mistænkes for kriminalitet.

Der findes som nævnt ovenfor allerede en række ikke-strafferetlige reaktionsmuligheder, der kan anvendes i forhold til denne målgruppe. Disse reaktionsmuligheder er senest blevet suppleret med indførelsen af det såkaldte ungepålæg med virkning fra 1. juli 2009, jf. lov nr. 317 af 28. april 2009 om ændring af lov om social service. Kommissionen har overvejet, om der kan være behov for at styrke disse reaktionsmuligheder yderligere med henblik på at yde en effektiv og virkningsfuld indsats mod kriminalitet begået af børn under den kriminelle lavalder.

I den forbindelse skal det nævnes, at en del af kommissionens øvrige forslag netop vedrører de ikke-strafferetlige reaktionsmuligheder, herunder i forhold til børn under den kriminelle lavalder. Der kan i den forbindelse særligt henvises til kommissionens forslag i betænkningens afsnit 2.2.5.1 vedrørende kortvarig fastholdelse af børn og unge på åbne døgninstitutioner og evt. socialpædagogiske opholdssteder på grundlag af en beslutning truffet af den anbringende kommune i den konkrete sag i op til 14 dage efter anbringelsen på den pågældende døgninstitution eller det pågældende opholdssted. En sådan mulighed vil også kunne anvendes i forhold til børn under 15 år, der er anbragt i åbent socialt regi.

I det følgende gennemgås en række yderligere tiltag, som kommissionen har overvejet med henblik på at styrke de ikke-strafferetlige reaktionsmuligheder i forhold til børn under 15 år, der begår kriminalitet.

Obligatorisk § 50-undersøgelse ved ikke-bagatelagtig kriminalitet

Som nævnt ovenfor er kommunalbestyrelsen i medfør af § 50 i den sociale servicelov forpligtet til at iværksætte en undersøgelse af barnets eller den unges forhold, hvis det må antages, at barnet eller den unge trænger til særlig støtte. Undersøgelsen skal resultere i en begrundet stillingtagen til, om der er grundlag for at iværksætte foranstaltninger, og i bekræftende fald af hvilken art disse foranstaltninger bør være.

Efter kommissionens vurdering vil der i sager vedrørende børn under 15 år, der mistænkes for at have begået ikke-bagatelagtig kriminalitet, som klart udgangspunkt altid være behov for at sætte ind med en social indsats med henblik på at standse udviklingen i retning af en egentlig kriminel løbebane. Som eksempler på kriminalitet, der efter kommissionens opfattelse bør anses for ikke-bagatelagtig i denne sammenhæng, kan nævnes vold, røveri, indbrudstyveri, groft hærværk, narkotikakriminalitet og seksualforbrydelser. Grundlaget for vurderingen af, hvilke sociale tiltag der skal iværksættes, herunder evt. i form af foranstaltninger efter § 52 i den sociale servicelov, vil være den undersøgelse, der foretages efter lovens § 50. Der bør derfor i disse sager altid udarbejdes en undersøgelse efter § 50 i den sociale servicelov.

Kommissionen skal derfor anbefale, at forpligtelsen i den sociale servicelovs § 50 skærpes, således at der i alle sager, hvor et barn under den kriminelle lavalder mistænkes for at have begået en kriminel handling af ikke-bagatelagtig karakter skal iværksættes en undersøgelse efter bestemmelsen.

Udvidede muligheder for kortvarig fast- og tilbageholdelse i åbent regi

I betænkningens afsnit 2.2.5.1 præsenteres kommissionens overvejelser og forslag vedrørende styrket vejledning om og anvendelse af magtmidler over for anbragte børn og unge.

I den forbindelse præsenteres bl.a. kommissionens overvejelser vedrørende muligheden for at imødekomme behovet for kortvarigt at kunne fast- og tilbageholde børn og unge i tilfælde, hvor det konkret vurderes at være bedst for barnet eller den unge selv at blive på opholdsstedet eller i institutionen, f.eks. fordi den pågældende er stærkt ophidset eller konkret frygtes at ville begå kriminalitet.

Som det fremgår af afsnittet, foreslår kommissionen bl.a.,

- at der udarbejdes en vejledning om de gældende regler for magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, og
- at der om nødvendigt skabes retlig mulighed for kortvarig fast- og tilbageholdelse af børn og unge i åbne døgninstitutioner og – medmindre der er retlige hindringer herfor – socialpædagogiske opholdssteder, når et sådant indgreb efter en konkret vurdering skønnes at være proportionalt og sagligt begrundet i hensynet til den unge selv eller andre, og

De ovennævnte initiativer vil også være relevante i forhold til børn under 15 år, der anbringes i åbent regi.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.2.5.1 i betænkningen for en nærmere beskrivelse af baggrunden og argumentationen for forslagene mv.

Mulighed for tilbageholdelse i åbent regi i op til 14 dage

Som nævnt i betænkningens afsnit 2.2.5.1 er det efter de gældende magtanvendelsesregler begrænset, hvad åbne døgninstitutioner og socialpædagogiske opholdssteder kan stille op for at få anbragte børn og unge til at blive på anbringelsesstedet i den særligt kritiske indledende fase af anbringelsen.

Nogle anbringelsessteder har i den forbindelse specifikt udtrykt ønske over for kommissionen om at kunne tilbageholde udadreagerende børn og unge på institutionen i begyndelsen af anbringelsen, f.eks. de første 14 dage, for at kunne arbejde uforstyrret med de pågældendes motivation, få dem til at falde til ro og lære stedet at kende. Man har i den forbindelse henvist til, at når børn og unge anbringes på en åben døgninstitution eller et socialpædagogisk opholdssted, er de ofte vrede og desperate og har stor modstand mod at blive anbragt på et fremmed sted, som i mange tilfælde ligger langt fra familie og kammerater. I denne situation vil mange børn og unge forsøge at rømme fra institutionen, så snart de får mulighed for det.

En sådan model med indledningsvis fast- og tilbageholdelse kendes bl.a. fra den svenske udgave af MultifunC, hvor behandlingsforløbet indledes med 14 dages ”lukket” anbringelse. I Danmark er det i praksis nødvendigt at løse denne udfordring ved anbringelse af udadreagerende børn og unge i såkaldte enkeltmandsforanstaltninger, hvilket indebærer, at barnet eller den unge f.eks. anbringes i

et sommerhus med pædagogisk ”mandsopdækning” med det formål at få barnet eller den unge til at falde til ro og motivere den pågældende til frivilligt at indgå i et behandlingsforløb.

Kommissionen har derfor overvejet mulighederne for at kunne tilbageholde børn og unge i op til 14 dage efter at de er blevet anbragt i åbent socialt regi. Muligheden bør i givet fald omfatte både åbne døgninstitutioner for børn og unge og – medmindre der er retlige hindringer herfor – socialpædagogiske opholdssteder, da disse typer af anbringelsessteder i vidt omfang retter sig mod samme målgruppe.

En afgørelse om, at et barn under 15 år skal kunne tilbageholdes i op til 14 dage på et åbent anbringelsessted, f.eks. på grund af risiko for kriminel adfærd, bør efter kommissionens opfattelse ikke være overladt til anbringelsesstedet, men bør derimod hvile på en beslutning truffet af den anbringende kommune. Kan der ikke opnås samtykke fra forældremyndighedsindehaveren, vil børn og unge-udvalget kunne træffe en afgørelse uden samtykke. Kommunalbestyrelsens afgørelse må naturligvis hvile på en grundig vurdering af barnets eller den unges behov, herunder om indgrebet i den pågældendes bevægelsesfrihed kan anses for sagligt begrundet og proportionalt. Endvidere må kommunalbestyrelsens afgørelse være omfattet af de sædvanlige klagemuligheder efter lov om social service.

I praksis vil det være nødvendigt at gennemføre tilbageholdelsen enten ved aflåsning af døre til værelse, afdeling eller lignende på institutionen eller evt. opholdsstedet, eller ved, at anbringelsen indledes med et indslusningsforløb uden for anbringelsesstedet. Vælger man aflåsningmodellen skal kommissionen pege på, at det vil kunne give problemer, at der på åbne døgninstitutioner og evt. socialpædagogiske opholdssteder i givet fald vil være både børn og unge, der er frihedsberøvet, og andre børn og unge, der kan gå og komme frit. Således vil der skulle være værelser, hvor vinduer og døre skal kunne låses, ligesom yderdøre skal være aflåste i perioder.

På trods af disse praktiske vanskeligheder er det kommissionens vurdering, at tilbageholdelse i op til 14 dage vil kunne være et relevant redskab i forhold til at sikre en hurtig og effektiv iværksættelse af behandlingen af børn og unge på åbne døgninstitutioner og evt. socialpædagogiske opholdssteder. Det kan i den forbindelse nævnes, at benyttelse af dette redskab måske i nogle tilfælde vil kunne afværge, at kommunalbestyrelsen bliver nødt til at træffe beslutning om anbringelse af et barn eller en ung i sikret regi med henblik på at kunne iværksætte en relevant behandling i forhold til den pågældende.

Kommissionen skal dog understrege, at det efter kommissionens vurdering kun i få tilfælde vil være nødvendigt at tilbageholde børn og unge i op til 14 dage i forbindelse med en anbringelse i åbent socialt regi.

På baggrund af de ovenfor anførte overvejelser foreslår et *flertal* i kommissionen (Johan Reimann, Ane Kristine Christensen, Ina Eliassen, Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs, Michael Højer, Eva Rønne, Eva Smith og Henrik Thomassen), at der skabes retlig mulighed for, at åbne døgninstitutioner og – medmindre der er retlige hindringer herfor – socialpædagogiske opholdssteder efter en beslutning truffet af kommunalbestyrelsen i den anbringende kommune kan tilbageholde et barn eller en ung i op til 14 dage efter den pågældendes anbringelse på døgninstitutionen eller evt. opholdsstedet.

Et *mindretal* i kommissionen (Flemming Balvig, Jens Bay, Gunnar Homann, Anne Jastrup, Geert Jørgensen, Linda Lauritsen og Birgitte Holmberg Pedersen) kan ikke tilslutte sig anbefalingen om, at man på en åben institution skal kunne fastholde en ung eller lukke en ellers åben institutionsplads for den unge i op til 14 dage. Selvom disse medlemmer støtter, at der findes åbne og lukkede pladser i samme organisatoriske regi for at skabe pædagogisk sammenhæng, kan man ikke anbefale åbne og lukkede pladser på samme fysiske institution. Dette vil, efter medlemmernes mening, svække den unges retssikkerhed og opsplitte de unges fælles hverdag, som udgør et centralt element i den socialpædagogiske indsats på en social institution.

Forlænget anbringelsesperiode i lukket (sikret) regi

Det har i kommissionen ligeledes været drøftet at forlænge perioden, hvor børn under 15 år kan være anbragt på sikrede institutioner.

Der er i dag begrænsninger for, hvor længe et barn eller en ung henholdsvis under og over 15 år må anbringes på en sikret institution. Begrænsningerne afhænger af årsagen til, at barnet eller den unge er anbragt på en sikret institution, herunder om de er anbragt på grundlag af en administrativ beslutning i medfør af den sociale lovgivning eller – for så vidt angår unge over 15 år – på grundlag af en dom eller kendelse til anbringelse.

Børn under 15 år, der er anbragt i medfør af reglerne i den sociale servicelov, kan, når det er absolut påkrævet, anbringes på en sikret institution i en periode på op til måneder. Det er muligt at give dispensation for én periode på yderligere to måneder. Hvis årsagen til anbringelsen ændrer sig, kan anbringelsen forlænges med én periode på yderligere to måneder. Børn under 15 år kan efter de gældende regler således højst være anbragt på en sikret institution i seks måneder. Som eksempel kan nævnes, at et barn under 15 år er anbragt til f.eks. observation i to måneder. På dette grundlag kan anbringelsen forlænges med én periode på yderligere to måneder. Hvis det herefter er absolut påkrævet, at barnet f.eks. skal i et længerevarende behandlingsforløb på en sikret institution, kan der dispenseres med én periode på yderligere to måneder.

Kommissionen vurderer, at de ovennævnte eksisterende muligheder for anbringelse af børn under 15 år på en sikret institution i langt de fleste tilfælde vil være tilstrækkelige til at opfylde behovet for anbringelse i sikret regi. Det er således kommissionens generelle vurdering, at det i langt de

fleste tilfælde kun vil være nødvendigt med én anbringelsesperiode af en kortere varighed end to måneder. Kommissionen kan dog ikke helt udelukke, at der i enkelte sager vedrørende børn under 15 år kan være behov for en længere periode med fastholdelsen på den sikrede afdeling, med henblik på at sikre, at barnet kommer i trivsel.

Kommissionen har på den baggrund overvejet muligheden for at ændre intervallerne fra 2 til 3 måneder, således at hver periode kan vare maksimalt 3 måneder. Dvs. at et barn under 15 år kan anbringes på en sikret afdeling i op til 3 måneder, med mulighed for at dispensere for en periode på yderligere 3 måneder. Anbringelsen vil endvidere kunne forlænges med yderligere 3 måneder, hvis anbringelsesgrundlaget ændres. Den samlede sammenhængende periode, som børn under 15 år vil kunne anbringes på sikret institutionen, vil dermed blive forlænget fra 6 måneder til 9 måneder.

Det er som nævnt ovenfor barnets opholdskommune, som træffer beslutning om anbringelse på en sikret institution, herunder også hvor længe barnet skal være anbragt. Hvis der ikke kan opnås samtykke fra forældremyndigheden til anbringelse på en sikret institution, vil børn og ungeudvalget kunne træffe beslutning om en anbringelse uden samtykke.

Det kan anføres, at en udvidelse af den periode, hvor børn under 15 år kan fastholdes gennem administrative beslutninger, vil medvirke til at understrege det problematiske i, at børn, der pga. deres alder ikke kan straffes, reelt bliver ”straffet” med en anbringelse i lukket regi som følge af kriminelle handlinger uden at skyldsspørgsmålet har været forelagt en domstol. Hertil skal kommissionen bemærke, at kriterierne for anbringelse indebærer, at det ikke er muligt at træffe afgørelse om anbringelse af børn eller unge under henvisning til de pågældendes kriminelle handlinger alene. Anbringelse kan kun ske ud fra en samlet vurdering af barnets behov, og i den forbindelse er det muligt at inddrage eventuelle kriminelle handlinger som et element i den samlede vurdering.

Samtidig er kommissionen opmærksom på, at en udvidelse af den periode, hvor børn under 15 år kan fastholdes, kan have betydning for børnenes udvikling, herunder deres faglige udvikling i forhold til skolegang og sociale kompetencer. Ved en langvarig anbringelse i sikret regi vil der således utvivlsomt være behov for konkret at vurdere, om en sikret afdeling i tilstrækkeligt omfang kan tilbyde de rette rammer for barnets udvikling. Det skal dog samtidig bemærkes, at netop en længerevarende anbringelse i sikret regi i nogle tilfælde må formodes at kunne give bedre rammer for at fastholde barnet i en relevant behandling og dermed en længere periode til at arbejde på positive ændringer i forhold til den barnets adfærd og problemer.

Undersøgelser indikerer, at anbringelse af børn under 15 år sammen med ældre mere hærdede kriminelle kan medføre et negativt socialt pres på de yngre.¹⁴⁴ Det kan også betyde, at de yngre lærer af de ældre kriminelle med hensyn til rygning, misbrug, kriminalitet mv., den såkaldte ”smitteeffekt”. Børn og unge, der er anbragt på lukkede institutioner opbygger en kriminel subkultur, som specielt de yngre børn tilegner sig, mens de er anbragt på de sikrede institutioner. Denne subkultur kan være svær at komme ud af, når opholdet slutter. I en evalueringsrapport vedrørende den forstærkede indsats over for unge på sikrede institutioner fra 2009,¹⁴⁵ anbefales det, at børn under 15 år afskærms fra de ældre kriminelle, bl.a. for at undgå denne ”smitteeffekt”. En udvidet brug af de sikrede institutioner i forhold til børn under den kriminelle lavalder vil således øge behovet for, at de sikrede afdelinger arbejder målrettet med tilbuddene til denne målgruppe.

Otte medlemmer af kommissionen (Johan Reimann, Ane Kristine Christensen, Ina Eliassen, Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs, Michael Højer, Eva Rønne og Henrik Thomassen) finder – på trods af de ovennævnte ulemper ved en udvidelse af muligheden for anbringelse af børn under den kriminelle lavalder i sikret regi – at muligheden bør tilvejebringes med henblik på i særlige tilfælde at kunne sikre, at barnet kommer i trivsel gennem en længere periode med fastholdelse af barnet. Disse medlemmer foreslår derfor, at der skabes retlig mulighed for, at et barn under 15 år skal kunne anbringes på en sikret afdeling i op til tre måneder, med mulighed for at dispensere for en periode på yderligere tre måneder. Anbringelsen skal endvidere kunne forlænges med yderligere tre måneder, hvis anbringelsesgrundlaget ændres. Medlemmerne skal understrege, at det i langt de fleste tilfælde kun vil være nødvendigt med anbringelse i en kortere periode end to måneder, og at det kun helt undtagelsesvis vil være påkrævet at forlænge anbringelsen ud over to perioder.

Otte medlemmer af kommissionen (Flemming Balvig, Jens Bay, Gunnar Homann, Anne Jastrup, Geert Jørgensen, Linda Lauritsen, Birgitte Holmberg Pedersen og Eva Smith) kan ikke støtte dette forslag.

Disse medlemmer bemærker i den forbindelse, at børn under 15 år kun bør anbringes på en sikret afdeling, hvis det skønnes absolut nødvendigt af hensyn til barnets tarv, og i givet fald i så kort tid som overhovedet muligt. Medlemmerne finder, at de nuværende regler med maksimalt to måneder med mulighed for forlængelse to gange giver tilstrækkelig mulighed for at foretage de nødvendige undersøgelser/observationer af barnet. Medlemmerne frygter desuden, at en forlængelse af loftet for anbringelsestiden for børn under 15 år på en sikret afdeling, således som det ofte er set ved den slags ordninger, vil medføre en glidning, således at de tre måneder fremover kommer til at danne normen for, hvor lang tid de nødvendige undersøgelser tager.

¹⁴⁴ Hansen, Lisbeth og Karen Zobbe (2006): *Fokus på anvendelsen af de sikrede afdelinger*, Teori- og Metodecentret.

¹⁴⁵ Servicestyrelsen (2009): *Evalueringen af forstærket indsats over for unge på sikrede institutioner – 12-14-årige på sikrede institutioner og anvendelsen af særligt sikrede institutioner*”. Rapporten er tilgængelig på <http://www.servicestyrelsen.dk/default.asp?id=148369&sshow=1&itemid=150804>.

Disse medlemmer finder i øvrigt ikke, at det over for kommissionen på nogen måde er dokumenteret, at der skulle være et de facto behov for at øge tidsgrænserne.

I stedet opfordrer disse medlemmer til, at eventuelle undersøgelser om nødvendigt intensiveres således, at de er færdiggjorte inden for de eksisterende frister – og herunder i disse bestræbelser snarere at forsøge at vurdere, om der i en række tilfælde for bestemte børn kan findes bedre alternativer end anbringelse på en sikret institution eller mulighed for at afkorte opholdene snarere end forlænge dem.

Såfremt man til trods for disse medlemmers indstilling skulle beslutte sig for en forlængelse, opfordrer medlemmerne til, at man alene øger fra to til tre måneder for den første periode, og for de mulige to efterfølgende bevarer grænserne på to måneder.

Kortlægning og eventuel lempelse af kriterierne for anbringelse af børn i sikret regi

Kommissionen har endvidere overvejet at udvide muligheden for at kunne anbringe børn under 15 år på sikrede døgninstitutioner for børn og unge, når de har begået kriminalitet gennem en ændring af anbringelseskriterierne.

Efter de gældende regler i den sociale servicelov kan kommunen anbringe børn og unge mellem 12 og 18 år på sikrede institutioner, når de har særligt behov for støtte, og det er absolut påkrævet, at de anbringes på en sikret institution, fordi

1. de er farlige for sig selv eller andre,
2. der er behov for en observation af de pågældende, eller
3. de skal fastholdes under længerevarende socialpædagogisk behandling.

Kriteriet om, at anbringelse skal være ”absolut påkrævet”, betyder i praksis, at andre mere lempelige foranstaltninger skal være afprøvet, inden barnet eller den unge anbringes på en sikret institution, eller at kommunen i øvrigt på baggrund af en undersøgelse af barnets eller den unges forhold vurderer, at det er absolut påkrævet, at barnet eller den unge anbringes på en sikret institution.

Som anført ovenfor kan kriminalitet i sig selv aldrig begrunde en anbringelse efter den sociale servicelov på en sikret institution. Kriminelle handlinger kan udgøre et element i den samlede vurdering af, om anbringelseskriterierne er opfyldt, men kan ikke i sig selv udgøre anbringelsesgrundlaget. Blandt de andre forhold, der kan begrunde en anbringelse af børn under 15 år på en sikret institution kan f.eks. nævnes gentagne rømninger fra et anbringelsessted eller truende adfærd, som gør det nødvendigt at fastholde barnet på en sikret institution med henblik på at kunne observere barnet eller gennemføre en længerevarende socialpædagogisk behandling.

Det er barnets opholdskommune, som træffer afgørelse om anbringelse på en sikret institution, samt hvor længe barnet skal være anbragt. Hvis der ikke kan opnås samtykke fra forældremyndighedsindehaveren, kan børn og unge-udvalget træffe beslutning om en anbringelse uden samtykke, jf. § 58, stk. 1, i den sociale servicelov. Afgørelsen kan påklages til Ankestyrelsen.

Som nævnt ovenfor har der overfor kommissionen været peget på behovet for bedre muligheder for at fastholde børn under den kriminelle lavalder i et behandlingsforløb. Kommissionen har på den baggrund overvejet, om dette behov vil kunne opfyldes med en udvidet adgang til at tvangsanbringe børn under den kriminelle lavalder i sikret regi efter reglerne i den sociale servicelov.

Der kan stilles spørgsmål ved, om ophold på en sikret institution for børn og unge er til gavn for et barns udvikling. Forskning og undersøgelser på området viser, at der i hvert fald i forhold til recidiv (tilbagefald til kriminalitet) er dårlige resultater forbundet med anbringelse af børn og unge på sikrede institutioner.¹⁴⁶ Særligt for børn under 15 år kan det være problematisk at anbringe dem både i kortere og længere perioder på de sikrede institutioner, der i dag primært benyttes til anbringelse af unge i varetægtssurrogat.

Hertil kommer, at det er kommissionens generelle opfattelse, at den kriminalpræventive effekt af indsatsen i forhold til børn og unge som udgangspunkt ikke styrkes gennem yderligere anvendelse af frihedsberøvelse.

Kommissionen finder derfor, at behovet for en eventuel lempelse af anbringelseskriteriet i henhold til den sociale servicelov kun bør gennemføres efter en grundig analyse af de eksisterende anbringelsesmuligheder og det reelle behov for en lempelse af disse. Det er således kommissionens opfattelse, at der ikke på nuværende tidspunkt ses at være fuldstændig klarhed over, hvorvidt de nugældende regler for anbringelse i sikret regi i praksis er tilstrækkelige til at opfylde behovet. Kommissionen foreslår derfor, at området vedrørende anbringelse af børn under 15 år i sikret regi kortlægges nærmere, herunder med henblik på at søge at afklare, om de gældende muligheder for anbringelse i sikret regi er tilstrækkelige, og om der kan være behov for at vejlede og informere bedre om mulighederne.

Hvis den ovennævnte kortlægning måtte vise, at der er behov for og ønske om at udvide mulighederne for anbringelse i sikret regi, foreslår *otte medlemmer* af kommissionen (Johan Reimann, Ane Kristine Christensen, Ina Eliassen, Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs, Michael Højer, Eva Rønne og Henrik Thomassen), at det overvejes at lempe anbringelseskriteriet i sikret døgninstitution for børn og unge fra ”absolut påkrævet” til ”påkrævet”.

¹⁴⁶ Hansen, Lisbeth og Karen Zobbe (2006): *Fokus på anvendelsen af de sikrede afdelinger*, Teori- og Metodecentret.

Otte medlemmer af kommissionen (Flemming Balvig, Jens Bay, Gunnar Homann, Anne Jastrup, Geert Jørgensen, Linda Lauritsen, Birgitte Holmberg Pedersen og Eva Smith) kan ikke støtte dette forslag. Det er et yderst alvorligt indgreb at anbringe et barn på en sikret institution, og et indgreb der kan være forbundet med mange og betydelige utilsigtede skadevirkninger og problemer. Derfor finder disse medlemmer, at sådanne anbringelser kun bør ske, når de vurderes som absolut påkrævede.

Samlet vurdering af model 3

Som det fremgår ovenfor, består model 3 af flere elementer, der i princippet kan gennemføres uafhængigt af hinanden med henblik på at styrke de ikke-strafferetlige reaktionsmuligheder i forhold til børn under den kriminelle lavalder.

Kommissionen har drøftet modellen som et alternativ til nedsættelse af den kriminelle lavalder. Kommissionens medlemmer er enige om, at de initiativer, der indgår i model 3, hver for sig eller tilsammen vil kunne udgøre et alternativ til en nedsættelse af den kriminelle lavalder, hvis de initiativer, som det enkelte medlem kan tiltræde, gennemføres. Det bemærkes dog, at *ét medlem* af kommissionen (Ane Kristine Christensen) som nævnt ovenfor ikke har ønsket at tage stilling til spørgsmålet om nedsættelse af den kriminelle lavalder, så længe alle muligheder i den eksisterende lovgivning ikke er udtømt. For så vidt angår *ministerierepræsentanternes* (Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs og Henrik Thomassen) votum, henvises til udtalelsen i betænkningens afsnit 2.1.

Som det fremgår af de ovenfor anførte vota er der i kommissionen enighed om at stille forslag om

- obligatorisk § 50-undersøgelse ved ikke-bagatelagtig kriminalitet,
- udarbejdelse af en vejledning om de gældende regler for magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, herunder i åbne døgninstitutioner eller socialpædagogiske opholdssteder og om nødvendigt skabelse af retlig mulighed for kortvarig fast- og tilbageholdelse af børn og unge i åbne døgninstitutioner og – medmindre der er retlige hindringer herfor – socialpædagogiske opholdssteder, når et sådant indgreb efter en konkret vurdering skønnes at være proportionalt og sagligt begrundet i hensynet til den unge selv eller andre, jf. betænkningens afsnit 2.2.5.1, og
- nærmere kortlægning af området vedrørende anbringelse af børn under 15 år i sikret regi, herunder med henblik på at søge at afklare, om de gældende muligheder for anbringelse i sikret regi er tilstrækkelige, og om der kan være behov for at vejlede og informere bedre om mulighederne.

Herudover støtter et *flertal* i kommissionen som angivet ovenfor forslaget om skabelse af retlig mulighed for, at åbne døgninstitutioner og – medmindre der er retlige hindringer herfor –

socialpædagogiske opholdssteder efter en beslutning truffet af kommunalbestyrelsen i den anbringende kommune kan tilbageholde et barn eller en ung i op til 14 dage efter den pågældendes anbringelse på døgninstitutionen eller evt. opholdsstedet.

Endvidere støtter *otte medlemmer* forslagene om

- skabelse af retlig mulighed for anbringelse af et barn under 15 år på en sikret afdeling i op til tre måneder, med mulighed for at dispensere for en periode på yderligere tre måneder. Anbringelsen skal endvidere kunne forlænges med yderligere tre måneder, hvis anbringelsesgrundlaget ændres, og
- overvejelse vedrørende lempelse af anbringelseskriteriet i sikret døgninstitution for børn og unge fra "absolut påkrævet" til "påkrævet", hvis den ovennævnte foreslåede kortlægning af området måtte vise, at der er behov for og ønske om at udvide mulighederne for anbringelse i sikret regi.

Konklusion

Over for kommissionen er flere og til dels modsatrettede synspunkter blevet gjort gældende vedrørende reaktionsmulighederne i forhold til børn under 15 år, der begår kriminelle handlinger. På baggrund af disse synspunkter, Danmarks internationale forpligtelser og internationale forhold i øvrigt, erfaringerne fra udlandet og resultaterne af forskningen på området har kommissionen drøftet og vurderet en række modeller for tiltag over for børn under 15 år, der begår kriminalitet. Blandt modellerne er der både tiltag, der er baseret på en strafferetlig reaktion (model 2 og til dels model 1) og tiltag, der er baseret på ikke-strafferetlige reaktionsmuligheder (model 3). Alle de beskrevne modeller rummer fordele og ulemper, jf. bemærkningerne til de enkelte modeller ovenfor.

Som ovenfor nævnt er det kommissionens generelle opfattelse, at det afgørende i forhold til et kriminalpræventivt sigte er, at man har relevante og tilstrækkelige reaktionsmuligheder over for børn og unge, der begår kriminalitet, og ikke at disse reaktionsmuligheder formelt har karakter af straf.

For så vidt angår tiltag, der indebærer en strafferetlig reaktion på kriminelle handlinger begået af børn under 15 år i form af en sænkelse af den kriminelle lavalder (model 2 og til dels model 1) har kommissionen noteret sig, at der i lande, der har en lavere kriminel lavalder end Danmark, anvendes andre sanktioner end traditionel straf over for denne aldersgruppe. Der er tale om sanktioner, der i vidt omfang svarer til de reaktionsmuligheder, der allerede forefindes i det sociale system i Danmark, hvorfor spørgsmålet i virkeligheden er, om disse tiltag bør administreres af de sociale myndigheder eller af domstolene. Vælger man at nedsætte den kriminelle lavalder vil der således primært være tale om en tidligere "retliggørelse" af barnets problemer, hvilket i henhold til undersøgelser i sig selv kan medføre en negativ kriminalpræventiv effekt, uden at der herved ses at

kunne opnås tilsvarende fordele i forhold til et system baseret på ikke-strafferetlige reaktionsmuligheder. Man risikerer således herved, at barnet tidligere ”stempler” som kriminelt, og at der er en betydelig risiko for, at barnet til skade for behandlingsmulighederne ikke ønsker at medvirke til opklaringen af det kriminelle forhold. Dertil kommer, at de sociale myndigheder har langt større muligheder for at inddrage alle relevante aktører (herunder barnets forældre) i en vurdering af, hvilke tiltag, der vil være mest effektive i det konkrete tilfælde, mens denne rolle er fremmed for domstolene.

Det nye, som en sænkelse af den kriminelle lavalder især bibringer, er, at det i modsætning til i dag bliver muligt at knytte straffende sanktioner direkte til en kriminel handling begået af et barn under 15 år. Herudover vil muligheden for tvangsgennemførelse af foranstaltninger øges.

Af de ovennævnte grunde, herunder særligt det forhold, at en sænkelse af den kriminelle lavalder kan forventes at have en negativ kriminalpræventiv effekt i forhold til målgruppen, skal kommissionen generelt anbefale, at indsatsen i forhold til børn under den kriminelle lavalder, der begår kriminalitet, gøres mere effektiv og virkningsfuld gennem en styrkelse af de ikke-strafferetlige reaktionsmuligheder frem for ved sænkelse af den kriminelle lavalder. Det bemærkes dog, at *ét medlem* af kommissionen (Ane Kristine Christensen) som nævnt ovenfor ikke har ønsket at tage stilling til spørgsmålet om nedsættelse af den kriminelle lavalder, så længe alle muligheder i den eksisterende lovgivning ikke er udtømt. For så vidt angår *ministerierepræsentanternes* (Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs og Henrik Thomassen) votum, henvises til udtalelsen i betænkningens afsnit 2.1.

Kommissionen skal i øvrigt pege på, at de ovennævnte forslag til initiativer skal ses i sammenhæng med en række af kommissionens øvrige forslag, der også vil have betydning for børn under 15 år, som mistænkes for at have begået kriminelle handlinger. Kommissionen kan således pege på forslaget om at skærpe straffen for medvirken til kriminelle handlinger begået af børn under den kriminelle lavalder, jf. betænkningens afsnit 2.3.2.2. Efter kommissionens opfattelse vil dette forslag gavne indsatsen mod kriminalitet begået af børn under den kriminelle lavalder, fordi incitamentet for personer over den kriminelle lavalder til at udnytte denne målgruppe til at begå kriminalitet bliver mindre.

Herudover tager en lang række af kommissionens anbefalinger og forslag sigte på at styrke den tidlige forebyggende indsats, der i vidt omfang retter sig mod netop denne målgruppe. Der kan bl.a. peges på kommissionens forslag vedrørende obligatorisk underretning af de sociale myndigheder ved kriminalitet begået af unge, jf. betænkningens afsnit 2.2.1.7, obligatorisk underretning af de sociale myndigheder ved vold i hjemmet, jf. betænkningens afsnit 2.2.1.8, og kommissionens anbefaling vedrørende styrkelse af det økonomiske incitament til at yde en tidlig forebyggende indsats, jf. betænkningens afsnit 2.2.1.16.1.

Der kan endvidere peges på kommissionens forslag om at indhente og evaluere erfaringerne med det netop etablerede zoneforbud og ungepålægget med henblik på at vurdere, om der er behov og grundlag for at udbygge de eksisterende muligheder for at udstede påbud eller forbud til konkrete børn og unge, herunder særligt om de af kommissionen påpegede håndhævelsesmæssige udfordringer, der umiddelbart taler imod en udvidelse af adgangen til at udstede sådanne påbud og forbud, kan løses i praksis, jf. betænkningens afsnit 2.2.5.2.

Som angivet ovenfor er der i kommissionen enighed om en række forslag til styrkelse af de ikke-strafferetlige reaktionsmuligheder. Herudover støtter et *flertal* i kommissionen et yderligere forslag mens to andre foreslåede initiativer støttes af *otte medlemmer*. Der henvises til beskrivelsen af forslagene og medlemmernes vota i afsnittet om model 3 ovenfor.

Kommissionens medlemmer er enige om, at de initiativer, der indgår i model 3, hver for sig eller tilsammen vil kunne udgøre et alternativ til en nedsættelse af den kriminelle lavalder, hvis de initiativer, som det enkelte medlem kan tiltræde, gennemføres. Det bemærkes dog, at *ét medlem* af kommissionen (Ane Kristine Christensen) som nævnt ovenfor ikke har ønsket at tage stilling til spørgsmålet om nedsættelse af den kriminelle lavalder, så længe alle muligheder i den eksisterende lovgivning ikke er udtømt. For så vidt angår *ministerierepræsentanternes* (Nina Eg Hansen, Lars Hjortnæs og Henrik Thomassen) votum, henvises til udtalelsen i betænkningens afsnit 2.1.

Bilag 6. Udvalgsrapport vedrørende målsætninger for sagsbehandlingstiden i sager mod unge lovovertrædere

1. Indledning

Regeringen nedsatte i september 2003 et ministerudvalg for indsatsen mod unge kriminelle. Udvalgets foreløbige afrapportering blev forelagt på et møde i regeringens koordinationsudvalg i december 2004. Udvalget anbefalede i sin foreløbige afrapportering bl.a., at der nedsættes en arbejdsgruppe, som skal se på mulighederne for en mere effektiv og hurtig sagsbehandling i relation til ungdomskriminalitet.

Det fremgår af regeringsgrundlaget "Nye mål" fra februar 2005, at regeringen ønsker, at anklagemyndighed, domstole og kriminalforsorgen skal prioritere, at kriminelle unge under 18 år får dom for deres kriminalitet og påbegynder afsoning eller opfyldelse af vilkår i forbindelse med tiltalefrafald eller betingede domme hurtigere, end det sker i dag. Det anføres således, at mindre komplicerede sager om kriminalitet begået af unge under 18 år bør indbringes for retten inden for en måned efter, at gerningsmanden er identificeret, og at afsoning eller opfyldelse af vilkår bør påbegyndes senest en måned efter sagens endelige afgørelse. Det anføres endvidere, at regeringen vil udarbejde retningslinier for hurtig sagsbehandling hos anklagemyndigheden og kriminalforsorgen i sager om unge kriminelle, og at der i den anledning skal nedsættes et udvalg under Rigsadvokaten.

På denne baggrund anmodede Justitsministeriet ved skrivelse af 27. maj 2005 Rigsadvokaten om at nedsætte et udvalg, som inden udgangen af 1. halvår 2006 skal komme med forslag til den konkrete udmøntning af målsætningen i regeringsgrundlaget. I skrivelsen anføres følgende om udvalgets opgaver:

"Udvalget bedes nærmere angive, hvilke sagstyper for så vidt angår mindre komplicerede sager vedrørende unge under 18 år der bør være omfattet af retningslinierne, ligesom de faktorer, der kan få betydning for mulighederne for at overholde en 30-dages frist, nærmere bør beskrives.

Under henvisning til anbefalingen fra ministerudvalget bedes udvalget endvidere mere overordnet overveje, for hvilke andre sagstyper i relation til ungdomskriminalitet det kan være relevant at opstille målsætninger for anklagemyndighedens sagsbehandlingstid."

Justitsministeriet forudsatte, at udvalget – udover repræsentanter for Rigsadvokaten – blev sammensat af repræsentanter for Kriminalforsorgen, Socialministeriet og Foreningen af Politimestre i Danmark.

På denne baggrund nedsatte Rigsadvokaten i juni 2005 et udvalg om sagsbehandlingstiden i sager mod unge lovovertrædere. Udvalget har haft følgende sammensætning:

Statsadvokat Hanne Schmidt, Rigsadvokaten (formand)
Statsadvokat Lise-Lotte Nilas, Foreningen af Statsadvokater
Politimester Ole Scharf, Foreningen af Politimestre i Danmark

Vicepolitimester Finn Ravnborg, Politifuldmægtigforeningen
Souschef Peter Dexters, Direktoratet for Kriminalforsorgen
Forsorgsfuldmægtig Dagmar Rasmussen, Direktoratet for Kriminalforsorgen
Fuldmægtig Jessie Brender Olesen, Socialministeriet

Vicestatsadvokat Lykke Sørensen, Rigsadvokaten, har fungeret som udvalgets sekretær. Endvidere har Rigspolitiet tilvejebragt statistiske oplysninger til brug for udvalgets arbejde, ligesom Rigspolitiet har ydet bistand i forbindelse med udvalgets overvejelser om opfølgning.

Afsnit 2 indeholder udvalgte statistiske oplysninger om ungdomskriminalitet, mens afsnit 3 omhandler gældende regler for behandlingen af sager mod unge lovovertrædere, herunder sagsbehandlingstiden. I afsnit 4 redegøres for udvalgets forslag til målsætninger for sagsbehandlingstiden i sager mod unge lovovertrædere, mens afsnit 5 indeholder forslag til opfølgning. Endelig indeholder afsnit 6 en sammenfatning af udvalgets forslag.

2. Antallet af sager mod unge lovovertrædere

I Kriminalitet 2004 fra Danmarks Statistik findes en række oplysninger om antallet af strafferetlige afgørelser vedrørende unge mellem 15 – 18 år i 2004. Det fremgår af oplysningerne (tabel 3.02A), at der i 2004 blev truffet 13.138 afgørelser vedrørende unge mellem 15 - 18 år, herunder bl.a. følgende afgørelser:

Afgørelsestype	15 år	16 år	17 år	I alt
Ubetinget straf alene ¹⁴⁷	27	82	117	226
Delvis betinget dom	13	55	81	149
Delvis betinget dom og samfundstjeneste	0	3	5	8
Ungdomssanktion	25	41	30	96
Betinget dom alene	211	414	437	1.062
Betinget dom og samfundstjeneste	7	38	67	112
Bødeafgørelse	1.563	3.549	3.714	8.826
Tiltalefrafald med vilkår om hjælpeforanstaltninger eller ungdomskontrakt	55	139	109	303

¹⁴⁷ Tallet omfatter også nogle domme, hvor der er idømt en ungdomssanktion.

I Kriminalitet 2004 fra Danmarks Statistik findes endvidere oplysninger om afgørelser fordelt efter overtrædelsens art og alder (tabel 3.05A). Enkelte tal er gengivet nedenfor.

Overtrædelsens art	15 år	16 år	17 år	I alt
Sædelighedsforbrydelser	20	42	34	96
Lov om euforiserende stoffer	60	141	222	423
Vold	284	508	539	1.331
Røveri	55	97	110	262
Indbrud	76	216	237	529
Butikstyveri	451	461	425	1.337
Brugstyveri af indregistreret køretøj	51	138	143	332
Brugstyveri af knallert	78	136	113	327
Hærværk	156	298	265	719
Færdselslov	628	2.225	2.374	5.227
Våbenlov	56	94	103	253

Det bemærkes, at udvalget har modtaget oplysninger om antallet af afgørelser fordelt på afgørelsestype og afgørelsesart for 2005 fra Rigspolitiet, jf. bilag 6.1. Imidlertid er oplysningerne bl.a. for så vidt angår ubetingede straffe og ungdomssanktion ikke udskilt, hvorfor tallene fra Danmarks Statistik for 2004 er gengivet ovenfor. Det bemærkes endvidere, at det af oplysningerne fra Rigspolitiet fremgår, at der foreligger betydeligt flere bødef afgørelser i 2005 vedrørende unge mellem 15 – 18 år, end det fremgår af oplysningerne fra Danmarks Statistik for 2004. Denne forskel, som ikke kan forklares med en stigning indenfor et år, kan skyldes, at en række bødef afgørelser ikke opdateres i Kriminalregisteret og dermed ikke fremgår af oplysningerne fra Danmarks Statistik.

3. Gældende regler om sagsbehandlingen og sagsbehandlingstiden i sager mod unge lovovertrædere

3.1. Indledning

I Rigsadvokatmeddelelse nr. 2/2004 er der fastsat retningslinier for behandlingen af sager mod unge lovovertrædere. Meddelelsen indeholder ikke generelle regler for sagsbehandlingstiden i sager mod unge lovovertrædere, men der er fastsat en række retningslinier, som har betydning for sagsbehandlingstiden. Der er endvidere i bl.a. lov om social service fastsat regler for sagsbehandlingen hos de sociale myndigheder, ligesom der bl.a. i bekendtgørelse nr. 503 af 17. juni 2005 om kriminalforsorgens tilsyn med prøveløsladte, betinget dømte mv. (tilsynsbekendtgørelsen) og bekendtgørelse nr. 504 af 17. juni 2005 om iværksættelse af fængselsstraf, forvaring og forvandlingsstraf for bøde i fængsel eller arresthus (iværksættelsesbekendtgørelsen) er fastsat visse regler for sagsbehandlingen hos Kriminalforsorgen. Ligeledes er der fastsat frister for sagsbehandlingstiden i bekendtgørelse nr. 322 af 19. april 2006 om fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (bekendtgørelse om strafudståelse på bopælen) samt i cirkulære nr. 31 af 19. april 2006 om sagsbehandlingsspørgsmål ved behandlingen af sager om fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol.

I afsnit 3.2. beskrives de gældende regler for sagsbehandlingen hos politiet, anklagemyndigheden, Kriminalforsorgen og de sociale myndigheder fra sigtelsen til sagen fremsendes til retten, eller anklagemyndigheden træffer en anden afgørelse i sagen. De gældende regler for sagsbehandlingen

efter afgørelsen, dvs. fra den endelige afgørelse til fuldbyrdelsen af en afgørelse iværksættes, beskrives i afsnit 3.3.

3.2. Sagsbehandlingen og sagsbehandlingstiden fra sigtelsen til afgørelsen

3.2.1. Sagsbehandlingen og sagsbehandlingstiden hos politiet og anklagemyndigheden

Rigsadvokatmeddelelse nr. 2/2004 indeholder bl.a. retningslinier for behandlingen af sager mod unge lovovertrædere mellem 15 – 18 år, herunder om samarbejdet mellem politiet og de sociale myndigheder.

Det er i pkt. 3.1. i meddelelsen fastsat, at politiet skal underrette de sociale myndigheder om sagen, når en sigtet mellem 15 og 18 år skal afhøres, og sigtelsen angår overtrædelse af straffeloven eller forhold, der efter loven kan medføre frihedsstraf. Det fremgår endvidere, at en repræsentant for de sociale myndigheder så vidt muligt skal have adgang til at overvære afhøringer, der foretages af politiet eller af retten. I andre tilfælde – dvs. når den unge ikke anholdes eller afhøres – skal de sociale myndigheder underrettes, såfremt den unge har begået kriminalitet, der ikke er bagatelagtig, og hvor der kan være behov for støtte fra de sociale myndigheder. Underretning af de sociale myndigheder skal i alle tilfælde ske senest, når efterforskningen er afsluttet.

Underretningen af de sociale myndigheder skal bl.a. sikre, at de sociale myndigheder så tidligt som muligt bliver bekendt med sagen, og at de sociale myndigheder i sager, hvor den unge har begået voldskriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet, kan udfærdige en foreløbig handleplan i overensstemmelse med § 58 a i lov om social service, jf. nedenfor i afsnit 3.2.4.

Det følger endvidere af pkt. 3.2. i meddelelsen, at den unges forældre ligeledes skal underrettes snarest muligt, hvis den unge anholdes eller skal afhøres. Hvis den unge ikke anholdes, og der ikke gennemføres en egentlig afhøring, underrettes den unges forældre snarest muligt og senest, når efterforskningen er afsluttet, f.eks. samtidig med udsendelse af bødeforelæg.

I meddelelsen er der endvidere i pkt. 3.4. fastsat følgende retningslinier for indhentelse af oplysninger om personlige forhold og orientering af kriminalforsorgen mv.:

”3.4. Oplysninger om personlige forhold, orientering af kriminalforsorgen mv.

3.4.1. Generelt

Oplysninger om sigtedes personlige forhold indhentes hos de sociale myndigheder i sigtedes opholdskommune. Oplysningerne bør normalt indhentes på et så tidligt tidspunkt som muligt. De bør dog ikke indhentes, før det er muligt i det væsentlige at overskue sagens nærmere karakter og omfang.

Med henblik på at sikre hurtig og effektiv sagsbehandling i sager, hvor der kan blive tale om at anvende tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt eller vilkår om hjælpeforanstaltninger efter § 40 i lov om social service, kan der i politikredsene etableres særlige udvalg/samråd med repræsentanter for de relevante myndigheder, herunder politiet og de sociale myndigheder. I stedet for at sende sagens akter mellem de forskellige myndigheder og dermed forlænge sagsbehandlingstiden, kan udvalgene/samrådene i fællesskab drøfte den unges situation og på denne baggrund fastsætte de vilkår, der vil være særligt velegnede over for den pågældende unge. Herefter drøftes vilkårenes indhold med den unge og dennes forældre.

3.4.2. Sagstyper og behovet for oplysninger fra de sociale myndigheder

Oplysninger om personlige forhold bør normalt indhentes i alle sager. Undtaget er dog

- sager, der må forventes at ende med påtaleopgivelse,
- sager, der kan afgøres med bøde eller advarsel,
- sager, der forventes sluttet efter bekendtgørelse nr. 621 af 25. juni 2001 om politimestrenes og statsadvokaternes adgang til at frafalde tiltale,
- sager, der med altovervejende sandsynlighed vil medføre en ubetinget frihedsstraf, og hvor der allerede foreligger personlige oplysninger.

3.4.3. Fremgangsmåde

Henvendelser til de sociale myndigheder skal vedlægges kopi af forholdsførelse eller kopi af retsmødebegæring eller anklageskrift, hvis disse foreligger. Sagens akter medsendes kun, hvor der skønnes at være et særligt behov for, at de sociale myndigheder kender detaljerne i sagen.

3.4.4. Personundersøgelser ved kriminalforsorgen. Retsplejelovens § 808

Personundersøgelser efter retsplejelovens § 808 indhentes normalt ikke i sager mod unge under 18 år. De oplysninger, der indhentes fra de sociale myndigheder, må antages at være tilstrækkelige i de fleste tilfælde. Hvis det overvejes at knytte tilsyn af kriminalforsorgen som vilkår til en helt eller delvist betinget dom, eller der kan blive tale om samfundstjeneste, skal der dog tilvejebringes en personundersøgelse. Det samme gælder, hvis der i øvrigt er behov for personlige oplysninger, som ikke kan skaffes gennem de sociale myndigheder.

Der henvises i øvrigt til rigsadvokatmeddelelsen om personundersøgelser ved kriminalforsorgen, herunder med henblik på samfundstjeneste.

For så vidt angår eventuel udfærdigelse af personundersøgelse i sager, hvor der kan blive tale om anvendelse af ungdomssanktion, henvises til afsnit 4.5.2.

3.4.5. Orientering af kriminalforsorgen om sager, der forventes at medføre ubetinget fængselsstraf

I sager, der forventes at medføre ubetinget fængselsstraf, underrettes den lokale afdeling af kriminalforsorgen om sagen, således at den unges afsoning kan planlægges og iværksættes hurtigst muligt.

Underretningen bør ske ved kopi af forholdsførelse, retsmødebegæring eller anklageskrift og så tidligt som muligt, når det står klart, at ubetinget fængselsstraf kan forventes.”

Rigsadvokatmeddelelse nr. 2/2004 indeholder ikke målsætninger for sagsbehandlingstiden i sager mod unge lovovertrædere, men på flere punkter understreges det, at sagerne skal behandles hurtigst muligt.

I sager, der skal afgøres med tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt, jf. retsplejelovens 722, stk. 1, nr. 2 og 3, jf. § 723, stk. 1, og § 40 i lov om social service, er det således i pkt. 4.2.1.5. om rettens godkendelse fastsat, at der i politikredsene med henblik på at sikre, at kontrakten godkendes af retten så hurtigt som muligt, bør søges etableret ordninger med de stedlige retter, der medfører, at behandlingen af sager om ungdomskontrakt kan ske, så snart kontrakten er underskrevet.

I bilag 6.2 findes et eksempel på sagsgangen hos politiet og anklagemyndigheden i sager mod unge lovovertrædere, der omhandler overtrædelse af straffeloven eller andre sager, der kan medføre frihedsstraf.

Som det fremgår af beskrivelsen, skal der foretages en række sagsbehandlingsskridt hos politiet og anklagemyndigheden, efter gerningsmanden er blevet sigtet. Der skal således for det første gennemføres afhøring af den sigtede, hvor forældremyndighedens indehaver og/eller de sociale myndigheder er tilstede. Endvidere kan der på grundlag af sigtedes forklaring, herunder hvis sigtede nægter sig skyldig, være anledning til at foretage yderligere efterforskning i sagen. Efter, at gerningsmanden er identificeret og sigtet, skal sagen forelægges for de sociale myndigheder og/eller Kriminalforsorgen med henblik på, at disse kan fremkomme med en udtalelse om sigtedes personlige forhold. Herefter skal anklagemyndigheden tage stilling til tiltaleespørgsmålet, herunder hvilken strafpåstand der skal nedlægges. I visse sager skal tiltaleespørgsmålet forelægges for vedkommende regionale statsadvokat.

I forhold til bøder for overtrædelse af færdselsloven er der ved Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 4. juni 1997 om mål for hurtig sagsbehandling m.v. fastsat en målsætning om, at sigtede i sager om overtrædelse af færdselsloven skal modtage et bødeforelæg inden 20 dage.

Rigspolitiet har til brug for udvalgets arbejde tilvejebragt en række oplysninger om sagsbehandlingstiden hos politiet og anklagemyndigheden fra bl.a. sigtelsen til tiltalen (fremsendelse til retten mv.) i sager om unge lovovertrædere, jf. bilag 6.1. Det fremgår af oplysningerne (tabel 5 og 5a - 5c), at sagsbehandlingstiden varierer betydeligt afhængig af kriminalitetens art. De korteste gennemsnitlige sagsbehandlingstider findes således i sager om overtrædelse af færdselsloven, hvor den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er på 30,7 dage, dog således at sager, der er konstateret ved automatisk trafikkontrol, behandles inden for 35,4 dage. For vold og røveri er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid 50,5 dage, mens den for narkotika og smugleri er 54,1 dage. Med hensyn til øvrige særlovsovertrædelser, der bl.a. omfatter overtrædelse af våbenloven, er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid 43,6 dage. Det bemærkes, at sager om overtrædelse af hastighedsgrænserne, som er konstateret i forbindelse med automatisk trafikkontrol, er udskilt fra de øvrige overtrædelser af færdselsloven. Det kan forlænge sagsbehandlingstiden i disse sager, at der er kørt i en brugsstjålet bil, fordi føreren af bilen ofte ikke kan identificeres af den registrerede ejer af bilen.

3.2.2. Retningslinier om sagsbehandlingstiden i sager om vold og voldtægt

Som nævnt under afsnit 3.1. er der ikke fastsat generelle retningslinier for sagsbehandlingstiden i sager mod unge lovovertrædere. For visse sagstyper er der imidlertid fastsat målsætninger for sagsbehandlingstiden, og disse retningslinier gælder også, hvis den sigtede er under 18 år.

Ved Rigsadvokatmeddelelse nr. 8/1997 om indberetning af sagsbehandlingstiden i voldssager, dvs. overtrædelser af straffelovens §§ 244 – 246, er det fastsat, at det bør tilstræbes, at det samlede tidsforbrug fra anmeldelse - i praksis identifikation af gerningsmanden - til sagens indbringelse for retten ikke overstiger 30 dage, samt at sagen bør tilstræbes fremsendt til retten inden en uge efter, at efterforskningen er afsluttet.

Endvidere er der i Rigsadvokatmeddelelse nr. 3/2005 fastsat målsætninger for sagsbehandlingstiden i voldtægtssager. Målsætningerne indebærer, at det bør tilstræbes, at det samlede tidsforbrug fra sigtelsen i en voldtægtssag til sagens indbringelse for retten ikke overstiger 60 dage. I de tilfælde, hvor der gennemføres mentalundersøgelse af sigtede og eventuelt tillige sker forelæggelse for Retslægerådet, bør det tilstræbes, at det samlede tidsforbrug fra sigtelsen til sagens indbringelse for retten ikke overstiger 4 måneder.

Målsætningerne omfatter sager om overtrædelse og forsøg på overtrædelse af straffelovens § 216, § 216, jf. § 224 (anden kønslig omgængelse end samleje) og § 216, jf. § 225 (kønslig omgængelse med en person af samme køn). Der er endvidere i pkt. 4 anført følgende om, hvilke sager der er omfattet af målsætningerne:

”Ordningen omfatter sager, hvor voldtægtsforholdet er sagens hovedforhold.

Ordningen omfatter imidlertid også sager, hvor der er begået anden kriminalitet i tilknytning til voldtægten – eksempelvis frihedsberøvelse af offeret eller efterfølgende trusler mod offeret – idet sådanne lovovertrædelser ikke i sig selv kan antages at påvirke behandlingen af voldtægts sagen væsentligt. Endvidere omfatter ordningen sager, hvor der i øvrigt måtte indgå forhold vedrørende mindre alvorlig kriminalitet begået uden sammenhæng med voldtægtsforholdet, hvis karakteren af disse forhold ikke medfører en særlig omfattende og langvarig efterforskning. Ordningen omfatter tillige sager med flere gerningsmænd og sager, hvor samme gerningsmand har begået flere voldtægter.

Udenfor ordningen falder nævningsager. Udenfor ordningen falder også sager, der skal behandles i byretten i 1. instans, hvis sagen udover voldtægt omfatter anden alvorlig kriminalitet, eksempelvis røverier, anden grovere berigelseskriminalitet eller adskillige voldsforhold, der i væsentlig grad har betydning for politiets og anklagemyndighedens behandling af sagen.”

3.2.3. Sagsbehandlingen og sagsbehandlingstiden hos Kriminalforsorgen

Efter retsplejelovens § 808, stk. 1, skal der tilvejebringes sådanne oplysninger om sigtedes personlige forhold, som må antages at være af betydning for sagens afgørelse vedrørende straffastsættelse eller anvendelse af anden retsfølge end straf. Det følger endvidere af stk. 2, at en nærmere undersøgelse vedrørende sigtedes personlige forhold, herunder navnlig hans tidligere og nuværende forhold i hjem, skole og arbejde samt hans legemlige og åndelige tilstand, i almindelighed skal foretages, når der kan blive spørgsmål om anvendelse af betinget dom i henhold til straffelovens kapitel 7 eller 8, tiltalefrafald på andre vilkår end vedtagelse af bøde og betaling af erstatning eller retsfølger, der træder i stedet for straf.

Personundersøgelser som nævnt i § 808, stk. 2, foretages af Kriminalforsorgen efter anmodning fra anklagemyndigheden. Personundersøgelser efter § 808 indhentes normalt ikke i sager mod unge under 18 år, medmindre det overvejes at knytte tilsyn af Kriminalforsorgen som vilkår til en helt eller delvist betinget dom, eller der kan blive tale om samfundstjeneste. Sager om unge lovovertrædere mellem 15 – 18 år forelægges i stedet for de sociale myndigheder med henblik på, at de sociale myndigheder tilvejebringer oplysninger om den unges personlige forhold, jf. afsnit 3.2.4. nedenfor.

Kriminalforsorgen har udarbejdet en vejledning for gennemførelse af personundersøgelser. Det fremgår af retningslinierne, at en personundersøgelse normalt ikke må tage længere tid end tre uger. Heri indgår også den tid, der anvendes til ekspedition af sagen.

Kriminalforsorgen udførte 844 personundersøgelser i 2004 vedrørende personer mellem 15 – 18 år. Heraf blev ca. halvdelen udført inden 30 dage.

I bilag 6.3 findes en beskrivelse af, hvordan sagsgangen er hos Kriminalforsorgen i sager, hvor Kriminalforsorgen skal udarbejde en personundersøgelse i en sag mod en ung under 18 år. Som det fremgår af beskrivelsen, indleder Kriminalforsorgen sagsbehandlingen, når sagen er modtaget fra anklagemyndigheden. I forhold til unge under 18 år skal Kriminalforsorgen, inden personundersøgelsens samtale gennemføres, indhente samtykke fra forældremyndighedens

indehaver til, at den unge medvirker til undersøgelsen, og samtykke til indhentning af oplysninger fra andre om den unge, og til at den unge eventuelt kan udføre samfundstjeneste. Når samtykke er modtaget, indkaldes den unge til samtale, men på grund af den unges udeblivelse forsinkes gennemførelsen af samtalerne i en række tilfælde. De oplysninger, som den unge fremkommer med under samtalen, søges dokumenteret af Kriminalforsorgen, således at der indhentes oplysninger fra skolen, forældre og de sociale myndigheder mv.

3.2.4. Sagsbehandlingen og sagsbehandlingstiden hos de sociale myndigheder

Som nævnt ovenfor under pkt. 3.2.1 og 3.2.3. forelægges sager vedrørende unge lovovertrædere mellem 15 – 18 år normalt af anklagemyndigheden for de sociale myndigheder i den unges opholdskommune med henblik på, at de sociale myndigheder tilvejebringer oplysninger om den unges personlige forhold, jf. retsplejelovens § 808, stk. 1. Sagen forelægges for de sociale myndigheder på et så tidligt tidspunkt som muligt, men dog ikke før, at det er muligt i det væsentlige at overskue sagens nærmere karakter og omfang, jf. pkt. 3.4.1. i Rigsadvokatmeddelelse nr. 4/2000.

I lov om social service og i vejledninger udarbejdet i medfør af loven er der fastsat visse regler for kommunernes behandling af sager vedrørende unge lovovertrædere.

Det følger af § 58 a, stk. 3, i lov om social service, at kommunen for unge under 18 år, der har begået voldskriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet, skal udarbejde en handleplan for en indsats, der kan modvirke yderligere kriminalitet og yde den nødvendige støtte til den unge. Handleplanen udarbejdes i samarbejde med den unge og dennes familie. Det følger endvidere af bestemmelsens stk. 4, at kommunen inden 7 dage efter, at kommunen har modtaget dokumentation fra politiet om den begåede kriminalitet, skal udarbejde en foreløbig handleplan. En handleplan skal angive formålet med indsatsen, og hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet. Handleplanen skal under hensyn til dette formål tillige angive indsatsens forventede varighed, særlige forhold vedrørende den unge, herunder behandling, uddannelse mv., jf. stk. 5.

Socialministeriet har udarbejdet vejledning nr. 10 af 3. februar 2006 om særlig støtte til børn og unge. Vejledningen uddyber reglerne om særlige støtte til børn og unge i lov om social service og indeholder i pkt. 126 – 132 bl.a. vejledning om udarbejdelse af handleplaner for børn og unge, der har begået kriminalitet. I vejledningen er bl.a. anført følgende:

”§ 58 a, stk. 3, giver kommunerne pligt til at udarbejde en handleplan, når en ung under 18 år har begået voldskriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet. Handleplanen skal beskrive en indsats, der kan modvirke yderligere kriminalitet, så der kan ydes den nødvendige støtte til den unge. Udover voldskriminalitet omfatter begrebet alvorlig kriminalitet, såsom voldtægt, røveri, grovere former for hærværk og tyveri samt forsøg på sådanne forbrydelser.

Det er ikke et krav, at den unge er dømt, eller at det på anden måde er bevist, at den unge faktisk har begået voldskriminalitet eller anden form for alvorlig kriminalitet. Det er hensigten, at der skal sættes ind så tidligt som muligt. Det er derfor ikke formålstjenligt at afvente en eventuel domfældelse.

Kommunens behandling af sagen kan, i tilfælde hvor der ikke er tale om bevist kriminalitet, alene ske ud fra, at der er foretaget en underretning om formodet kriminalitet. Dokumentationen fra politiet er et udgangspunkt for aktivt at inddrage barnet eller den unge og forældrene i sagen.

Kommunen skal efter § 58 a udarbejde en foreløbig handleplan senest 7 dage efter, at kommunen har modtaget dokumentation fra politiet om den begåede kriminalitet. Hvis den pågældende i forvejen er kendt af kommunen, vil en handleplan ofte kunne foreligge

hurtigere. I det omfang kommunen imidlertid ikke i forvejen kender barnet eller den unge, der pågribes i alvorlig kriminalitet, kan selv 7 dage anses for kort tid til at udarbejde en langsigtet handleplan for indsatsen. Kravet omfatter i disse tilfælde alene en foreløbig handleplan. Den foreløbige handleplan indebærer, at der er mulighed for efterfølgende justeringer, når barnets eller den unges situation er undersøgt yderligere. Den foreløbig handleplan kan f.eks. omfatte:

- at der straks indkaldes til et møde med forældrene og den unge, hvor det drøftes, hvad der kan gøres for at forebygge yderligere kriminalitet,
- at den unge får tilknyttet en støtte- eller kontaktperson, eller
- at den unge anbringes uden for hjemmet, for at hindre at der begås ny kriminalitet

Den konkrete indsats tilrettelægges af kommunen. For de 15 – 17-årige bør kommunen overveje at inddrage kriminalforsorgen. Det bør i denne forbindelse indgå, at kriminalforsorgen kan foranledige udarbejdet en personundersøgelse, jf. retsplejelovens § 808, om sigtedes forhold, der må antages at være af betydning for sagens afgørelse ved retten, inden for en kortere tidsfrist...

I de tilfælde, hvor den unge er omfattet af ordningen med ungdomskontrakter, vil kravet i § 58 a være opfyldt ved indgåelsen af ungdomskontrakt. Der skal derfor ikke udarbejdes en handleplan efter § 58 a.”

Om sagsbehandlingstid vedrørende ungdomssanktion er det særligt i pkt. 148 i vejledningen anført, at det er centralt, at sagsbehandlingen hos kommunen foregår hurtigt i sager, hvor idømmelse af ungdomssanktion kan komme på tale.

Vejledningen suppleres af vejledning nr. 10 af 31. januar 2000 om hurtig indsats over for børn og unge, der begår kriminalitet. Vejledningen har alene karakter af forslag til inspiration for den enkelte kommune til organisering af indsatsen. Det fremgår endvidere af vejledningen, at det ikke er hensigten, at vejledningen skal føre til øget ressourceanvendelse i den kommunale indsats.

Socialministeriet har til brug for udvalgets arbejde indhentet oplysninger om sagsbehandlingstiden hos de sociale myndigheder i København, Odense, Fredericia, Herning, Ringsted og Nordborg. Socialministeriet har på denne baggrund bl.a. konkluderet, at det tager ca. 7 – 14 dage for de store og mellemstore kommuner at udarbejde en foreløbig handleplan, mens det tager mellem 2 - 8 uger i de mindre kommuner. For så vidt angår kommunernes sagsbehandlingstid i forbindelse med en ungdomskontrakt, som træder i stedet for en foreløbig handleplan efter lov om social service, eller fastsættelse af andre vilkår fremgår det af de indkomne svar, at de store og mellemstore kommuner anvender ca. 2 uger, mens de små kommuner anvender mellem 2 – 4 uger med henblik på at udarbejde en udtalelse til anklagemyndigheden.

For så vidt angår sagsbehandlingstiden i forbindelse med sager om ungdomssanktion fremgår det af de indkomne svar, at der i de store og mellemstore kommuner anvendes fra ca. 7 dage til 2 måneder, mens der i de små kommuner anvendes fra to uger til 4 måneder.

3.3. Sagsbehandlingen og sagsbehandlingstiden i forbindelse med fuldbyrdelsen af afgørelsen

3.3.1. Sagsbehandlingen og sagsbehandlingstiden hos politiet og anklagemyndigheden

Efter retsplejelovens § 997, stk. 1, drager politimesteren omsorg for straffedommes fuldbyrdelse såvel i henseende til straf som i henseende til dommens øvrige bestemmelser. En straffedom kan ifølge § 999, stk. 1, ikke fuldbyrdes, før fristen for anke efter lovens almindelige regel er udløbet, eller ankeafkald er meddelt.

Bestemmelsen indebærer i praksis, at politimesteren skal underrette de relevante myndigheder, når en dom er endelig og kan fuldbyrdes. I sager om tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt eller sociale hjælpeforanstaltninger og sager, hvor der er fastsat en ungdomssanktion, underrettes de sociale myndigheder, mens det i sager, hvor der er idømt ubetinget fængselsstraf eller betinget dom med vilkår om tilsyn af Kriminalforsorgen eller om samfundstjeneste, er Kriminalforsorgen, der underrettes om afgørelsen.

Der er som nævnt ovenfor i afsnit 3.2. ikke fastsat generelle retningslinier for politiets og anklagemyndighedens sagsbehandlingstid i sager mod unge lovovertrædere. Det er dog i Rigsadvokatmeddelelse nr. 4/2000 om behandling af sager mod unge lovovertrædere på visse punkter fastsat, at sagerne skal behandles hurtigst muligt. Det er således fastsat, at politiet i sager, der afgøres med tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt, straks efter rettens godkendelse skal underrette de sociale myndigheder, således at de initiativer, der er fastsat i kontrakten, kan iværksættes snarest muligt, jf. pkt. 4.2.1.6. i meddelelsen.

Politimesterens underretning af Kriminalforsorgen følger af § 1, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 504 af 17. juni 2005 om iværksættelse af fængselsstraf, forvaring og forvandlingsstraf for bøde i fængsel eller arresthus (iværksættelsesbekendtgørelsen), hvorefter politimesteren underretter kriminalforsorgen om, at en person skal udstå fængselsstraf, så snart der er givet fuldbyrdelsesordre.

3.3.2. Sagsbehandlingen og sagsbehandlingstiden hos Kriminalforsorgen

Efter § 1 i lov om fuldbyrdelse af straf (straffuldbyrdelsesloven) fuldbyrdes efter reglerne i loven bl.a. fængselsstraffe, betingede domme og samfundstjeneste. I tilfælde, hvor en person mellem 15 – 18 år er idømt en ubetinget fængselsstraf, en betinget dom med vilkår om tilsyn af kriminalforsorgen eller en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste, har Kriminalforsorgen således ansvaret for fuldbyrdelsen af dommen.

Betingede domme

Efter § 2, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 503 af 17. juni 2005 om Kriminalforsorgens tilsyn med prøveløsladte, betinget dømte m.v. (tilsynsbekendtgørelsen) skal en person med vilkår om tilsyn møde hos eller modtage besøg af tilsynsmyndigheden senest en uge efter, at vilkåret om tilsynet er trådt i kraft. Ubetingede særvilkår om behandling, ophold i bestemt institution mv. skal iværksættes umiddelbart efter det første møde, medmindre de allerede er iværksat, jf. § 3, stk. 1.

Efter bekendtgørelsens § 8, stk. 1, skal tilsynsmyndigheden indgå aftale med et arbejdssted om afvikling af samfundstjeneste, og det følger af § 8, stk. 3, at i de tilfælde, hvor en person er idømt en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste, skal aftalerne være indgået snarest og senest 10 dage efter, at dommen kan fuldbyrdes, dog 20 dage i tilfælde af overtrædelse af færdselsloven, jf. stk. 4.

Kriminalforsorgen har oplyst, at de ovenfor nævnte frister er under revision, således at der fremover forventes at gælde en 14 dages frist for iværksættelse af tilsyn, og at der skal være lavet en aftale om samfundstjeneste senest 20 dage efter, at en sag er modtaget i en af Kriminalforsorgens afdelinger.

Ubetingede domme

Ifølge § 8, stk. 1, i straffuldbyrdelsesloven skal fuldbyrdelse af en fængselsstraf iværksættes snarest muligt. Der er endvidere i iværksættelsesbekendtgørelsen fastsat forskellige regler om indkaldelse til afsoning mv. af personer, som er idømt fængselsstraf. Der er ikke generelt fastsat tidsfrister for, hvornår fuldbyrdelsen af fængselsstraf skal iværksættes, men i forhold til voldssager og sager om voldtægt gælder dog en frist på 30 dage fra fuldbyrdelsesordren, jf. § 5, stk. 3, og § 27, stk. 2,

således at afsoning skal påbegyndes senest 30 dage efter, at dommen kan fuldbyrdes. For så vidt angår dømte, der er på fri fod, og som i forbindelse med en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste efter straffelovens § 64 er idømt ubetinget fængselsstraf i kombination med den betingede dom, gælder ifølge § 27, stk. 3, som udgangspunkt en frist på 1 måned for iværksættelse af fuldbyrdelsen af den ubetingede fængselsstraf. Endelig gælder der for dømte, der er på fri fod, at de har krav på en tilsigelsesfrist på 1 måned før datoen for fremmøde til afsoning, jf. § 12 i iværksættelsesbekendtgørelsen. For voldsdømte gælder dog en tilsigelsesfrist på 10 dage.

Fuldbyrdelse af ubetinget fængselsstraf i sager vedrørende unge mellem 15 og 18 år kan ske ved:

- afsoning på bopælen under intensiv overvågning (elektronisk fodlænke), når der er tale om domme indtil tre måneder, hvis der ikke er et behandlingsbehov, jf. straffuldbyrdelseslovens § 78 a,
- anbringelse i en behandlingsinstitution under de sociale myndigheder eller i en af Kriminalforsorgens pensioner (straffuldbyrdelseslovens § 78, stk. 2), og
- afsoning i fængsel eller arresthus, hvis afgørende hensyn til retshåndhævelsen taler imod anbringelse uden for fængsel eller arresthus.

I bilag 6.4 og 6.5 findes beskrivelser af sagsgangen hos Kriminalforsorgen i forbindelse med de nævnte afsoningsformer.

For så vidt angår anbringelse i social institution efter § 78 og afsoning på bopælen under intensiv overvågning er det Kriminalforsorgens erfaring, at sagsbehandlingstiden er meget varieret. Faktorer som f.eks. kommunens sagsbehandlingstid, institutionernes pladsforhold, etablering af beskæftigelsesforhold i sager om afsoning på bopælen og samarbejdet med den dømte og forældremyndighedsindehaver har stor betydning for sagsbehandlingstiden.

Efter § 78, stk. 2, i lov om fuldbyrdelse af straf mv. anbringes dømte, der er under 18 år og skal afsone en ubetinget straf, som udgangspunkt i institution mv. uden for Kriminalforsorgen.

Kriminalforsorgen behandler ca. 200 sager om året, hvor personer mellem 15 – 18 år er idømt ubetinget straf. Det fremgår af oplysningerne fra Danmarks Statistik i Kriminalitet 2004, at der i 2004 blev afsagt 402 domme om ubetinget frihedsstraf, heraf var 226 domme helt ubetingede, jf. afsnit 2 ovenfor. Når Kriminalforsorgen, der behandler alle sager, hvor unge mellem 15 – 18 år idømmes ubetinget frihedsstraf, alene behandler ca. 200 sager om året, skyldes det, at nogle unge har mere end en dom, hvor de er idømt ubetinget frihedsstraf, og at sådanne sager alene registreres som én sag hos Kriminalforsorgen. Endvidere er der en række domme om ubetinget frihedsstraf, hvor frihedsstraffen er udstået med varetægtsfængslingen, og som derfor ikke behandles af Kriminalforsorgen. Endelig er der ca. 100 domme vedrørende ungdomssanktion, som Kriminalforsorgen heller ikke behandler, idet det er de sociale myndigheder, der forestår fuldbyrdelsen.

Kriminalforsorgen har gennemgået sagerne på 182 personer, som er modtaget i 2005. Gennemgangen viser, at der i gennemsnit går syv dage fra politiet har givet fuldbyrdelsesordre, til direktoratet modtager dommen, idet ca. 1/3 af sagerne blev modtaget inden for tre dage, mens ca. 1/3 af sagerne blev modtaget mere end syv dage efter, at der var givet fuldbyrdelsesordre. I 115 sager har Kriminalforsorgen truffet beslutning om anbringelse i en institution udenfor Kriminalforsorgen, og i disse sager har den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, fra fuldbyrdelsesordren er givet, til beslutning om anbringelse er truffet, været 68 dage, men sagsbehandlingstiden i knap 30 procent af sagerne har været under 30 dage. I 54 sager var der endnu ikke truffet beslutning om anbringelse, hvilket bl.a. skyldes, at der var problemer med at finde et anbringelsessted, at den pågældende var fyldt 18 år i mellemtiden og derfor tilsagt til

afsoning, at den pågældende havde begået ny kriminalitet, eller at der i forbindelse med sagen var truffet bestemmelse om udvisning.

Med hensyn til unge under 18 år, der er dømt for vold, for hvem der derfor allerede eksisterer en frist på 30 dage for iværksættelse af straffen, overholdes 30-dages fristen sjældent for de unge, der skal anbringes i en institution udenfor Kriminalforsorgen efter straffuldbyrdelseslovens § 78. Fristen på 30 dage overholdes for de unge, der af hensyn til retsfølelsen skal udstå straffen i fængsel på trods af deres unge alder. Størstedelen af disse vil almindeligvis have været varetægtsfængslet under straffesagens behandling og vil ikke have været løsladt til senere strafudståelse, men fortsat være frihedsberøvet til straffen kan iværksættes.

Med hensyn til afsoning på bopælen under intensiv overvågning er det i bemærkningerne til lovforslaget til ændringen af straffuldbyrdelseslovens § 78 a, der blev indført ved lov nr. 304 af 19. april 2006, bl.a. anført:

”Iværksættelse af strafudståelse på bopælen med elektronisk fodlænke m.v. vil ikke kunne ske inden for 1 måned. Dette skyldes bl.a., at den dømte skal have en frist til at ansøge Direktoratet for Kriminalforsorgen om tilladelse til at bruge denne afsoningsform, og at der vil skulle foretages egnethedsundersøgelse af ansøgeren med henblik på at afklare, om den pågældende opfylder betingelserne for, at der meddeles en sådan tilladelse, jf. straffuldbyrdelseslovens § 78 b, stk. 3.

Justitsministeriet (Direktoratet for Kriminalforsorgen) vil imidlertid indrette administrationen af ordningen således, at behandlingen af ansøgninger om tilladelse til strafudståelse på bopælen under intensiv overvågning og kontrol fra den omhandlede persongruppe prioriteres. Det samme vil gælde for så vidt angår iværksættelsen af selve strafafsoningen på bopælen med elektronisk fodlænke m.v.”

3.3.3. Sagsbehandlingen og sagsbehandlingstiden hos de sociale myndigheder

Der er ikke fastsat generelle retningslinier for sagsbehandlingstiden for de sociale myndigheder i forbindelse med fuldbyrdelsen af afgørelser vedrørende unge lovovertrædere.

Med hensyn til fuldbyrdelsen af vilkår om ungdomskontrakt eller vilkår om sociale hjælpeforanstaltninger har kommunerne ifølge de oplysninger, som Socialministeriet har indhentet, i gennemsnit en sagsbehandlingstid på mellem 1 – 14 dage. Der kan dog gå op til tre måneder, hvis det f.eks. viser sig vanskeligt at finde en personlig rådgiver eller en kontaktperson.

For så vidt angår fuldbyrdelse af en ungdomssanktion viser de oplysninger, som Socialministeriet har indhentet, at iværksættelse af en ungdomssanktion i almindelighed sker meget hurtigt efter, at der er givet fuldbyrdelsesordre.

4. Forslag til målsætninger for sagsbehandlingstiden i sager mod unge lovovertrædere

4.1. Indledning

Som det fremgår af afsnit 1, er det i regeringsgrundlaget fastlagt, at mindre komplicerede sager om kriminalitet begået af unge under 18 år bør indbringes for retten inden for en måned efter, at gerningsmanden er identificeret, og at afsoning eller opfyldelse af vilkår bør påbegyndes senest en måned efter sagens endelige afgørelse.

Endvidere fremgår det af Justitsministeriets skrivelse af 27. maj 2005 til Rigsadvokaten, at udvalget nærmere skal angive, hvilke sagstyper for så vidt angår mindre komplicerede sager vedrørende unge under 18 år, der bør være omfattet af retningslinierne, ligesom de faktorer, der kan få betydning for mulighederne for at overholde en 30-dages frist, nærmere bør beskrives. Herudover skal udvalget mere overordnet overveje, for hvilke andre sagstyper i relation til ungdomskriminalitet det kan være relevant at opstille målsætninger for anklagemyndighedens sagsbehandlingstid.

Udvalget har på denne baggrund drøftet, hvordan der kan foretages en opdeling af sager mod unge lovovertrædere, herunder om det er muligt at foretage en opdeling i sager, der er mindre komplicerede, og andre sager. Udvalget har endvidere drøftet, om og i hvilke sager der kan opstilles en målsætning for sagsbehandlingstiden på 30 dage. Herudover har udvalget drøftet, hvilke forhold der har betydning for sagsbehandlingstiden i sager mod unge lovovertrædere, og hvilke forudsætninger der skal være opfyldt, for at en målsætning for sagsbehandlingstiden kan overholdes.

Nedenfor følger udvalgets forslag om målsætninger for sagsbehandlingstiden i sager mod unge lovovertrædere. Afsnit 4.2. indeholder generelle overvejelser om målsætninger for sagsbehandlingstiden. Forslagene til målsætninger for sagsbehandlingstiden er opdelt således, at afsnit 4.3. omhandler målsætninger for sagsbehandlingstiden før afgørelsen, mens afsnit 4.4. omhandler målsætninger for sagsbehandlingstiden efter afgørelsen.

4.2. Generelle overvejelser om målsætninger for sagsbehandlingstiden

Formålet med at fastsætte målsætninger for sagsbehandlingstiden i sager mod unge lovovertrædere er navnlig, at en person mellem 15 - 18 år, der har begået en lovovertrædelse, mødes med en hurtig og konsekvent reaktion fra det offentliges side. Målsætninger for sagsbehandlingstiden kan således sikre, at sager mod unge lovovertrædere efterforskes og afgøres hurtigt, og at afgørelsen hurtigt fuldbyrdes, herunder at der bliver iværksat hjælpeforanstaltninger, der kan afholde den unge fra at begå yderligere kriminalitet. Det er således af stor betydning, at den unge, når en afgørelse er truffet, ikke efterlades i et tomrum, fordi fuldbyrdelsen af afgørelsen af forskellige grunde trækker ud.

Ved fastsættelse af målsætninger for politiets og anklagemyndighedens sagsbehandlingstid må der også lægges vægt på, at efterforskningen og overvejelserne om tiltalospørgsmålet fortsat kan foregå med den nødvendige grundighed, og således at der ikke opstår risiko for, at skyldige frifindes, alene fordi der ikke er tilvejebragt de nødvendige oplysninger i sagen.

Samtidig bemærkes, at sager mod unge lovovertrædere er meget forskellige, og at muligheden for en hurtig afslutning af efterforskningen derfor varierer betydeligt. I nogle sager, f.eks. hvor den unge tages på fersk gerning, vil det være muligt at overholde en forholdsvis kort frist for politiets og anklagemyndighedens sagsbehandlingstid, mens der i andre sager er behov for en væsentlig mere omfattende efterforskning, f.eks. hvis den sigtede har begået flere lovovertrædelser, eller der er adskillige gerningsmænd involveret i lovovertrædelsen.

I sager mod unge lovovertrædere er det endvidere af større betydning end i andre sager, at sanktionen tager højde for den unges personlige forhold og aktuelle situation. Det stiller således

krav til sagsbehandlingen hos Kriminalforsorgen og de sociale myndigheder, som skal have et så tilstrækkeligt kendskab til den unge, at der i forbindelse med afgørelser, som indeholder vilkår om sociale hjælpeforanstaltninger eller tilsyn, fastsættes de foranstaltninger, der i det konkrete tilfælde er mest formålstjenlige over for den enkelte unge.

Sager mod unge lovovertrædere afgøres derfor også med meget forskellige sanktioner. Der er således afgørelser om ubetinget frihedsstraf, der som hovedregel skal afsones i en social institution, og afgørelser, som indeholder meget individuelle hjælpeforanstaltninger. Da afgørelserne er af forskellig karakter, vil muligheden for hurtig iværksættelse af fuldbyrdelsen derfor også variere betydeligt.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at der næppe kan opstilles mål for sagsbehandlingstiden, som både tilskynder til en hurtigere sagsbehandling, og som det samtidig er muligt at opfylde i alle sager. Selv om der fastsættes målsætninger, der er en realistisk mulighed for at overholde i størsteparten af sagerne, må det derfor forventes, at der vil være en del sager, hvor det ikke er muligt at overholde en fastsat frist, men hvor målsætningerne dog alligevel kan medvirke til at sikre, at sagen søges fremmet hurtigst muligt.

4.3. Sagsbehandlingstiden fra sigtelsen til afgørelsen

4.3.1. Fra hvilket tidspunkt bør målsætninger for sagsbehandlingstiden før afgørelsen regnes

Det fremgår af regeringsgrundlaget fra februar 2005 "Nye mål", at regeringen ønsker, at anklagemyndighed, domstole og Kriminalforsorgen skal prioritere, at kriminelle under 18 år får dom for deres kriminalitet og påbegynder afsoning eller opfyldelse af vilkår i forbindelse med tiltalefrafald og betingede domme hurtigere, end det sker i dag. Det anføres således, at mindre komplicerede sager om kriminalitet begået af unge under 18 år bør indbringes for retten inden for en måned efter, at gerningsmanden er identificeret, og afsoning eller opfyldelse af vilkår bør påbegyndes senest en måned efter sagens endelige afgørelse.

For så vidt angår voldssager fremgår det af Rigsadvokatmeddelelse nr. 8/1997 om indberetning af sagsbehandlingstiden i voldssager, at der er opstillet to målsætninger for sagsbehandlingstiden i voldssager. For det første bør det tilstræbes, at det samlede tidsforbrug fra anmeldelse – i praksis identifikationen af gerningsmanden – til sagens indbringelse for retten ikke overstiger 30 dage, og for det andet bør det tilstræbes, at sagen fremsendes til retten inden en uge efter, at efterforskningen er afsluttet. I voldtægtssager regnes fristen fra sigtelsestidspunktet, jf. Rigsadvokatmeddelelse nr. 3/2005.

Oplysninger vedrørende politikredsens opfyldelse af målsætningerne for sagsbehandlingstiden i volds- og voldtægtssager indberettes manuelt fra politikredsene til rigsadvokaturen, hvilket indebærer en betydelig ressourcemæssig belastning for politikredsene.

I Rigspolitiets centrale it-systemer registreres datoen for sigtelsen, hvorimod der ikke indføres oplysninger om tidspunktet for gerningsmandens identifikation. Da sigtelsestidspunktet og tidspunktet for gerningsmandens identifikation i almindelighed vil være sammenfaldende, og da udvalget finder, at det med henblik på opfølgning i forhold til målsætningerne vil være

hensigtsmæssigt som noget nyt at kunne trække oplysninger om sagsbehandlingstiden fra Rigspolitiets centrale it-systemer, finder udvalget, at sagsbehandlingstiden bør regnes fra sigtelsestidspunktet.

4.3.2. Udvalgets overvejelser vedrørende afgrænsning af sager og fastsættelse af målsætning for sagsbehandlingstiden

Det fremgår af beskrivelsen af arbejdsgruppens opgave, at det for mindre komplicerede sager bør fastsættes, at disse indbringes for retten inden en måned.

Udvalget har på denne baggrund overvejet, om og i givet fald på hvilken måde der kan foretages en opdeling af sager mod unge lovovertrædere, herunder om sagerne kan opdeles i mindre komplicerede sager og andre sager.

Udvalget har i første række drøftet en opdeling efter kriminalitetstype, herunder efter alvorlig og mindre alvorlig kriminalitet, eller sanktionstype.

For så vidt angår en opdeling af sagerne efter kriminalitetstypen, dvs. om der er tale om f.eks. voldskriminalitet, berigelseskriminalitet, hærværk mv., har udvalget drøftet, om det er muligt generelt at fastslå, at visse kriminalitetstyper kan anses for at være mindre komplicerede med hensyn til sagsbehandlingen end andre kriminalitetstyper. I den forbindelse har udvalget også overvejet, om det må antages, at sager om mere alvorlig kriminalitet altid kan anses for at være mere komplicerede end andre former for kriminalitet.

Det er udvalgets opfattelse, at det er vanskeligt at fastslå, at sager om visse kriminalitetstyper generelt er mindre komplicerede - og dermed mindre tidskrævende at efterforske - end andre. Der er således ikke noget, der taler for, at en sag om f.eks. indbrud i alle tilfælde vil være mindre kompliceret end en sag om røveri. Omfatter en sag således en række indbrud, kan efterforskningen tage længere tid end f.eks. et røveri på en tankstation, hvor den unge er pågrebet med det samme. Det kan heller ikke generelt antages, at sager om grov kriminalitet altid er mere komplicerede end sager om mindre grov kriminalitet. En sag om et gaderøveri, hvor en person overfalder på gaden og får stjålet sin taske, er således alvorlig kriminalitet, men sagen vil ikke være vanskelig at efterforske i løbet af kort tid, hvis gerningsmanden tages på fersk gerning. Sagen er derimod mere kompliceret, hvis gerningsmanden først anholdes senere, og der er tvivl om hans identitet, eller hvis der er flere gerningsmænd, der skal identificeres og anholdes.

På den baggrund er det udvalgets opfattelse, at det vil være vanskeligt at foretage en klar opdeling af sagerne i mindre komplicerede sager og andre sager ud fra kriminalitetstype, herunder i forhold til kriminalitetens alvor.

Som nævnt ovenfor har udvalget dernæst overvejet, om sagerne mod unge lovovertrædere kan opdeles efter sanktionstypen. Sager mod unge lovovertrædere afgøres med følgende sanktioner:

- Advarsel, jf. retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 1
- Bøde
- Tiltalefrafald uden særlige vilkår, jf. retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 3
- Tiltalefrafald med vilkår om hjælpeforanstaltninger efter § 40 i lov om social service, jf. retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 2
- Tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt, jf. § 722, stk. 1, nr. 3
- Ungdomssanktion
- Frihedsstraf, herunder betinget dom med eller uden vilkår

- Foranstaltningsdom, jf. straffelovens §§ 68 - 69

Efter udvalgets opfattelse er det navnlig velbegrundet, at sager om tiltalefrafald med vilkår, ungdomssanktion og frihedsstraf behandles hurtigt, da anvendelsen af disse sanktionstyper peger på, at der er tale om kriminalitet af en vis alvor, og at der er behov for at iværksætte foranstaltninger over for den unge, som kan forebygge yderligere kriminalitet.

Derimod er det af mindre betydning, om sager, der afgøres med advarsel, bøde eller tiltalefrafald uden vilkår, afgøres meget hurtigt, idet der under alle omstændigheder ofte vil være tale om mindre alvorlig kriminalitet, ligesom der ikke skal iværksættes tilsyn eller andre foranstaltninger. Det bemærkes endvidere, at der i Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 22. december 1997 vedrørende udmøntning af Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 4. juni 1997 om mål for hurtig sagsbehandling m.v. er fastsat en målsætning om, at sigtede i sager om overtrædelse af færdselsloven skal modtage et bødeforelæg inden for 20 dage.

En opdeling efter sanktionstypen vil imidlertid ikke nødvendigvis afspejle, om der er tale om mere eller mindre komplicerede sager. Således vil sager, der f.eks. afgøres med frihedsstraf, kunne omfatte alt fra meget enkle voldssager til sager om manddrab, ligesom sager, der afgøres med et tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt, kan omfatte f.eks. mindre komplicerede hærværksforhold eller gentagne tyverier, der kræver efterforskning.

Da det samtidig er vanskeligt på forhånd for politiet og anklagemyndigheden i alle tilfælde at vurdere, hvilken sanktion der kan forventes fastsat, finder udvalget det heller ikke hensigtsmæssigt, at sagerne opdeles i mindre komplicerede sager og andre sager på grundlag af sanktionstypen.

På denne baggrund er det udvalgets opfattelse, at der bør fastsættes en generel målsætning for sagsbehandlingstiden i sager mod unge lovovertrædere fra sigtelsestidspunktet, indtil sagen fremsendes til retten, eller anklagemyndigheden træffer en anden afgørelse, uanset om der er tale om mindre komplicerede sager eller andre sager.

I lyset af ovenstående overvejelser har udvalget derfor overvejet, hvilken generel målsætning for sagsbehandlingstiden i sager mod unge lovovertrædere, som det vil være realistisk at fastsætte. I den forbindelse er det indgået i udvalgets overvejelser, at det i regeringsgrundlaget "Nye mål" fra februar 2005 og i Justitsministeriets skrivelse af 27. maj 2005 er forudsat, at der for de mindre komplicerede sager fastsættes en målsætning for sagsbehandlingstiden på 30 dage.

En generel målsætning for sagsbehandlingstiden på 30 dage vil efter udvalgets opfattelse ikke kunne opfyldes for en lang række sager mod unge lovovertrædere.

Der vil således være en række sager, som af forskellige grunde indebærer længere efterforskning mv. Det kan være sager, der omfatter flere gerningsmænd, herunder bandekriminalitet, eller sager, der vedrører én gerningsmand, men omfatter adskillige forhold af alvorligere kriminalitet. Endvidere vil det i sager, hvor der i forbindelse med efterforskningen af sagen skal gennemføres visse retstekniske undersøgelser, i almindelighed heller ikke være muligt at indbringe sagen for retten inden for ganske kort tid. Udarbejdelse af en DNA-profilanalyse kan således tage op mod 10 uger.

Herudover vil der være en række andre forhold, som kan forsinke sagsbehandlingen, og som derfor vil indebære, at en målsætning på 30 dage ikke kan overholdes. F.eks. forsinkes sagsbehandlingen hos Kriminalforsorgen og de sociale myndigheder i en række tilfælde, fordi der ikke kan skabes

kontakt til den unge og/eller dennes forældre, eller fordi der ikke kan skaffes den nødvendige tolkebistand indenfor en rimelig periode.

Også spørgsmål om udvisning, hvor der skal indhentes oplysninger bl.a. fra Udlændingestyrelsen, kan være med til at forlænge sagsbehandlingstiden.

En sagsbehandlingstid på 30 dage vil heller ikke kunne overholdes i sager, der skal behandles som nævningesager. Det skyldes bl.a., at disse sager omhandler meget alvorlig kriminalitet, og at der i en række tilfælde bl.a. skal gennemføres en mentalundersøgelse. Det vil heller ikke være muligt at behandle sager, hvor der forventes fastsat en foranstaltning efter straffelovens §§ 68 – 69, inden for en meget kort sagsbehandlingsfrist, idet der ligeledes i disse sager skal gennemføres mentalundersøgelse. Det er dog samtidig meget få sager mod unge lovovertrædere, der behandles som nævningesager, eller som afgøres med foranstaltninger.

For så vidt angår voldtægtssager eksisterer der allerede i dag målsætninger for sagsbehandlingstiden på henholdsvis 60 dage og 4 måneder. Det er udvalgets opfattelse, at det som udgangspunkt ikke vil være muligt at behandle voldtægtssager mod unge lovovertrædere hurtigere end de 60 dage, der gælder mod andre. Som det fremgår ovenfor i afsnit 2, er antallet af sager mod unge, der har begået sædelighedsforbrydelser, herunder voldtægt, imidlertid også begrænset.

På den baggrund kunne det overvejes at fastsætte en generel målsætning for sagsbehandlingstiden, men samtidig undtage nogle sager fra målsætningen. En række af de sagstyper, hvor en kort sagsbehandlingstid aldrig eller sjældent vil kunne overholdes, forudsætter imidlertid en konkret vurdering af sagen og dermed en manuel gennemgang, hvilket vil gøre det vanskeligt at foretage elektronisk opgørelse af målopfyldelsen, jf. nedenfor i afsnit 5 om udvalgets forslag til opfølgning.

Herefter er det udvalgets opfattelse, at det er mest hensigtsmæssigt, at der fastsættes en generel målsætning for sagsbehandlingstiden, der gælder for alle sager mod unge lovovertrædere. Fordelen ved at fastsætte en generel målsætning for sagsbehandlingstiden er, at målsætningen herefter gælder for enhver sag mod en ung mellem 15 – 18 år og dermed indebærer, at der sker en prioritering af denne type sager. Selv om målsætningen ikke vil kunne opfyldes i alle sager mod unge lovovertrædere mellem 15 – 18 år, vil fastsættelse af en generel målsætning for sagsbehandlingstiden også kunne medvirke til at forkorte sagsbehandlingstiden i de mere komplicerede sager.

Hvis målsætningen for sagsbehandlingstiden fastsættes til 30 dage, er det imidlertid udvalgets opfattelse, at der er en række helt afgørende forudsætninger, som skal opfyldes, hvis denne målsætning skal være realistisk i et rimeligt antal af sagerne. Disse forudsætninger er nærmere beskrevet nedenfor i afsnit 4.3.3.

Det er samtidig udvalgets holdning, at uanset om disse forudsætninger opfyldes, vil der fortsat være et betydeligt antal sager, hvor en målsætning på 30 dage ikke vil være realistisk. Udvalget har derfor også drøftet, om der i stedet for en generel målsætning på 30 dage for sagsbehandlingstiden kan fastsættes en anden generel målsætning, som indebærer, at den unge fortsat mærker en hurtig og konsekvent reaktion, men som samtidig vil kunne opfyldes i et større antal sager.

På baggrund bl.a. af udvalgets drøftelser om sagsgangen i sager mod unge lovovertrædere, finder udvalget, at en generel målsætning for sagsbehandlingstiden på 60 dage vil kunne indfri ønskerne om hurtig sagsbehandling i sager om unge lovovertrædere og ligeledes sikre tilstrækkelig tid til grundig behandling af sagerne, herunder overvejelserne af, hvilken sanktion der vil være den mest egnede i forhold til den enkelte unge. Endvidere vil en målsætning for sagsbehandlingstiden på 60

dage kunne opfyldes i et større antal af sagerne. Som det fremgår nedenfor i afsnit 5, vil der også i tilfælde, hvor der fastsættes en generel målsætning for sagsbehandlingstiden på 60 dage, fortsat kunne gennemføres målinger, som giver et samlet billede af sagsbehandlingstiden, således at der fortsat trækkes oplysninger, som f.eks. viser, hvor mange sager der behandles inden for 30 dage.

Samlet er det derfor udvalgets anbefaling, at der fastsættes en generel målsætning for sagsbehandlingstiden på 60 dage i sager mod unge lovovertrædere.

Det tilføjes i den forbindelse, at der i Norge gælder en lovbestemt frist for sagsbehandlingstiden i sager mod unge lovovertrædere, som indebærer, at spørgsmålet om tiltale i disse sager som hovedregel skal afgøres inden seks uger (42 dage) efter, at vedkommende er at anse som mistænkt i sagen, dvs. i praksis fra sigtelsestidspunktet, jf. § 249, 2. led, i straffeprocessloven. Den norske rigsadvokat har oplyst, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i sager mod unge lovovertrædere var 52 dage i 2005.

I Sverige findes i § 4 i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare regler om, at efterforskning i sager, der kan medføre fængsel i mere end seks måneder, skal foregå med særlig hurtighed. Det fremgår endvidere af bestemmelsens andet led, at beslutning om tiltalsspørgsmålet skal træffes hurtigst muligt og senest 6 uger (42 dage) efter sigtelsen. Endvidere følger det af 3. led i bestemmelsen, at tidsfristen alene kan overskrides, hvis det er nødvendigt at hensyn til efterforskningens karakter eller andre særlige forhold. Ved en lovændring, som træder i kraft den 1. januar 2007, udvides bestemmelsen til at omfatte alle lovovertrædelser, der kan medføre fængselsstraf. Tidsfristen kan fortsat overskrides af hensyn til efterforskningens karakter eller andre særlige omstændigheder, samt hvis den sigtede ifølge svensk lov skal deltage i mægling. Den svenske rigsadvokat har i forbindelse med lovændringen bl.a. anført, at fristen bør forlænges til otte uger, da den eksisterende frist på seks uger er meget vanskelig at overholde, og at det bør præciseres, i hvilke sager fristen må overskrides.

Som det fremgår, gælder der således i Norge og Sverige en længere frist end 30 dage for sagsbehandlingstiden i sager mod unge lovovertrædere, og der er i begge lande vanskeligheder med at overholde denne frist.

Uanset, om der fastsættes en generel målsætning for sagsbehandlingstiden på 60 dage, er det udvalgets opfattelse, at de målsætninger for sagsbehandlingstiden på 30 dage, der er fastsat i voldssager, fortsat bør være gældende. Der er således typisk tale om ukomplicerede sager, hvor en sagsbehandlingstid på 30 dage i almindelighed bør kunne overholdes. Endvidere er det udvalgets opfattelse, at målsætningen i Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 22. december 1997 om, at sigtede i sager om overtrædelse af færdselsloven skal modtage bødeforelæg inden for 20 dage, også fortsat bør opretholdes i forhold til unge mellem 15 – 18 år.

4.3.3. Forudsætninger for, at en målsætning for sagsbehandlingen på 30 dage kan overholdes

Som nævnt ovenfor i afsnit 4.3.2. er det udvalgets opfattelse, at det er mest hensigtsmæssigt, at der fastsættes en generel målsætning for sagsbehandlingstiden i sager mod unge lovovertrædere.

Hvis målsætningen for sagsbehandlingstiden fastsættes til 30 dage, er der en række helt afgørende forudsætninger, som skal opfyldes, hvis denne målsætning skal være realistisk i et rimeligt antal af sagerne.

Sagsbehandlingen fra sigtelsestidspunktet til tidspunktet, hvor sagen indbringes for retten, eller anklagemyndigheden træffer en anden afgørelse (udsender bødeforelæg eller træffer afgørelse om udenretligt tiltalefrafald eller om påtaleopgivelse), omfatter politiets efterforskning og anklagemyndighedens vurdering af sagen. I mange sager mod unge lovovertrædere skal der endvidere indhentes en udtalelse fra enten Kriminalforsorgen eller de sociale myndigheder, ligesom den unges forældre skal inddrages i sagen.

Udvalget har drøftet, hvilke forhold der navnlig forsinker sagsbehandlingen i sager mod unge lovovertrædere, og hvilke forudsætninger der skal opfyldes, hvis en målsætning for sagsbehandlingstiden på 30 dage skal kunne overholdes. Det bemærkes i den forbindelse, at disse forudsætninger også skal opfyldes, hvis der fastsættes en målsætning for sagsbehandlingstiden på 60 dage, men der kan i givet fald fastsættes længere frister for de enkelte myndigheders sagsbehandling.

Generelt er det udvalgets opfattelse, at sagsbehandlingen i sager mod unge lovovertrædere kan fremskyndes, hvis der er et smidigt samarbejde mellem de involverede myndigheder. På den anden side finder udvalget, at et smidigt samarbejde ikke alene vil være fyldestgørende, hvis en målsætning på 30 dage skal overholdes. Det er derfor udvalgets holdning, at det ikke er tilstrækkeligt at opstille en samlet målsætning for sagsbehandlingstiden, men at der også i forhold til de øvrige involverede myndigheder, dvs. de sociale myndigheder og Kriminalforsorgen i de tilfælde, hvor der skal udfærdiges en personundersøgelse, må opstilles bindende frister for sagsbehandlingstiden. Det skal således være muligt for anklagemyndigheden, der har ansvaret for, at en generel målsætning for sagsbehandlingstiden overholdes, at stille krav til sagsbehandlingstiden hos de øvrige myndigheder, som er involveret i behandlingen af sagen.

Udvalget har også overvejet, om det er muligt at fremskynde og forbedre sagsbehandlingen ved etablering af såkaldte samråd med repræsentanter for anklagemyndigheden, Kriminalforsorgen og de sociale myndigheder.

Politiets og anklagemyndighedens sagsbehandling

I bilag 6.2 findes som nævnt i afsnit 3.2.1 et eksempel på, hvordan sagsgangen i sager mod unge lovovertrædere kan være. Som det fremgår af oversigten, vil afhøringen af sigtede som udgangspunkt ske under tilstedeværelse af forældremyndighedens indehaver og de sociale myndigheder. Når sagen er færdigefterforsket, overgives den til anklagemyndigheden, der alt efter sagens karakter retter henvendelse til Kriminalforsorgen og/eller de sociale myndigheder. Når udtalelsen fra disse myndigheder er modtaget, træffer anklagemyndigheden afgørelse om tiltale spørgsmål, herunder om hvilken strafpåstand der skal nedlægges.

Politikredsene behandler sager mod unge lovovertrædere forskelligt, men det må antages, at det vil kunne afkorte sagsbehandlingen i sager mod unge lovovertrædere, hvis anklagemyndigheden meget tidligt i politiets efterforskning inddrages med henblik på at visitere sagen og overveje eventuelle sanktioner. I givet fald vil sager mod unge lovovertrædere i mange tilfælde kunne forelægges for de sociale myndigheder og/eller Kriminalforsorgen på et tidligere tidspunkt, dvs. selv om sagen ikke er færdigefterforsket. I den forbindelse bemærkes, at de sociale myndigheder i en lang række tilfælde allerede på dette tidspunkt er bekendt med sagen, idet de sociale myndigheder af politiet bliver underrettet om bl.a. sager, hvor en sigtet mellem 15 og 18 år skal afhøres, og sigtelsen angår overtrædelse af straffeloven eller forhold, der efter loven kan medføre frihedsstraf, ligesom de sociale myndigheder har haft lejlighed til at overvære afhøringen, jf. herved pkt. 3.1. i Rigsadvokatmeddelelse 2/2004.

I en række sager forelægges sagen både for de sociale myndigheder og Kriminalforsorgen. Det er udvalgets opfattelse, at sager mod unge lovovertrædere så vidt muligt kun bør forelægges for én myndighed. I sager, som under alle omstændigheder skal forelægges for Kriminalforsorgen, bør sagen således ikke også forelægges for de sociale myndigheder, idet Kriminalforsorgen kan indhente de nødvendige oplysninger fra de sociale myndigheder. Herved undgås det, at sagen sendes til to myndigheder, hvilket forlænger sagsbehandlingstiden. Med henblik på at forberede de sociale myndigheder på sagen foreslår udvalget, at de sociale myndigheder fra anklagemyndigheden modtager kopi af skrivelsen til Kriminalforsorgen.

For så vidt angår sager, der forventes afgjort med ungdomssanktion, følger det af Rigsadvokatmeddelelse nr. 3/2002, at disse sager skal forelægges for vedkommende regionale statsadvokat. Denne forelæggelsesregel blev fastsat, da reglerne om ungdomssanktion i 2001 blev indsat i straffelovens § 74 a, med henblik på at sikre en ensartet anvendelse af ungdomssanktionen. Det er udvalgets opfattelse, at der ikke længere er grundlag for opretholde forelæggelsesreglen, hvilket vil betyde en forkortelse af anklagemyndighedens sagsbehandlingstid i sager, der forventes afgjort med en ungdomssanktion.

Kriminalforsorgens sagsbehandlingstid

Som nævnt inddrages Kriminalforsorgen i sager mod unge lovovertrædere, hvis der er mulighed for, at sagerne kan afgøres med en betinget dom med vilkår om tilsyn af Kriminalforsorgen eller samfundstjeneste.

Personundersøgelser skal efter Kriminalforsorgens vejledning normalt udarbejdes inden for 3 uger. En intern opgørelse har vist, at 13 procent af personundersøgelserne vedrørende unge under 18 år udarbejdes indenfor 14 dage, mens 28 procent af personundersøgelserne udarbejdes inden for 21 dage, og 50 procent af undersøgelserne inden for 30 dage.

I bilag 6.3 er indsat en oversigt over sagsgangen hos Kriminalforsorgen i en sag, hvor Kriminalforsorgen skal udarbejde en personundersøgelse efter retsplejelovens § 808. Som det fremgår, indhentes der som udgangspunkt relevante oplysninger fra de sociale myndigheder, forældre, lærere, pædagoger og arbejdsgiver m.fl.

Udvalget har overvejet, om det i sager mod unge lovovertrædere vil være muligt at udarbejde en begrænset personundersøgelse, som i hovedsagen bygger på oplysninger fra de sociale myndigheder og på samtale med den sigtede og dennes forældre. De sociale myndigheder må normalt antages at være i besiddelse af oplysninger om skole-, uddannelses- og beskæftigelsesforløb, hvis de sociale myndigheder er bekendt med den sigtede.

Kriminalforsorgen udarbejder imidlertid allerede nu begrænsede personundersøgelser på bl.a. personer, der er sigtet for vold, og som ikke inden for det sidste år har været undergivet sociale foranstaltninger. Hvis den sigtede derimod har været undergivet servicelovens bestemmelser vedrørende børn og unge, eller den sigtede har været i psykiatrisk behandling eller behandling for misbrug, bliver der udarbejdet en almindelig personundersøgelse. Det er samtidig væsentligt, at Kriminalforsorgens personundersøgere foretager en konkret faglig vurdering af, hvilke oplysninger det – af hensyn til straffastsættelsen og forsorgsarbejdet – er nødvendigt at indhente. Hvis de sociale myndigheders oplysninger ikke er helt aktuelle, kan den unges tilværelse have udviklet sig såvel positivt som negativt siden sidste status hos de sociale myndigheder, og nye oplysninger fra f.eks. sigtedes nuværende arbejdsgiver, støttekontaktperson eller skoletilbud kan være afgørende for at få sigtedes situation belyst fyldestgørende.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at der ikke generelt bør fastsættes retningslinier om, at der udarbejdes begrænsede personundersøgelser i alle sager mod unge lovovertrædere. For at fremskynde udarbejdelsen af personundersøgelsen er det imidlertid udvalgets opfattelse, at politiet i de tilfælde, hvor den sigtedes forældre er til stede i forbindelse med afhøring af sigtede, skal indhente forældrenes samtykke til, at der kan udarbejdes en personundersøgelse, og at der i den forbindelse kan udveksles oplysninger om den sigtede. Det er endvidere af betydning for Kriminalforsorgens sagsbehandlingstid, at Kriminalforsorgen fra politiet modtager helt aktuelle oplysninger om sigtedes bopæl og telefonnummer.

Som nævnt ovenfor finder udvalget, at det ikke er tilstrækkeligt at fastsætte en samlet generel målsætning for sagsbehandlingstiden, men at der tillige bør fastsættes bindende frister for sagsbehandlingstiden for Kriminalforsorgen og de sociale myndigheder. Da udvalget foreslår, at sagen som udgangspunkt enten skal forelægges for Kriminalforsorgen eller de sociale myndigheder, finder udvalget, at sagsbehandlingstiden i almindelighed bør deles mellem politiet/anklagemyndigheden og den anden myndighed. Inden sagen forelægges for Kriminalforsorgen eller de sociale myndigheder, skal anklagemyndigheden således overveje tiltalespørgsmålet i sagen, herunder overveje, hvilken strafpåstand der må forventes nedlagt. Herefter forelægges sagen for Kriminalforsorgen eller de sociale myndigheder, og når udtalelsen fra disse myndigheder foreligger, skal anklagemyndigheden gøre sagen klar til fremsendelse til retten, dvs. f.eks. udfærdige endeligt anklageskrift, bevisfortegnelse eller retsmødebegæring mv.

Hvis der skal gælde en generel målsætning for sagsbehandlingstiden på 30 dage, bør Kriminalforsorgens frist for at udarbejde personundersøgelse derfor fastsættes til 14 dage. Fastsættes i stedet for en generel målsætning for sagsbehandlingstiden på 60 dage, vil Kriminalforsorgens frist for at udarbejde en personundersøgelse kunne fastsættes til 30 dage.

De sociale myndigheders sagsbehandlingstid

I de fleste sager mod unge lovovertrædere skal anklagemyndigheden indhente oplysninger om den unges personlige forhold fra de sociale myndigheder i sigtedes bopælskommune.

Det er udvalgets opfattelse, at sagerne i mange tilfælde er temmelig længe under behandling hos de sociale myndigheder. Dette bekræftes også delvist af de oplysninger, som Socialministeriet har indhentet fra udvalgte kommuner til brug for udvalgets arbejde. Der henvises i den forbindelse til afsnit 3.2., hvoraf det bl.a. fremgår, at de sociale myndigheder afhængig af kommunens størrelse anvender mellem 2 – 4 uger i forbindelse med sager om ungdomskontrakter, mens der i forhold til sager, der forventes afgjort med en ungdomssanktion, anvendes fra 7 dage til 4 måneder.

Der findes ikke i dag bindende forskrifter om de sociale myndigheders sagsbehandlingstid i sager mod unge lovovertrædere, bortset fra § 58 a i lov om social service, hvorefter kommunerne skal udarbejde en foreløbig handleplan inden 7 dage efter, at kommunen har fået meddelelse om, at en ung har begået voldskriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet. Det fremgår af de oplysninger, som Socialministeriet har indhentet fra udvalgte kommuner, at denne frist i en række tilfælde ikke overholdes. Det tager således op til 8 uger i de mindre kommuner at udarbejde en foreløbig handleplan. Hvis fristen for at udarbejde foreløbige handleplaner blev overholdt, må det antages, at de sociale myndigheder også meget hurtigt kunne udarbejde en udtalelse til brug for anklagemyndigheden i sager om voldskriminalitet og anden alvorlig kriminalitet, idet de sociale myndigheder i forbindelse med udarbejdelsen af en foreløbig handleplan til en vis grad skal foretage de samme vurderinger, som skal foretages i forbindelse med udarbejdelse af en udtalelse til anklagemyndigheden.

Det er således udvalgets opfattelse, at det er en helt afgørende forudsætning for, at en målsætning på 30 dage kan overholdes, at der - som det er tilfældet for anklagemyndigheden og Kriminalforsorgen - fastsættes bindende sagsbehandlingsfrister for de sociale myndigheder. Af samme grunde, som det er anført ovenfor vedrørende Kriminalforsorgens sagsbehandling, finder udvalget, at en opfyldelse af en generel målsætning for sagsbehandlingstiden på 30 dage forudsætter, at de sociale myndigheders frist for at afgive en udtalelse ligesom for Kriminalforsorgen fastsættes til 14 dage. Hvis der fastsættes en generel målsætning for sagsbehandlingen på 60 dage, vil fristen for de sociale myndigheder kunne forlænges til 30 dage.

Det bemærkes i den forbindelse, at udvalgets forslag ovenfor om, at sager, hvor Kriminalforsorgen skal udarbejde en personundersøgelse, alene forelægges for Kriminalforsorgen og ikke tillige for de sociale myndigheder, vil indebære, at de sociale myndigheder vil skulle udarbejde færre udtalelser end hidtil.

Socialministeriet har tilkendegivet, at udvalgets forslag om en målsætning for sagsbehandlingstiden efter Socialministeriets opfattelse antagelig vil indebære merudgifter for de sociale myndigheder.

Etablering af ungesamråd mellem anklagemyndigheden, Kriminalforsorgen og de sociale myndigheder

Det er som nævnt udvalgets opfattelse, at sagsbehandlingen i sager mod unge lovovertrædere vil kunne fremskyndes, hvis der er et smidigt samarbejde mellem de involverede myndigheder. Behandlingen af sager mod unge lovovertrædere foregår i de fleste tilfælde således, at sagsakterne sendes mellem de forskellige myndigheder. Med henblik på at sikre en hurtigere og mere koordineret indsats over for unge lovovertrædere har udvalget drøftet etablering af ungesamråd med deltagelse af repræsentanter for anklagemyndigheden, Kriminalforsorgen og de sociale myndigheder.

I Rigsadvokatmeddelelse nr. 2/2004 er det anført, at der med henblik på at sikre hurtig og effektiv sagsbehandling i sager, hvor der kan blive tale om at anvende tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt eller vilkår om hjælpeforanstaltninger efter § 40 i lov om social service, i politikredsene kan etableres særlige udvalg/samråd med repræsentanter for de relevante myndigheder, herunder politiet og de sociale myndigheder. I stedet for at sende sagens akter mellem de forskellige myndigheder og dermed forlænge sagsbehandlingstiden, kan udvalgene/samrådene i fællesskab drøfte den unges situation og på denne baggrund i en række tilfælde fastsætte de vilkår, der vil være særligt velegnede over for den pågældende unge. Vilkårene skal både før og efter samrådet drøftes med den unge og dennes forældre.

Hvis der etableres ungesamråd, bør disse udover de i rigsadvokatmeddelelsen nævnte sager også have kompetence til at drøfte sager, hvor der forventes idømt en ubetinget frihedsstraf eller en betinget dom med vilkår om tilsyn af Kriminalforsorgen eller samfundstjeneste. Det bør i forbindelse med etableringen overvejes at indføre faste ugentlige mødedage for samrådene.

Etablering af ungesamråd vil efter udvalgets opfattelse sikre, at de sociale myndigheder og Kriminalforsorgen inddrages i sagen umiddelbart efter, at den unge er sigtet, ligesom der vil kunne udarbejdes en fælles koordineret indstilling om, hvilken sanktion der bør fastsættes, herunder i forhold til de vilkår som skal gælde. Endelig vil etableringen af sådanne samråd kunne sikre hurtig fuldbyrdelse, idet de relevante myndigheder på et tidligt tidspunkt sammen kan forberede fuldbyrdelsen.

I bilag 6.6 findes en skitse til etablering af ungesamråd. Som det fremgår, forudsættes det, at politimesteren får ansvaret for samrådet.

Som det fremgår af skitsen, bør det ved afgørelsen af, om en sag egner sig til drøftelse i ungesamråd, indgå, at dette ikke må medføre en forlængelse af sagsbehandlingstiden. Hvis en sag kan behandles hurtigere ved sædvanlig fremsendelse mellem de involverede myndigheder, bør denne fremgangsmåde vælges.

Det er i øvrigt hensigten, at anklagemyndigheden på det faste ugentlige møde i samrådet kan medbringe oplysninger om en konkret sag, hvor anklagemyndigheden ønsker en udtalelse fra de sociale myndigheder eller Kriminalforsorgen. Det kan herefter på mødet aftales, hvilken af disse myndigheder der skal afgive udtalelse om den unge, og at denne myndigheds udtalelse foreligger på et kommende møde om 14 dage (eller 30 dage afhængig af de fastsatte frister for de sociale myndigheder og Kriminalforsorgen). Herefter må der på dette kommende møde kunne tages endelig stilling til, hvilken strafferetlig sanktion sagen bør afgøres med, således at sagen herefter overgår til fortsat behandling ved anklagemyndigheden med henblik på udfærdigelse af anklageskrift eller retsmødebegæring.

Hvis sådanne samråd skal fungere efter hensigten, forudsætter det således, at de forskellige myndigheder har forberedt sagen inden det andet møde i samrådet. Drøftelserne i samrådet skal således finde sted på grundlag af oplysninger fra anklagemyndigheden om, hvilken strafpåstand der kan forventes nedlagt, og på grundlag af oplysninger fra Kriminalforsorgen og de sociale myndigheder om den unges personlige forhold. Det forudsættes endvidere, at repræsentanterne for de forskellige myndigheder skal have den nødvendige beslutningskompetence, således at den endelige udtalelse kan udarbejdes umiddelbart efter mødet på grundlag af drøftelserne i samrådet. Når sagen har været drøftet i samrådet, skal vilkårene i øvrigt drøftes med den unge og dennes forældre.

Der skal i givet fald ske en koordinering mellem ungesamrådene og de samråd, der i de fleste amter er etableret vedrørende kriminelle udviklingshæmmede. Disse samråd afgiver vejledende udtalelser til anklagemyndigheden og domstolene om retsfølger over for lovovertrædere, herunder unge lovovertrædere mellem 15 – 18 år, med et vidtgående psykisk handicap.

Også hvis der etableres ungesamråd, vil det således efter udvalgets opfattelse være nødvendigt at fastsætte bindende frister på 14 dage for sagsbehandlingen hos Kriminalforsorgen og de sociale myndigheder, idet det vil være nødvendigt at forpligte de øvrige myndigheder til at have forberedt sagen, således at den kan drøftes i samrådet snarest muligt. Der vil endvidere være sager, hvor det ikke er hensigtsmæssigt, at de drøftes i ungesamrådet, ligesom der kan være sager, hvor der ikke findes behov for drøftelse i ungesamrådet, og hvor disse frister derfor har afgørende betydning for overholdelsen af målsætningerne for sagsbehandlingstiden.

Socialministeriet har tilkendegivet, at udvalgets forslag om etablering af ungesamråd efter ministeriets opfattelse antagelig vil indebære merudgifter for de sociale myndigheder.

4.3.4. Sammenfatning vedrørende udvalgets forslag til målsætning for sagsbehandlingstiden fra sigtelsen til afgørelsen

I afsnit 4.3.1. – 4.3.3. er der redegjort for udvalgets overvejelser og forslag vedrørende en målsætning for sagsbehandlingstiden fra sigtelsen til afgørelsen i sager mod unge lovovertrædere. Disse overvejelser og forslag kan sammenfattes således:

- Udvalget foreslår, at der i stedet for en opdeling i sager i mindre komplicerede sager og andre sager fastsættes en generel målsætning for politiets og anklagemyndighedens

sagsbehandlingstid, der skal gælde for alle sager mod unge lovovertrædere mellem 15 og 18 år, jf. afsnit 4.3.2.

- Udvalgets drøftelse om en generel målsætning for sagsbehandlingstiden har taget udgangspunkt i, at der fastsættes en generel målsætning for sagsbehandlingstiden på 30 dage. Udvalget har samtidig påpeget, at en frist på 30 dage ikke vil kunne overholdes i en lang række sager, og udvalget anbefaler derfor, at der fastsættes en generel målsætning for sagsbehandlingstiden på 60 dage, jf. afsnit 4.3.2.
- Udvalget foreslår, at en målsætning for sagsbehandlingstiden før afgørelsen skal omfatte tiden fra en sigtelse, til sagen fremsendes til retten, eller anklagemyndigheden træffer en anden afgørelse (udsendelse af bødeforelæg eller afgørelse om udenretligt tiltalefrafald eller om påtaleopgivelse, jf. afsnit 4.3.1.
- Udvalget har understreget, at det ikke er tilstrækkeligt at fastsætte en generel målsætning for politiets og anklagemyndighedens sagsbehandlingstid på 30 dage, men at det er en helt afgørende forudsætning, at der også fastsættes en bindende frist på 14 dage for Kriminalforsorgens og de sociale myndigheders sagsbehandlingstid, hvis en generel målsætning for sagsbehandlingstiden på 30 dage skal overholdes. Denne frist kan fastsættes til 30 dage, hvis der fastsættes en generel målsætning for sagsbehandlingen på 60 dage, jf. afsnit 4.3.3.
- Udvalget foreslår etablering af ungesamråd mellem anklagemyndigheden, Kriminalforsorgen og de sociale myndigheder, som skal sikre en hurtigere, bedre og mere koordineret indsats over for unge lovovertrædere, jf. afsnit 4.3.3.
- Udvalget foreslår endvidere, at sager mod unge lovovertrædere af anklagemyndigheden i de sager, hvor Kriminalforsorgen skal udarbejde personundersøgelser, alene forelægges for Kriminalforsorgen og ikke tillige for de sociale myndigheder, og at politiet i forbindelse med afhøringer, hvor forældrene er til stede, får deres samtykke til gennemførelse af personundersøgelse mv., jf. afsnit 4.3.3.,
- Det er udvalgets opfattelse, at de målsætninger for sagsbehandlingstiden på 30 dage, der er fastsat i voldssager, og de målsætninger for udsendelse af bødeforelæg på 20 dage, som er fastsat i færdselssager, fortsat bør være gældende, uanset om der fastsættes en generel målsætning for sagsbehandlingstiden i sager mod unge lovovertrædere på 60 dage, jf. afsnit 4.3.2.
- Udvalget foreslår endvidere, at sager, hvor der kan blive tale om at fastsætte en ungdomssanktion, for at forkorte sagsbehandlingstiden ikke længere forelægges for vedkommende regionale statsadvokat, jf. afsnit 4.3.3.

4.4. Sagsbehandlingen i forbindelse med fuldbyrdelsen

4.4.1. Fra hvilket tidspunkt bør målsætninger for sagsbehandlingstiden efter afgørelsen regnes

For så vidt angår sagsbehandlingstiden i forbindelse med fuldbyrdelsen af afgørelsen foreslår udvalget, at denne frist regnes fra det tidspunkt, hvor afgørelsen kan fuldbyrdes, dvs. når en eventuel ankefrist er udløbet, eller der er givet ankeafkald, eller når retten har godkendt et tiltalefrafald med vilkår om en ungdomskontrakt eller om sociale hjælpeforanstaltninger, til det tidspunkt, hvor afgørelsen rent faktisk iværksættes.

Udvalget har overvejet, på hvilket tidspunkt fuldbyrdelsen af tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt eller sociale hjælpeforanstaltninger iværksættes. Det er udvalgets opfattelse, at målsætninger for sagsbehandlingstiden skal regnes til det tidspunkt, hvor de sociale myndigheder påbegynder iværksættelsen af de fastsatte vilkår. Hvis der er tale om, at den unge skal påbegynde en uddannelse, indledes iværksættelsen, når der er truffet aftale med den uddannelsesinstitution, hvor den unge skal begynde. Det vil således ikke være hensigtsmæssigt at regne fristen indtil det tidspunkt, hvor den unge rent faktisk begynder uddannelsen, idet der af forskellige årsager kan gå længere tid. Det samme gælder, hvis den unge skal begynde på et arbejde eller en læreplads, således at iværksættelsen i disse tilfælde indledes, når der er truffet aftale med arbejdsgiveren.

For så vidt angår ungdomssanktion iværksættes fuldbyrdelsen, når den unge indleder første fase af sanktionen, dvs. ved begyndelsen af opholdet på en sikret afdeling på en døgninstitution for børn og unge.

Hvis der er idømt ubetinget frihedsstraf, iværksættes fuldbyrdelsen, når den pågældende påbegynder afsoning af en frihedsstraf. For en betinget dom med vilkår om tilsyn gælder, at fuldbyrdelsen iværksættes, når første tilsynskontakt finder sted. For en betinget dom med vilkår om samfundstjeneste gælder, at fuldbyrdelsen iværksættes, når Kriminalforsorgen har truffet aftale med den dømte og arbejdsgiveren om afviklingstider for samfundstjenesten.

Hvis der er tale om en sag, der er afgjort i landsretten, kan dommen fuldbyrdes fra dommens dato, mens byretsdomme først kan fuldbyrdes, når ankefristen på 14 dage er udløbet, eller der er meddelt ankeafkald.

4.4.2. Udvalgets overvejelser vedrørende afgrænsning af sager og fastsættelse af målsætninger for sagsbehandlingstiden

Som anført i afsnit 4.3.2. er det udvalgets opfattelse, at det ikke er muligt at opdele sager mod unge lovovertrædere i mindre komplicerede sager og andre sager ud fra kriminalitetstype eller sanktionstype.

I forhold til fuldbyrdelse af en afgørelse er det imidlertid udvalgets opfattelse, at der kan foretages en opdeling af sagerne i forhold til, om der er tale om en ubetinget fængselsstraf eller andre afgørelser.

De sanktioner, som ikke omfatter ubetinget fængselsstraf, er følgende:

- Advarsel, jf. retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 1
- Bøde
- Tiltalefrafald uden særlige vilkår, jf. retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 3
- Tiltalefrafald med vilkår om hjælpeforanstaltninger efter § 40 i lov om social service, jf. retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 2
- Tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt, jf. § 722, stk. 1, nr. 3
- Ungdomssanktion
- Betinget dom med eller uden vilkår
- Foranstaltningsdom, jf. straffelovens §§ 68 - 69

For de følgende sager foreslås ikke fastsat en målsætning for iværksættelse af fuldbyrdelsen:

Udvalget foreslår, at der for så vidt angår sager, der afgøres med advarsel og bøde, ikke fastsættes en målsætning for sagsbehandlingstiden med hensyn til fuldbyrdelsen. En advarsel er således fuldbyrdet, når advarslen er meddelt, hvilket sker samtidig med afgørelsen, og der skal ikke foretages yderligere med henblik på iværksættelse af advarslen. I forhold til bøder gælder, at bøden først fuldbyrdes, når bøden er inddrevet, og den tid, der anvendes ved inddrivelse af bøder, kan variere meget, herunder også afhængig af den unges økonomiske forhold. Det afgørende er efter udvalget opfattelse, at fremsendelse af et bødeforelæg til den unge sker snarest muligt, og derfor bør bøder som foreslået af udvalget i afsnit 4.3.2. være omfattet af den generelle målsætning for sagsbehandlingstiden, som fastsættes for så vidt angår tiden fra sigtelsen til anklagemyndighedens afgørelse.

Udvalget foreslår endvidere, at sager, der afgøres med tiltalefrafald uden vilkår eller en betinget dom uden vilkår, ikke omfattes af en målsætning for sagsbehandlingstiden med henblik på fuldbyrdelsen. Baggrunden herfor er, at sådanne afgørelser ikke indeholder vilkår, der skal iværksættes, men alene vilkår om straffri vandel.

For så vidt angår sager, der afgøres med en foranstaltningsdom efter straffelovens §§ 68 – 69, bemærkes, at disse afgørelser fuldbyrdes af sundhedsmyndighederne, som ikke har været repræsenteret i udvalget. Udvalget har derfor ikke fundet at kunne fastsætte målsætninger for fuldbyrdelsen af denne type afgørelser. Det tilføjes, at der er tale om ganske få sager (12 sager i 2004), og det må antages, at de sigtede i de alvorligste sager er varetægtsfængslede i surrogat under efterforskningen.

For de følgende sager foreslår udvalget, at der fastsættes en målsætning for iværksættelse af fuldbyrdelsen på 30 dage:

- Tiltalefrafald med vilkår om hjælpeforanstaltninger efter § 40 i lov om social service, jf. retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 2
- Tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt, jf. § 722, stk. 1, nr. 3
- Ungdomssanktion
- Betinget dom med vilkår om tilsyn, eller eventuelt tillige om samfundstjeneste

Det er en forudsætning for fristens overholdelse, at politimesteren straks, når afgørelsen kan fuldbyrdes, sender afgørelsen til enten Kriminalforsorgen eller de sociale myndigheder. Der bør således fastsættes en frist på *3 arbejdsdage* for politimesteren til at sende afgørelsen til de relevante myndigheder. Hvis denne frist skal overholdes, forudsætter det endvidere, at politimesteren straks efter dommens afsigelse modtager en udskrift af dommen fra retten.

Målsætninger for sager med ubetinget frihedsstraf:

For så vidt angår sager om ubetinget fængselsstraf er det udvalgets opfattelse, at der ikke kan fastsættes en målsætning for iværksættelse af fuldbyrdelsen på 30 dage.

Med hensyn til sager, hvor der ansøges om at anvende ordningen om afsoning på bopælen under intensiv overvågning (fodlænke-ordningen), er det i forarbejderne til straffuldbyrdelseslovens § 78 a, jf. herved afsnit 3.3.2., forudsat, at en målsætning for sagsbehandlingstiden på 30 dage ikke kan overholdes. Udvalget har overvejet, om der i stedet for i disse sager kan fastsættes en målsætning for sagsbehandlingstiden på 60 dage. Det vil imidlertid næppe heller være muligt at overholde en målsætning for sagsbehandlingstiden på 60 dage for denne type sager. Der er således i de eksisterende regler om afsoning på bopælen indarbejdet en række frister, som medfører en sagsbehandlingstid af en vis længde afhængig af, om der er tale om fuldbyrdelse af en voldsdom

eller andre domme. I bilag 6.7 findes en oversigt over den forventede sagsgang for behandlingen af sager vedrørende unge mellem 15 – 18 år i tilfælde af, at der er idømt en fængselsstraf på under tre måneder.

På denne baggrund er det udvalgets opfattelse, at der næppe på nuværende tidspunkt - også under hensyn til, at ordningen vedrørende afsoning på bopælen er forholdsvis ny - er grundlag for at fastsætte en målsætning for sagsbehandlingstiden i denne type sager.

I andre sager, hvor der er idømt en ubetinget fængselsstraf, og hvor der enten skal ske anbringelse i en behandlingsinstitution eller i en af Kriminalforsorgens pensioner, eller den pågældende skal afsone i et fængsel eller arresthus, ville det formentlig i nogle tilfælde være muligt at overholde en målsætning for sagsbehandlingstiden på 30 dage. Som det fremgår af bilag 6.4 og 6.5, skal der imidlertid foretages en lang række sagsbehandlingsskridt, inden fuldbyrdelsen iværksættes, hvorfor en sagsbehandlingstid på 30 dage i almindelighed vil være vanskelig at overholde.

Hertil kommer, at ansøgning om udsættelse af afsoningen, der indgives til politimesteren, også kan medføre en forlængelse af sagsbehandlingstiden. Det følger af bekendtgørelse nr. 317 af 19. april 2006 om udsættelse med fuldbyrdelse af straf og den administrative behandling af sager om benådning (udsættelses- og benådningsbekendtgørelsen), at fuldbyrdelse skal udsættes, når den dømte på fri fod indgiver ansøgning rettidigt efter straffuldbyrdelseslovens § 12. I sager om dømte unge under 23 år giver Kriminalforsorgen i praksis hovedsageligt tilladelse til udsættelse med afsoningen, hvis den unge er alvorligt syg, eller når særligt stærke grunde, som udsigten til ikke at kunne gennemføre en igangværende uddannelse eller et læreforhold, gør sig gældende.

Samlet er det derfor udvalgets opfattelse, at der for sager, hvor der er idømt ubetinget fængselsstraf, bortset fra sager, hvor der er ansøgt om afsoning i hjemmet, bør fastsættes en målsætning for iværksættelse af fuldbyrdelsen, og at denne frist bør fastsættes til 60 dage.

4.4.3. Sammenfatning vedrørende udvalgets forslag til målsætning for sagsbehandlingstiden i forbindelse med fuldbyrdelsen

Udvalgets overvejelser og forslag vedrørende målsætningen for sagsbehandlingstiden i forbindelse med fuldbyrdelsen kan sammenfattes således:

- Udvalget foreslår, at målsætningen for sagsbehandlingstiden i forbindelse med fuldbyrdelsen regnes fra det tidspunkt, hvor afgørelsen kan fuldbyrdes, indtil det tidspunkt, hvor fuldbyrdelsen rent faktisk iværksættes, jf. afsnit 4.4.1.
- Udvalget foreslår, at der fastsættes en frist på 3 arbejdsdage for politimesteren til at fremsende afgørelsen i en sag til Kriminalforsorgen eller de sociale myndigheder, jf. afsnit 4.4.2.
- Udvalget foreslår endvidere, at sager, der afgøres med advarsel, bøde, tiltalefrafald uden vilkår eller betinget dom uden vilkår, ikke omfattes af en målsætning for sagsbehandlingstiden, jf. afsnit 4.4.2.
- Udvalget foreslår, at der fastsættes en målsætning for sagsbehandlingstiden på 30 dage for sager, der afgøres med tiltalefrafald med vilkår om hjælpeforanstaltninger efter § 40 i lov

om social service, jf. retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 2, tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt, jf. § 722, stk. 1, nr. 3, ungdomssanktion, og betinget dom med vilkår om tilsyn eller samfundstjeneste, jf. afsnit 4.4.2.

- Udvalget foreslår, at der for sager, hvor der er idømt ubetinget fængselsstraf, bortset fra sager, hvor der er ansøgt om afsoning i hjemmet, fastsættes en målsætning for iværksættelse af fuldbyrdelsen på 60 dage, jf. afsnit 4.4.2.

5. Opfølgning

5.1. Indledning

Det er udvalgets opfattelse, at fastsættelse af målsætninger for sagsbehandlingstiden bør følges op af regelmæssig måling af, om fristerne overholdes. Sådanne målinger, der bør gennemføres af de involverede myndigheder, kan passende gennemføres hvert halve år. Disse målinger vil give et samlet overblik over sagsbehandlingstiden i sager mod unge lovovertrædere.

5.2. Måling af sagsbehandlingstiden fra sigtelsen til afgørelsen

Hvis der fastsættes en målsætning for sagsbehandlingstiden på 30 dage fra sigtelsen til afgørelsen, er det udvalgets opfattelse, at der bør foretages måling af, hvor mange sager og hvilke sager der er fremsendt til retten eller afgjort på anden måde inden 30 dage. Det bør endvidere måles, hvor mange og hvilke sager der er fremsendt til retten eller afgjort på anden måde efter 30 dage, men inden henholdsvis 60 dage og 3 måneder. Målingerne bør foretages i forhold til den enkelte politikreds, således at målingen kan anvendes af kredsens ledelse med henblik på eventuelt at gøre en særlig indsats i forhold til sagsbehandlingstiden. Det bør samtidig af målingerne fremgå, om de frister, der er fastsat for Kriminalforsorgen og de sociale myndigheder til at afgive udtalelser til brug for afgørelsen af straffesagen, er overholdt.

Hvis der i stedet fastsættes en generel målsætning for sagsbehandlingstiden på 60 dage, kan ovennævnte målinger ske i forhold til 60 dage, 3 måneder og 4 måneder. Under hensyn til at det i regeringsgrundlaget "Nye mål" fra februar 2005 er anført, at mindre komplicerede sager bør indbringes for retten inden for en måned, og under hensyn til den store variation i sagerne, finder udvalget imidlertid, at det - uanset om der fastsættes en målsætning på 60 dage - vil være hensigtsmæssigt tillige at foretage måling af, hvor mange og hvilke sager der behandles inden for 30 dage.

Målingen af, om fristen på 30 eller 60 dage overholdes, kan gennemføres på grundlag af Rigspolitiets centrale it-systemer. Det samme gælder målingen af, hvorvidt fristen på 14 eller 30 dage for de sociale myndigheder og Kriminalforsorgen er overholdt. Udvalget foreslår derfor, at de nærmere retningslinier for måling af sagsbehandlingstiden udfærdiges af Rigsadvokaten i samarbejde med Rigspolitiet.

5.3. Måling af sagsbehandlingstiden i forbindelse med fuldbyrdelsens iværksættelse

En straffesag følges ikke i Rigspolitiets centrale it-systemer, efter at sagen er endelig afgjort. Det er derfor udvalgets opfattelse, at Kriminalforsorgen og de sociale myndigheder må foretage målinger af, hvorvidt sagsbehandlingstiden i forbindelse med fuldbyrdelsens iværksættelse overholdes.

Udvalget foreslår derfor, at Kriminalforsorgen og Socialministeriet udarbejder retningslinier for måling af sagsbehandlingstiden i forbindelse med fuldbyrdelsens iværksættelse. Kriminalforsorgen

har tilkendegivet, at det er hensigten løbende at foretage opfølgning af, om målsætningerne for sagsbehandlingstiden overholdes. Socialministeriet har tilkendegivet, at ministeriets opfølgning i forhold til de sociale myndigheder alene kan foregå ved stikprøvekontrol. De øvrige medlemmer af udvalget har udtrykt betænkelighed over for denne metode til opfølgning, idet der i givet fald ikke fremkommer et fuldstændigt billede af årsagerne til, at sagsbehandlingsfrister eventuelt ikke overholdes, og dermed ikke bliver mulighed for at tage initiativer i anledning af overskridelser.

6. Sammenfatning

Udvalgets forslag om fastsættelse af målsætninger for sagsbehandlingstiden i sager mod unge lovovertrædere mellem 15 og 18 år er opdelt i to perioder. For det første har udvalget drøftet målsætninger for sagsbehandlingstiden fra sigtelsen, indtil sagen er fremsendt til retten, eller der er truffet en anden afgørelse i sagen. Dernæst har udvalget drøftet målsætninger for sagsbehandlingstiden fra afgørelsen, indtil fuldbyrdelsen iværksættes.

I afsnit 4.3.1. – 4.3.3. er der redegjort for udvalgets overvejelser og forslag vedrørende en målsætning for sagsbehandlingstiden fra sigtelsen til afgørelsen i sager mod unge lovovertrædere. Udvalget har ikke fundet at kunne foretage en opdeling i mindre komplicerede sager og andre sager, jf. afsnit 4.3.2. Derfor har udvalget drøftet, om der kan fastsættes en generel målsætning for sagsbehandlingstiden i sager om unge lovovertrædere.

Udvalgets drøftelse om en generel målsætning for sagsbehandlingstiden har taget udgangspunkt i, at der fastsættes en generel målsætning for sagsbehandlingstiden på 30 dage. Udvalget har samtidig påpeget, at en frist på 30 dage ikke vil kunne overholdes i en lang række sager, og at udvalget finder, at en generel målsætning for sagsbehandlingstiden på 60 dage vil være mere realistisk, jf. afsnit 4.3.2.

Herudover kan udvalgets forslag sammenfattes således:

- Udvalget foreslår, at der i stedet for en opdeling i sager i mindre komplicerede sager og andre sager fastsættes en generel målsætning for politiets og anklagemyndighedens sagsbehandlingstid, der skal gælde for alle sager mod unge lovovertrædere mellem 15 og 18 år, jf. afsnit 4.3.2.
- Udvalgets drøftelse om en generel målsætning for sagsbehandlingstiden har taget udgangspunkt i, at der fastsættes en generel målsætning for sagsbehandlingstiden på 30 dage. Udvalget har samtidig påpeget, at en frist på 30 dage ikke vil kunne overholdes i en lang række sager, og udvalget anbefaler derfor, at der fastsættes en generel målsætning for sagsbehandlingstiden på 60 dage, jf. afsnit 4.3.2.
- Udvalget foreslår, at en målsætning for sagsbehandlingstiden før afgørelsen skal omfatte tiden fra en sigtelse, til sagen fremsendes til retten, eller anklagemyndigheden træffer en anden afgørelse (udsendelse af bødeforelæg eller afgørelse om udenretligt tiltalefracfald eller om påtaleopgivelse, jf. afsnit 4.3.1.
- Udvalget har understreget, at det ikke er tilstrækkeligt at fastsætte en generel målsætning for politiets og anklagemyndighedens sagsbehandlingstid på 30 dage, men at det er en helt afgørende forudsætning, at der også fastsættes en bindende frist på 14 dage for Kriminalforsorgens og de sociale myndigheders sagsbehandlingstid, hvis en generel målsætning for sagsbehandlingstiden på 30 dage skal overholdes. Denne frist kan fastsættes

til 30 dage, hvis der fastsættes en generel målsætning for sagsbehandlingen på 60 dage, jf. afsnit 4.3.3.

- Udvalget foreslår etablering af ungesamråd mellem anklagemyndigheden, Kriminalforsorgen og de sociale myndigheder, som skal sikre en hurtigere, bedre og mere koordineret indsats over for unge lovovertrædere, jf. afsnit 4.3.3.
- Udvalget foreslår endvidere, at sager mod unge lovovertrædere af anklagemyndigheden i de sager, hvor Kriminalforsorgen skal udarbejde personundersøgelser, alene forelægges for Kriminalforsorgen og ikke tillige for de sociale myndigheder, og at politiet i forbindelse med afhøringer, hvor forældrene er til stede, får deres samtykke til gennemførelse af personundersøgelse mv., jf. afsnit 4.3.3.,
- Det er udvalgets opfattelse, at de målsætninger for sagsbehandlingstiden på 30 dage, der er fastsat i voldssager, og de målsætninger for udsendelse af bødeforelæg på 20 dage, som er fastsat i færdselssager, fortsat bør være gældende, uanset om der fastsættes en generel målsætning for sagsbehandlingstiden i sager mod unge lovovertrædere på 60 dage, jf. afsnit 4.3.2.
- Udvalget foreslår endvidere, at sager, hvor der kan blive tale om at fastsætte en ungdomssanktion, for at forkorte sagsbehandlingstiden ikke længere forelægges for vedkommende regionale statsadvokat, jf. afsnit 4.3.3.

Udvalgets overvejelser og forslag vedrørende målsætningen for sagsbehandlingstiden i forbindelse med fuldbyrdelsen kan sammenfattes således:

- Udvalget foreslår, at målsætningen for sagsbehandlingstiden i forbindelse med fuldbyrdelsen regnes fra det tidspunkt, hvor afgørelsen kan fuldbyrdes, indtil det tidspunkt, hvor fuldbyrdelsen rent faktisk iværksættes, jf. afsnit 4.4.1.
- Udvalget foreslår, at der fastsættes en frist på 3 arbejdsdage for politimesteren til at fremsende afgørelsen i en sag til Kriminalforsorgen eller de sociale myndigheder, jf. afsnit 4.4.2.
- Udvalget foreslår endvidere, at sager, der afgøres med advarsel, bøde, tiltalefrafald uden vilkår eller betinget dom uden vilkår, ikke omfattes af en målsætning for sagsbehandlingstiden, jf. afsnit 4.4.2.
- Udvalget foreslår, at der fastsættes en målsætning for sagsbehandlingstiden på 30 dage for sager, der afgøres med tiltalefrafald med vilkår om hjælpeforanstaltninger efter § 40 i lov om social service, jf. retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 2, tiltalefrafald med vilkår om ungdomskontrakt, jf. § 722, stk. 1, nr. 3, ungdomssanktion, og betinget dom med vilkår om tilsyn eller samfundstjeneste, jf. afsnit 4.4.2.
- Udvalget foreslår, at der for sager, hvor der er idømt ubetinget fængselsstraf, bortset fra sager, hvor der er ansøgt om afsoning i hjemmet, fastsættes en målsætning for iværksættelse af fuldbyrdelsen på 60 dage, jf. afsnit 4.4.2.

Udvalget foreslår endvidere, at fastsættelse af målsætninger for sagsbehandlingstiden bør følges op af regelmæssig måling af, om fristerne overholdes. Udvalget foreslår i den forbindelse, at det - uanset om der fastsættes en målsætning for sagsbehandlingstiden fra sigtelsen til afgørelsen på 60

dage – vil være hensigtsmæssigt tillige at foretage måling af, hvor mange og hvilke sager der behandles inden for 30 dage, jf. afsnit 5.

Bilag 6.1

Statistiske oplysninger vedrørende ungdomskriminalitet i aldersgruppen 15 – 17 år

Juni 2006

Indholdsfortegnelse	Side
Sigtelser	
Tabel 1 Antal sigtelser fordelt på alder og sagsområder	3
Tabel 1a Antal sigtelser fordelt på alder og gerningskoder	3
Afgørelser	
Tabel 2 Antal afgørelser fordelt på alder og sagsområder	9
Tabel 2a Antal afgørelser fordelt på alder og gerningskoder	9
Tabel 3 Antal afgørelser fordelt på alder og afgørelsestyper	14
Sagsbehandlingstid	15
Tabel 4 Gennemsnitlig antal dage fra sigtelse til afgørelse fordelt på alder og sagsområder	15
Tabel 4a Gennemsnitlig antal dage fra sigtelse til afgørelse fordelt på alder og gerningskoder	15
Tabel 5 Gennemsnitlig antal dage fra sigtelse til tiltale fordelt på alder og sagsområder	20
Tabel 5a Gennemsnitlig antal dage fra sigtelse til tiltale fordelt på alder og gerningskoder	20
Definitioner	26
Sagskomplekser	26
Sagsbehandlingstider	26
Sigtelser	27
Afgørelser	27
Gennemsnitlig sagsbehandlingstid fra sigtelse til tiltale	29
Gennemsnitlig sagsbehandlingstid fra sigtelse til afgørelse	30
Generelt om statistikkerne	31
Afgørelsestyper	32
Bemærkninger til afgørelsestyperne i øvrigt	35

RIESPOLITIET

Sigtelser 2005

Tabel 1 Antal sigtelser fordelt på alder og sagsområder

Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Hovedtal	9.183	13.416	13.246	35.845
Drab mv.	75	80	45	200
Vold og røveri	933	1.061	1.126	3.120
Sædelighed	62	62	60	184
Indbrud og tyveri	2.202	2.170	1.971	6.343
Narkotika og smugling	147	365	585	1.097
Økonomisk kriminalitet	123	247	247	617
Øvrige straffelov, herunder brugstyveri	1.576	1.566	1.773	4.915
Øvrig særlov	590	1.001	1.427	3.018
Færdselslov	3.474	6.862	6.002	16.338
ATK	1	2	10	13

Tabel 1a

Antal sigtelser fordelt på alder og gerningskoder

Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Drab mv.	75	80	45	200
Brandstiftelse, forsætlig	67	61	38	166
Brandstiftelse, kvalificeret	2	3		5
Brandstiftelse, uagtsom	2	2	1	5
Forsøg på manddrab	2	11	3	16
Kvalificeret vold med døden til følge	1			1
Manddrab	1	1	2	4
Terrorisme		2		2
Uberettiget deltagelse i folketingsvalg			1	1
Vold og røveri	933	1.061	1.126	3.120
Fornærmelig tiltale mod polititjenestemand	7	17	15	39
Hindring af offentlig myndighed	13	14	42	69
Kvalificeret vold	44	81	108	233
Kvalificeret vold med grov skade		4	1	5
Lægge hindring i vej, f. udfør (polititjenestemand)	2		1	3
Røveri - kassetterøveri			1	1
Røveri mod andre	217	206	165	588
Røveri mod forretninger	23	27	35	85
Røveri mod offentlig kontor			3	3
Røveri mod pengeinstitut		3	4	7
Røveri mod tankstationer	5	8	7	20
Særligt farligt røveri mod andre	1	5	7	13
Særligt farligt røveri mod forretninger	3	4	7	14
Særligt farligt røveri mod offentlig kontor			1	1
Særligt farligt røveri mod pengeinstitut		3	3	6
Særligt farligt røveri mod tankstationer	1		1	2
Trusler om vold m.v. mod overordnet polititjenestemand		2	1	3
Trusler om vold mv. mod offentlig myndighed	12	17	18	47
Vold	480	533	545	1.558
Vold eller trussel om vold mod polititjenestemand	2	8	13	23
Vold med skade på legeme eller helbred	2	2	6	10
Vold og lign. mod nogen i offentlig tjeneste mv.	50	62	68	180
Vold og lignende mod vidner og deres nærmeste	71	65	74	210
Sædelighed	62	62	60	184
Anden kønslig omgang med barn under 12 år	1	2	1	4
Anden kønslig omgang med barn under 15 år	7	3	3	13
Anden kønslig omgang ved vold	5	1		6
Blodskam mellem søskende, barn under 15 år		1		1
Blodskam, anden kønslig omgang mellem søskende	2			2
Blufærdighedskrænkelser i øvrigt	2	6	4	12
Blufærdighedskrænkelser ved anden uterlighed	2	2	1	5
Blufærdighedskrænkelser ved beføling	10	2	5	17
Blufærdighedskrænkelser ved beløring		1	1	2
Blufærdighedskrænkelser ved blotteri	2	2		4
Blufærdighedskrænkelser ved verbal uterlighed og lignende	3	2	1	6
Børnepornografi	1		1	2
Børnepornografi - besiddelse af		1	2	3
Homoseksualitet med barn under 12 år			1	1
Homoseksualitet med barn under 15 år		1		1
Homoseksualitet ved vold med barn under 15 år		1		1
Rufferi			1	1
Samleje med barn under 12 år/skærpende omstændigheder	5	3		8
Samleje med barn under 15 år	12	18	19	49
Samleje med ulovlig tvang	1			1
Samleje ved udnyttelse af hjælpeløst tilstand	1	1		2
Voldtægt	8	15	20	43

RIGSPOLITIET

Antal sigtelser fordelt på alder og sagsområder

Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Indbrud og tyveri	2.202	2.170	1.971	6.343
Butikstyveri beklædning/skind/fodtøj	208	203	107	518
Butikstyveri fra andre forretninger	178	134	87	399
Butikstyveri kiosk/cigar-/vinhandel	11	14	18	43
Butikstyveri købmand/supermarked/mejeri	382	311	245	938
Butikstyveri radio/fotoforretning	14	8	10	32
Butikstyveri urmager/guldsmed	1		2	3
Butikstyveri, tricktyveri	3	1	2	6
Hæleri	74	78	85	237
Hæleri med hensyn til våben/ammunition		1		1
Indbrud i apotek			2	2
Indbrud i arbejdsstue/kontorvogn og lignende.	9	7	6	22
Indbrud i beboerklubber	2	2	3	7
Indbrud i beklædnings- skind-/fodtøjsforretning.	7	5	12	24
Indbrud i biblioteker	1	3		4
Indbrud i bømhaver/vuggestue/fritidshjem	44	21	27	92
Indbrud i cafeteria/restaurant	12	14	15	41
Indbrud i campingvogn	1	4	1	6
Indbrud i EDB-forretning			3	3
Indbrud i EDB-virksomhed	1	1	2	4
Indbrud i fabrik		1	1	2
Indbrud i forretning i øvrigt	24	30	40	94
Indbrud i fritidshus	32	13	7	52
Indbrud i garage/udhus	18	13	18	49
Indbrud i institution/plejehjem	10	12	9	31
Indbrud i isbod/påsebod	1	7	2	10
Indbrud i kiosk/cigar- og vinhandel	1	6	4	11
Indbrud i kirke/museum	1		3	4
Indbrud i kolonihavehus	12	36	20	68
Indbrud i kommunekontor/sygesikringskontor	1	1	2	4
Indbrud i kælder-/lofts-/pulterrum	11	14	6	31
Indbrud i købmand/supermarked/mejeri	9	23	17	49
Indbrud i lager og lignende	8	9	7	24
Indbrud i landejendom	3	11	7	21
Indbrud i lejlighed	61	31	54	146
Indbrud i lægekonsultation og lignende			3	3
Indbrud i offentlig kontorer/bygninger i øvrigt	10	11	9	30
Indbrud i optiskeforretning	2		1	3
Indbrud i pengeinstitutter	2	2	1	5
Indbrud i posthus/postkontor	1			1
Indbrud i privat institution	3	8	3	14
Indbrud i privat kontor i øvrigt	19	12	25	56
Indbrud i radio-/fotoforretning	1	2	1	4
Indbrud i selskabslokaler	2	1		3
Indbrud i skib/båd (lystbåde)	1	2		3
Indbrud i skole	79	69	48	196
Indbrud i sportsforretning	1			1
Indbrud i svømmehal/idrætsanlæg og lignende.	26	19	16	61
Indbrud i tankstation/autohandler	9	4	2	15
Indbrud i tømmerhandel/byggemarked			1	1
Indbrud i urmager/guldsmed		1		1
Indbrud i villa og lignende	167	176	166	509
Indbrud i virksomhed i øvrigt	16	11	13	40
Indbrud i værelse	7	11	19	37
Indbrud i værksted	10	8	1	19
Indbrud i våbenlager/-fabrik/-forretning			1	1
Indbrud i øvrigt	19	11	27	57
Pengeskabstyveri ved andre måder	4	1	9	14
Pengeskabstyveri ved skærebænder			1	1
Rudeknusningstyveri fra radio-/fotoforretning		1		1
Rudeknusningstyveri i øvrigt	4	9	13	26
Tasketyveri	39	27	25	91
Tyveri af afgrøder (korn og lignende)	1	1		2
Tyveri af barnevogn/klapvogn			1	1
Tyveri af benzin/olie	16	10	30	56
Tyveri af cykel	5	7	6	18
Tyveri af el/gas			2	2
Tyveri af forsendelse	4	5	5	14
Tyveri af husdyr		4	2	6
Tyveri af knallert	19	24	18	61
Tyveri af metaller (skrot/afklip/afbrænding)	1		1	2

Fortsætter næste side..

RIESPOLITIET

Antal sigtelser fordelt på sider og sagsområder				
Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Indbrud og tyveri fortsat	2.202	2.170	1.971	6.343
Tyveri af nummerplader	3	7	14	24
Tyveri af registreret køretøj	3	2	3	8
Tyveri af skib/båd/fly			1	1
Tyveri af uregistreret køretøj	1	1	3	5
Tyveri af våben		1		1
Tyveri fra andet køretøj	9	2	8	19
Tyveri fra andre butikker	29	22	9	60
Tyveri fra andre steder	52	55	51	158
Tyveri fra automat i møntvaskeri etc.	1	2	2	5
Tyveri fra benzinautomat			6	6
Tyveri fra byggeplads	1	3	3	7
Tyveri fra både	3	5	3	11
Tyveri fra cafeteria/restauration	15	16	24	55
Tyveri fra campingplads	3	1	6	10
Tyveri fra fritidshus	1	2	3	6
Tyveri fra garage/udhus	20	26	28	74
Tyveri fra garderobe	2	9	7	18
Tyveri fra hospitaler/plejehjem	1	5	1	7
Tyveri fra hotel/motel		6	5	11
Tyveri fra institution	5	6	8	19
Tyveri fra kasseapparat	2	9	2	13
Tyveri fra knallert	11	11	4	26
Tyveri fra kontor	9	5	4	18
Tyveri fra kælder og lignende	2	1	1	4
Tyveri fra lastbil/varebil	14	19	24	57
Tyveri fra lejlighed/værelse/etageejendom	22	27	34	83
Tyveri fra lomme/taske	34	37	53	124
Tyveri fra motorcykel/scooter	2	3	2	7
Tyveri fra pengeautomat	3	6	5	14
Tyveri fra personbil	79	129	141	349
Tyveri fra skole/fritidshjem og lignende	58	41	27	126
Tyveri fra svømmehal/idrætsanlæg/omklædningsrum	41	44	14	99
Tyveri fra telefonautomat	4	1		5
Tyveri fra udstilling	18	10	15	43
Tyveri fra vareautomat	1	1	5	7
Tyveri fra villa/landejendom	37	51	39	127
Tyveri i forbindelse med vold		2	1	3
Tyveri i plads	24	62	61	147
Tyveri i tog/skib/fly/bus	5	4	4	13
Tyveri i øvrigt	49	39	41	129
Tyveri på banegårde	4	2	3	9
Tyveri, tricktyveri i beboelse		3		3
Uagtsomt hæleri	1	2	3	6
Ulovlig omgang med hittegods	25	39	29	93
Narkotika og smugling	147	365	585	1.097
Hæleri med hensyn til narkotika			3	3
Lov om forbud mod visse dopingmidler	2	3	9	14
Lovgivning om euforiserende stoffer	129	321	503	953
Lovgivning om euforiserende stoffer (Salg)	12	25	41	78
Lægemiddelloven		3	2	5
Menneske smugling, skærpende omstændighed			1	1
Salg af narkotika	4	8	25	37
Smugling m.v. af narkotika		3	1	4
Udlændingeloven § 59, Menneskesmugling		2		2
Økonomisk kriminalitet	123	247	247	617
Afpresning	20	19	12	51
Bedrageri	22	49	47	118
Bedrageri - stjålne checks	1	1	5	7
Bedrageri øvrige kontokort, egen konto			1	1
Bedrageri øvrige kontokort, stjålne	10		6	16
Bedrageri, stjålne dankort	7	9	16	32
Databedrageri	1	49	47	97
Dokumentfalsk	15	20	29	64
Dokumentfalsk ved anvendelse af check	12	35	9	56
Dokumentfalsk ved anvendelse af dankort	12	31	24	67
Dokumentfalsk ved anvendelse af øvrige kontokort	9	1	5	15
Mandatsvig		2	1	3
Markedsføringsloven		1		1
Pengefalsk	4	5	4	13
Personelt falsk/misbrug af ægte dokument	3	13	30	46
Registreringsafgiftsloven		3	1	4
Toldloven			1	1
Udgivelse af falske penge	5	6	3	14
Underslæb/forbrug af penge		1	1	2
Underslæb/tilegnelse af ting	2	1	5	8
Ager		1		1

RIGSPOLITIET

Antal sigtelser fordelt på sider og sagsområder

Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Øvrig straffelov, herunder brugstyveri	1.576	1.566	1.773	4.915
Anden urigtig skriftlig erklæring		1	2	3
Bombetrusler/telefonbomber	1	1	1	3
Bortfjelse uden at betale	5	3	5	13
Brud på brevhemmeligheden	1			1
Brugstyveri af andet	23	9	5	37
Brugstyveri af andet motorkøretøj	24	22	21	67
Brugstyveri af cykel	51	47	39	137
Brugstyveri af knallert	224	142	140	506
Brugstyveri af påhængskøretøj, registreret knallert m.v.	63	66	44	173
Brugstyveri af reg. Personbil. Udgået 6/6-2002		1		1
Brugstyveri af registreret lastbil/varebil	17	27	32	76
Brugstyveri af registreret motorcykel/scooter	13	14	19	46
Brugstyveri af registreret personbil	197	260	295	752
Brugstyveri af skib/båd/fly		8	1	9
Brugstyveri af uregistreret lastbil/varebil	1			1
Brugstyveri af uregistreret motorcykel/scooter	5	5	5	15
Brugstyveri af uregistreret personbil	12	27	23	62
Falsk anklage/bevisforvanskelse	14	22	34	70
Falsk anmeldelse/klagemål	11	7	12	30
Falsk erklæring på tro og love	1		1	2
Falsk forklaring i retten	2	3	6	11
Fange/flygtet	13	13	33	59
Foregivelse af offentlig myndighed		1		1
Fornærmelig tiltale af offentlig myndighed	23	29	43	95
Forstyrrelse af offentlig forsamling			1	1
Forstyrrelse af samfærdselsmidlene			3	3
Forvoldt fare for liv eller færdighed	6	12	20	38
Frihedsberøvelse	4	7	11	22
Groft hærværk	33	39	49	121
Grov forstyrrelse af offentlig ro og orden	1	3	5	9
Hensættelse i hjælpeløs tilstand			1	1
Hindring af strafforfølgning/-fuldbyrdelse	1		1	2
Hjælp til undvigelse	1	3	2	6
Husfredskrænkelser	31	35	32	98
Hærværk	566	551	536	1.653
Hærværk, graffiti	113	99	253	465
Hærværk, groft, graffiti			1	1
Krænkelser af gravfreden			1	1
Kvalificeret frihedsberøvelse	2	2	2	6
Maskering, forbud mod		1	2	3
Misbrug af faresignal mv.	9	5	1	15
Offentlig trussel om voldshandlinger	2			2
Racediskrimination		3		3
Sager fra udlandet, straffelov		1		1
Tilsligelse af adgang uden at betale	3	5	2	10
Trussel på livet	88	78	68	234
Uagtsom betydelig legemsbeskadigelse			1	1
Uagtsomt manddrab		1		1
Uberettiget brug af uniform mv.			1	1
Uberettiget videregivelse af billeder	2	2	1	5
Ulovlig forbindelse med fanger mv.		4	6	10
Ulovlig tvang	13	7	10	30
Unddragelse af forældremyndighed			2	2
Øvrig særlov	590	1.001	1.427	3.018
Adgang til landet ved urigtige oplysninger			1	1
Andre love vedrørende dyr, jagt mv.			1	1
Andre love vedrørende miljø	1			1
Andre strafferetslige særlove		1	1	2
Beredskabsloven	1	1		2
Brandlovgivningen/beredskabsloven	12	14	7	33
Dyrevæmsloven	2	7	2	11
Fyrværkerloven	26	38	39	103
Hundeloven	2	5	12	19
Hundeloven, overtrædelse af pålæg			1	1
Jernbaneloven	13	18	16	47
Lov om børns retsstilling		1		1
Luffartsloven		3	2	5
Mark- og vejfredsloven		2		2
Miljøloven	1	2		3
Naturbeskyttelsesloven	4	7	2	13
Ordensbekendtgørelsen – sikring af den offentlige orden (Pomoudstilling)		1	2	3
Ordensbekendtgørelsen – sikring af den offentlige orden m.v.	129	217	400	746
Paskontrolloven			5	5
Politivedtægten	147	274	395	816
Politivedtægten, lokal	8	10	21	39
Politivedtægten/lovs overtrædelse af påbud		1		1
Restaurationsloven	9	27	65	101
Restaurationsloven, nattesæde		1	1	2
Restaurationsloven, ulovlig udskænkning	12	60	57	129
Restaurationsloven/overtrædelse af forbud		1	2	3
Retsplejeloven	7	3	7	17
Retsplejeloven, nægter at opgive navn	31	52	66	149
Sprængstof, Lov om våben og eksplosivstof	1	3		4

Fortsættes næste side..

RIGSPOLITIET

Antal sigtelser fordelt på sider og sagsområder

Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Øvrig særlov fortsat	590	1.001	1.427	3.018
Udlændingeloven	1	3	29	33
Udlændingeloven § 59, Ulovligt arbejde/arbejdstager	1	1	4	6
Udlændingeloven § 59, Ulovligt ophold	2	4	37	43
Vejlov, rådighed over gadeareal		1		1
Værnepligtsloven			2	2
Våben, Lov om våben og eksplosivstof	179	243	250	672
Øvrige særlovgivning	1			1
Færdselslov	3.474	6.862	6.002	16.338
Forkert belæsning af køretøj	1			1
Forkert lygteføring, manglende afmærkning	353	322	398	1.073
Forkert placering på vejen	15	54	45	114
Forkert svigning mv.		6	5	11
Forkert vending, bakning, vognbaneskift	1	3	2	6
Forpligtelser overfor gående	1	1	3	5
Frakendelsestid - kørsel i			3	3
Frakendelsestid - kørsel i (udgået 1/9-2005)			1	1
Færdselsuheld, spiritus- og promillekørsel uden personskade (udgået 01/09-2005)	4	9	11	24
Færdselsuheld - ikke opfyldt sine forpligtelser	3	6	11	20
Færdselsuheld med spiritus- og promillekørsel med personskade (udgået 01/09-2005)	4	2	5	11
Færdselsuheld spirituskørsel m/P-skade	1	2	8	11
Færdselsuheld spirituskørsel u/P-skade	1	4	9	14
Færdselsuheld, cyklist mv., spirituspåvirket uden personskade	1			1
Færdselsuheld, knallertkører med høj promille uden personskade (udgået 01/09-2005)		1		1
Færdselsuheld, knallertkører med høj promille, med personskade (udgået 01/09-2005)			2	2
Færdselsuheld, knallertkører, promillekørsel med personskade (udgået 01/09-2005)		1	2	3
Færdselsuheld, knallertkører, promillekørsel uden personskade (udgået 01/09-2005)	2			2
Færdselsuheld, knallertkører, spirituspåvirket med personskade (udgået 01/09-2005)		6	1	7
Færdselsuheld, knallertkører, spirituspåvirket uden personskade (udgået 01/09-2005)			3	3
Færdselsuheld, motorfører med høj promille uden personskade (udgået 01/09-2005)		1		1
Færdselsuheld, motorfører, promillekørsel med personskade	1		3	4
Færdselsuheld, motorfører, spirituskørsel, ej betryggende u/P-skade		2		2
Færdselsuheld, knallertkører, medicin mv. med personskade		1		1
Færdselsuheld, motorfører, promillekørsel uden personskade (udgået 01/09-2005)			2	2
Generende/forstyrrende kørsel		2	3	5
Hastighed, generelle (klip)		1	1	2
Hastighed, køretøjsbestemt (klip)		1	1	2
Hastighedsovertrædelse ved forbudstavle			1	1
Ikke brug af sikkerhedssele	121	226	352	699
Ikke brug af styrhjelm	463	1.147	912	2.522
Ikke efterkommet anvisning	45	101	98	244
Ikke opfyldt oplysningspligt mv.	9	19	21	49
Ikke tegnet forsikring	41	104	91	236
Knallertkører m/høj promille (udgået 01/09-2005)		2	1	3
Knallertkører medicin mv.			1	1
Knallertkører, promillekørsel (udgået 01/09-2005)	1	3	3	7
Knallertkører, spirituspåvirket (udgået 01/09-2005)	4	12	18	34
Kørekort, kørsel uden at medbringe kørekort eller nægte at forevise	42	31	28	101
Kørsel frem mod rødt lys (klip)	1	11	5	17
Kørsel i nødspor (klip)			1	1
Kørsel på motorvej mv.	2	9	5	16
Kørsel uden førerret til motorkøretøj	162	240	434	836
Kørsel uden førerret til reg.pligtig knallert	122	106	137	365
Kørsel uden førerret til traktor/motoredskab	5	8	8	21
Kørsel uden førerret, - har kørekort men ej til kategori	3	17	5	25
Kørsel ved møde af andre køretøjer		1		1
Kørsel ved overhaling		1	2	3
Kørsel venstre om helleanlæg mv. (klip)		1		1
Lyssignal - kørsel frem mod rødt/gult lys	57	121	135	313
Manglende agtpågivenhed	11	23	26	60
Manglende hindring af spirituskørsel		1		1
Manglende registrering	8	19	39	66
Mangler ved køretøj (udstyrsbekendtgørelsen)	537	2.093	1.623	4.253
Mobiltelefon mv., brug af	1	6	5	12
Motorfører med høj promille (udgået 01/09-2005)	1		3	4
Motorførere, medicin mv.		1		1
Motorførere, promillekørsel (udgået 01/09-2005)	1	2	1	4
Overhaling, kørsel ved (klip)			1	1
Overskridelse af spærrelinie (klip)		1		1
Overtrådt andre regler i færdselsloven	53	72	61	186
Overtrådt forbud mod overhaling		1		1
Overtrådt hastighedsbestemmelse, § 41	2	2	4	8
Overtrådt hastighedsbestemmelse, § 42 og § 43a	3	31	28	62
Overtrådt registreringsbekendtgørelsen	4	10	10	24
Signal- og tegngivning	1	2	3	6
Spiritus- og promillekørsel (udgået 01/09-2005)	4	25	23	52
Spiritus/knallertkører med promille under 0,81 (udgået 01/09-2005)	1			1
Spiritus/motorfører med promille under 0,81 (udgået 01/09-2005)	1			1

Fortsetter næste side..

7

RIGSPOLITIET

Antal sigtelser fordelt på sider og sagsområder

Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Færdselslov fortsat	3.474	6.862	6.002	16.338
Spirituskørsel	5	8	17	30
Spirituskørsel, ej betryggende		2	4	6
Standsning og parkering	2	1	2	5
Særlige regler for cyklister	210	201	173	584
Særlige regler for knallertkørsel	1.144	2	2	4.053
Særlige regler for motorcykelkørsel	2	2		6
Tilkobling og slæbning			1	2
Uagtsomt manddrab i forbindelse med færdselsuheld	1	1		2
Vending eller bakning, til fare/ulempe (klip)		1	1	1
Vigepligt, ubetinget, afmærkning (klip)		2		2
Vigepligt, ubetinget, udkørsel (klip)		29	28	2
Vigepligtsforseelse	15			72
Øvelseskørsel	1			1
ATK				
ATK-Hastighedsovertrædelse (klip)	1	2	10	13
Automatisk trafikkontrol. Hastighedsovertrædelse ved forbudstavle			1	1
Automatisk trafikkontrol. Hastighedsovertrædelse	1	2	8	11

RIGSPOLITIET

Afgørelser 2005

Tabel 2

Antal afgørelser fordelt på alder og sagsområder

Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Hovedtal	9.034	13.188	12.893	35.105
Drab mv.	56	56	37	149
Vold og røveri	844	993	1.016	2.853
Sædelighed	68	72	50	190
Indbrud og tyveri	2.219	2.243	1.943	6.405
Narkotika og smugling	153	351	576	1.080
Økonomisk kriminalitet	96	179	227	502
Øvrige straffelov, herunder brugstyveri	1.460	1.502	1.685	4.647
Øvrig særlov	630	992	1.464	3.086
Færdselslov	3.507	6.799	5.877	16.183
ATK	1	1	8	10

Tabel 2a

Antal afgørelser fordelt på alder og gerningskoder

Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Drab mv.	56	56	37	149
Bamedrab		1		1
Brandstiftelse, forsætlig	50	37	26	113
Brandstiftelse, kvalificeret	2	3	2	7
Brandstiftelse, uagtsom	1	5		6
Forsøg på manddrab	2	7	5	14
Kvalificeret vold med døden til følge	1	1		2
Manddrab		2	2	4
Uberettiget deltagelse i folketingsvalg			2	2
Vold og røveri	844	993	1.016	2.853
Fornærmelig tiltale mod polititjenestemand	2	5	1	8
Hindring af offentlig myndighed	12	10	17	39
Kvalificeret vold	40	89	93	222
Kvalificeret vold med grov skade		2	1	3
Lægge hindring i vej, f. udfør (polititjenestemand)	1			1
Røveri - kasseterøveri			1	1
Røveri mod andre	183	179	149	511
Røveri mod forretninger	21	32	38	91
Røveri mod offentlig kontor			2	2
Røveri mod pengeinstitut	2	4	2	8
Røveri mod tankstationer	6	6	6	18
Særligt farligt røveri mod andre	1	3	3	7
Særligt farligt røveri mod forretninger	5	5	6	16
Særligt farligt røveri mod offentligt kontor		1	1	2
Særligt farligt røveri mod pengeinstitut		4	3	7
Trusler om vold mv. mod offentlig myndighed	9	10	12	31
Vold	448	507	557	1.512
Vold eller trussel om vold mod polititjenestemand	3	3	1	7
Vold med skade på legeme eller helbred	2	2		4
Vold og lign. mod nogen i offentlig tjeneste mv.	59	63	59	181
Vold og lignende mod vidner og deres nærmeste	50	68	64	182
Sædelighed	68	72	50	190
Anden kønslig omgang med barn under 12 år	2			2
Anden kønslig omgang med barn under 15 år	3	1	4	8
Anden kønslig omgang ved ulovlig tvang	1			1
Anden kønslig omgang ved vold	4	1		5
Blodskam mellem søskende, børn under 15 år	2	2	1	5
Blodskam, anden kønslig omgang, børn under 15 år		1		1
Blodskam, anden kønslig omgang mellem søskende	1			1
Blufærdighedskrænkelser i øvrigt	5	9	3	17
Blufærdighedskrænkelser ved anden uterlighed	1	2	1	4
Blufærdighedskrænkelser ved befaling	9	10	3	22
Blufærdighedskrænkelser ved beluring		1		1
Blufærdighedskrænkelser ved blotteri	1	3		4
Blufærdighedskrænkelser ved verbal uterlighed og lignende	3	3	1	7
Børnepornografi		1	1	2
Børnepornografi - besiddelse af	1	1		2
Homoseksualitet med barn under 12 år				1
Homoseksualitet med barn under 15 år		2		2
Homoseksualitet ved vold med barn under 15 år		1		1
Samleje med barn under 12 år/skærpende omstændigheder	5	1		6
Samleje med barn under 15 år	17	19	14	50
Samleje ved udnyttelse af hjælpeløst tilstand	1	4	1	6
Voldtægt	11	10	21	42

Antal afgørelser fordelt på alder og sagsområder

Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Indbrud og tyveri	2.219	2.243	1.943	6.405
Butikstyveri beklædning/skind/fodtøj	232	212	127	571
Butikstyveri fra andre forretninger	206	134	86	426
Butikstyveri kiosk/cigar-/vinhandel	8	10	15	33
Butikstyveri købmand/supermarked/mejeri	396	306	253	955
Butikstyveri radio/fotoforretning	19	9	8	36
Butikstyveri urmager/guldsmed	2	1	1	4
Butikstyveri, tricktyveri	2	1		3
Hæleri	101	120	119	340
Hæleri - groft/forretningsmæssig	1			1
Hæleri med hensyn til våben/ammunition		1		1
Indbrud i apotek			2	2
Indbrud i arbejdsstur/kontorvogn og lignende.	6	10	6	22
Indbrud i beboerklubber	2		1	3
Indbrud i beklædnings- skind-/fodtøjsforretning.	5	5	11	21
Indbrud i bæmehave/vuggestue/fritidshjem	28	23	27	78
Indbrud i cafeteria/restaurant	12	12	19	43
Indbrud i campingplads/vandrehjem	2			2
Indbrud i campingvogn	5	3	1	9
Indbrud i EDB-forretning		2		2
Indbrud i EDB-virksomhed	1	1	1	3
Indbrud i fabrik		2	1	3
Indbrud i forretning i øvrigt	15	27	29	71
Indbrud i fritidshus	16	18	10	44
Indbrud i garage/udhus	17	16	11	44
Indbrud i hotel/motel		1		1
Indbrud i institution/plejehjem	8	6	11	25
Indbrud i isbod/pølsebod	3	11	2	16
Indbrud i kiosk/cigar- og vinhandel	5	16	9	30
Indbrud i kirke/museum	2			2
Indbrud i kolonihavehus	33	32	5	70
Indbrud i kommunekontor/sygesikringskontor	1		1	2
Indbrud i kælder-/lofts-/pulterum	10	37	8	55
Indbrud i købmand/supermarked/mejeri	7	14	21	42
Indbrud i lager og lignende	4	7	3	14
Indbrud i landejendom	4	7	8	19
Indbrud i lejlighed	52	24	66	142
Indbrud i lægekonsultation og lignende	1	1	2	4
Indbrud i nybygning/prøvehus		1		1
Indbrud i offentlig kontorer/bygninger i øvrigt	8	11	11	30
Indbrud i pengeinstitutter	1	2	2	5
Indbrud i posthus/postkontor		1	1	2
Indbrud i privat institution	5	8	4	17
Indbrud i privat kontor i øvrigt	12	9	21	42
Indbrud i radio-/fotoforretning	1	1	1	3
Indbrud i selskabslokaler	2	1	2	5
Indbrud i skib/båd (lystbåde)	1	1		2
Indbrud i skole	58	58	43	159
Indbrud i sportsforretning	1			1
Indbrud i svømmehal/idrætsanlæg og lignende.	25	16	16	57
Indbrud i tankstation/autohandler	9	3	2	14
Indbrud i urmager/guldsmed	1	1		2
Indbrud i villa og lignende	168	183	154	505
Indbrud i virksomhed i øvrigt	5	13	9	27
Indbrud i værelse	2	8	7	17
Indbrud i værksted	8	7	2	17
Indbrud i øvrigt	14	12	24	50
Pengeskabstyveri ved andre måder	3		4	7
Pengeskabstyveri ved skærebændere			1	1
Rudeknusningstyveri fra radio-/fotoforretning		1		1
Rudeknusningstyveri fra urmager/guldsmed			1	1
Rudeknusningstyveri i øvrigt	3	11	13	27
Tasketyveri	31	23	20	74
Tyveri af barnevogn/klapvogn			1	1
Tyveri af benzin/olie	7	9	19	35
Tyveri af cykel	4	2	5	11
Tyveri af el/gas			2	2
Tyveri af forsendelse		4	6	10
Tyveri af husdyr			1	1
Tyveri af knallert	28	26	36	90
Tyveri af metaller (skrot/afklip/afbrænding)	1		1	2

Fortsætter næste side..

Antal afgørelser fordelt på alder og sagsområder

Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Indbrud og tyveri fortsat	2.219	2.243	1.943	6.405
Tyveri af numreplader	5	10	14	29
Tyveri af registreret køretøj	2	1	3	6
Tyveri af skib/båd/fly		1	1	2
Tyveri af uregistreret køretøj	2	3	2	7
Tyveri fra andet køretøj	6	7	7	20
Tyveri fra andre butikker	25	17	10	52
Tyveri fra andre steder	77	59	47	183
Tyveri fra automat i møntvaskeri etc.	1	4	2	7
Tyveri fra benzinautomat	1	4	6	11
Tyveri fra byggeplads	1	5	5	11
Tyveri fra både	1		4	5
Tyveri fra cafeteria/restauration	11	13	20	44
Tyveri fra campingplads	3	1	5	9
Tyveri fra cykel	2			2
Tyveri fra fritidshus	3		1	4
Tyveri fra garage/udhus	24	31	40	95
Tyveri fra garderobe	3	11	15	29
Tyveri fra hospitale/r/plejehjem		20	1	21
Tyveri fra hotel/motel		2		2
Tyveri fra institution	9	8	7	24
Tyveri fra kasseapparat	2	7	2	11
Tyveri fra knallert	10	10	11	31
Tyveri fra kontor	5	4	5	14
Tyveri fra kælder og lignende	2	4	1	7
Tyveri fra lastbil/varebil	27	19	23	69
Tyveri fra lejlighed/værelse/etageejendom	17	33	34	84
Tyveri fra lomme/taske	36	26	40	102
Tyveri fra motorcykel/scooter	2	4	1	7
Tyveri fra pengeautomat	2		4	6
Tyveri fra personbil	103	122	117	342
Tyveri fra skole/fritidshjem og lignende	52	53	23	128
Tyveri fra spilleautomat		1		1
Tyveri fra svømmehal/drætsanlæg/omklædningsrum	30	54	22	106
Tyveri fra telefonautomat		1	1	2
Tyveri fra udstilling	8	15	9	32
Tyveri fra vareautomat	2	2	2	6
Tyveri fra villa/landejendom	21	46	28	95
Tyveri i plads	36	72	65	173
Tyveri i tog/skib/fly/bus	4	4	4	12
Tyveri i øvrigt	35	28	44	107
Tyveri på banegårde	3	1	1	5
Tyveri, tricktyveri i beboelse		4	1	5
Uagtsomt hæleri	3	3	5	11
Ulovlig omgang med hittegods	39	52	37	128
Narkotika og smugling	153	351	576	1.080
Hæleri med hensyn til narkotika			2	2
Lov om forbud mod visse dopingmidler	3	4	11	18
Lovgivning om euforiserende stoffer	131	307	492	930
Lovgivning om euforiserende stoffer (Salg)	16	23	42	81
Lægemiddelbogen		3	1	4
Salg af narkotika	3	11	25	39
Smugling m.v. af narkotika		2	3	5
Udlændingeloven § 59, Menneskesmugling		1		1
Økonomisk kriminalitet	96	179	227	502
Afpresning	18	10	13	41
Bedrageri	33	30	28	91
Bedrageri - stjålne checks	1	2	7	10
Bedrageri dankort, overtræk egen konto			1	1
Bedrageri øvrige kontokort, egen konto		3		3
Bedrageri øvrige kontokort, stjålne	9		4	13
Bedrageri, stjålne dankort		6	11	17
Databedrageri		29	34	63
Dokumentfalsk	21	26	31	78
Dokumentfalsk ved anvendelse af check	1	36	20	57
Dokumentfalsk ved anvendelse af dankort			12	12
Dokumentfalsk ved anvendelse af øvrige kontokort	4	8	11	23
Mandatsvig			2	2
Markedsføringsloven		1		1
Momssvig/grov			1	1
Pengefalsk	2	6	9	17
Personligt falsk/misbrug af ægte dokument	5	12	30	47
Registreringsafgiftsloven		3	1	4
Toldloven			1	1
Udgivelse af falske penge	1	4	3	8
Underslæb/forbrug af penge		2	3	5
Underslæb/tilægning af ting	1	1	5	7

Antal afgørelser fordelt på alder og sagsområder

Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Øvrig straffelov, herunder brugstyveri	1.460	1.502	1.685	4.647
Anden urigtig skriftlig erklæring	1		1	2
Bombetrusler/telefonbomber		5	4	9
Bortfjernelse uden at betale	5	4	3	12
Brugstyveri af andet	21	9	6	36
Brugstyveri af andet motorkøretøj	14	18	15	47
Brugstyveri af cykel	49	53	36	138
Brugstyveri af knallert	245	137	144	526
Brugstyveri af påhængskøretøj, registreret knallert m.v.	74	51	39	164
Brugstyveri af registreret lastbil/varebil	22	21	34	77
Brugstyveri af registreret motorcykel/scooter	20	19	12	51
Brugstyveri af registreret personbil	183	239	296	718
Brugstyveri af skib/båd/fly		1	3	4
Brugstyveri af uregistreret lastbil/varebil		1		1
Brugstyveri af uregistreret motorcykel/scooter	1	4	5	10
Brugstyveri af uregistreret personbil	10	12	24	46
Falsk anklage/bevisforvanskelse	12	19	33	64
Falsk anmeldelse/klage mål	6	6	13	25
Falsk forklaring i retten	3	4	3	10
Fange/flygtet	8	8	10	26
Foregivelse af offentlig myndighed		1		1
Fornærmelig tiltale af offentlig myndighed	18	32	45	95
Forstyrrelse af samfærdselsmidlerne			2	2
Forstyrrelse af transportmidler	1		1	2
Forvoldt fare for liv eller færighed	4	9	14	27
Frihedsberøvelse	1	3	5	9
Groft hærværk	51	60	68	179
Hensættelse i hjælpeløs tilstand			1	1
Hindring af strafforfølgning/-fuldbyrdelse			1	1
Hjælp til undvigelse	1	1	3	5
Husfredskrænkelser	29	38	48	115
Hærværk	501	523	486	1.510
Hærværk med hensyn til EDB-materiel			2	2
Hærværk, graffiti	95	117	243	455
Hærværk, groft, graffiti		2		2
Kvalificeret frihedsberøvelse	2	4	2	8
Maskering, forbud mod			2	2
Misbrug af faresignal mv.			2	2
Offentlig trussel om voldshandlinger	1		1	2
Overtrædelse af advarsel			1	1
Racediskrimination		1		1
Sager fra udlandet, straffelov	1			1
Tilslignelse af adgang uden at betale	2	2	1	5
Trussel på livet	68	78	55	201
Uagtsomt manddrab		1		1
Uberettiget brug af uniform mv.			1	1
Uberettiget videregivelse af billeder	1	2	1	4
Ulovlig forbindelse med fanger mv.		4	6	10
Ulovlig tvang	10	13	13	36
Øvrig særlov	630	992	1.464	3.086
Andre love vedrørende miljø	1			1
Andre strafferetslige særlove			1	1
Beredskabsloven		4		4
Besøgende i bestemte lokaler/overtrædelse af forbud mod		1		1
Brandlovgivningen/beredskabsloven	14	15	9	38
Dyrevæmsloven	8	8	1	17
Fyrværkenloven	40	36	39	115
Hundeloven	2	5	7	14
Jernbaneloven	15	20	20	55
Lov om børns retsstilling		1		1
Luffartsloven		1		1
Mark- og vejfredloven		1		1
Miljøloven	1	1		2
Naturbeskyttelsesloven	2	3	2	7
Ordensbekendtgørelsen - sikring af den offentlige orden m.v.	100	141	272	513
Overtrædelse af meddelt forbud		1		1
Paskontrollloven			5	5
Politivedtægten	207	367	559	1.133
Politivedtægten, lokal	8	9	17	34
Politivedtægten/overtrædelse af påbud	1	1		2
Restaurationsloven	9	24	70	103
Restaurationsloven, nattesæde		2	1	3
Restaurationsloven, ulovlig udskænkning	15	56	62	133
Restaurationsloven/overtrædelse af forbud		1	4	5
Retsplejeloven	8	4	8	20
Retsplejeloven, nægter at opgive navn	25	52	62	139
Sprængstof, Lov om våben og eksplosivstof	1			1
Udlændingeloven	1	4	29	34
Udlændingeloven § 59, Ulovligt arbejde/arbejdstager	3	2	4	9
Udlændingeloven § 59, Ulovligt ophold	1	4	34	39
Vejlov, rådighed over gadeareal		1		1
Væmpepligtsloven			1	1
Våben, Lov om våben og eksplosivstof	166	227	257	650
Øvrige særlovgivning	2			2

Antal afgørelser fordelt på alder og sagsområder

Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Færdselslov	3.507	6.799	5.877	16.183
Forkert belæsning af køretøj	1			1
Forkert lygteføring, manglende afmærkning	404	356	393	1.153
Forkert placering på vejen	13	51	47	111
Forkert svingning mv.		7	4	11
Forkert vending, bakning, vognbaneskift	1	1	2	4
Forpligtelser overfor gående			2	2
Frakendelsestid - kørsel i			2	2
Frakendelsestid - kørsel i (udgået 1/9-2005)			3	3
Færdselsuheld, spiritus- og promillekørsel uden personskade (udgået 01/09-2005)	2	1	1	4
Færdselsuheld - ikke opfyldt sine forpligtelser	6	5	12	23
Færdselsuheld med motorfører med høj promille med personskade (udgået 01/09-2005)	2	1	3	6
Færdselsuheld med spiritus- og promillekørsel med personskade (udgået 01/09-2005)	1		1	2
Færdselsuheld spirituskørsel m/P-skade			3	3
Færdselsuheld spirituskørsel u/P-skade	1	1		2
Færdselsuheld, knallertkører med høj promille, med personskade (udgået 01/09-2005)		1	4	5
Færdselsuheld, knallertkører med promille under 0,81 med personskade (udgået 01/09-2005)			1	1
Færdselsuheld, knallertkører, promillekørsel med personskade (udgået 01/09-2005)	1	1	2	4
Færdselsuheld, knallertkører, promillekørsel uden personskade (udgået 01/09-2005)	3			3
Færdselsuheld, knallertkører, spirituspåvirket med personskade (udgået 01/09-2005)	2	8	6	16
Færdselsuheld, knallertkører, spirituspåvirket uden personskade (udgået 01/09-2005)			5	5
Færdselsuheld, motorfører med høj promille uden personskade (udgået 01/09-2005)		3	3	6
Færdselsuheld, motorfører med promille under 0,81 med personskade (udgået 01/09-2005)		1		1
Færdselsuheld, motorfører med promille under 0,81 uden personskade (udgået 01/09-2005)		1		1
Færdselsuheld, motorfører, promillekørsel med personskade	3	4	7	14
Færdselsuheld, motorfører, spirituskørsel, ej betryggende u/P-skade	1			1
Færdselsuheld, spirituskørsel, ej betryggende m/P-skade		1	1	2
Færdselsuheld, motorfører, promillekørsel uden personskade (udgået 01/09-2005)	2	3	7	12
Generende/forstyrrende kørsel	1	1	5	7
Hastighed, generelle (klip)		1	1	2
Hastighed, køretøjsbestemt (klip)		1	1	2
Hastighedsbegrænsere, ændring/manglende			1	1
Hastighedsovertrædelse ved forbudstavle	1		1	2
Ikke brug af sikkerhedssele	119	226	349	694
Ikke brug af styrhjelm	430	1.068	822	2.320
Ikke efterkommet anvisning	49	100	96	245
Ikke opfyldt oplysningspligt mv.	8	19	14	41
Ikke tegnet forsikring	38	94	93	225
Knallertkører m/høj promille (udgået 01/09-2005)		4	4	8
Knallertkører, promillekørsel (udgået 01/09-2005)	3	5	5	13
Knallertkører, spirituspåvirket (udgået 01/09-2005)	7	15	16	38
Kørekort, kørsel uden at medbringe kørekort eller nægte at forevise	43	32	26	101
Kørsel frem mod rødt lys (klip)			1	1
Kørsel i nødspor (klip)			1	1
Kørsel på motorvej mv.	2	10	6	18
Kørsel uden førerret til motorkøretøj	160	225	424	809
Kørsel uden førerret til reg. pligtig knallert	139	101	118	358
Kørsel uden førerret til traktor/motorredskab	4	7	6	17
Kørsel uden førerret, - har kørekort men ej til kategori	1	2	2	5
Kørsel ved møde af andre køretøjer		1		1
Kørsel ved overhaling		3	1	4
Lyssignal - kørsel frem mod rødt/gult lys	60	117	117	294
Manglende agtpågivenhed	9	33	30	72
Manglende hindring af spirituskørsel		1		1
Manglende registrering	5	16	34	55
Mangler ved køretøj (udstørsbekendtgørelsen)	507	2.102	1.611	4.220
Mobiltelefon mv., brug af	1	5	5	11
Motorfører med høj promille (udgået 01/09-2005)	4	8	10	22
Motorførere, promillekørsel (udgået 01/09-2005)	2	7	12	21
Overtrådt andre regler i færdselsloven	55	72	55	182
Overtrådt forbud mod overhaling		1		1
Overtrådt hastighedsbestemmelse, § 41	2	3	3	8
Overtrådt hastighedsbestemmelse, § 42 og § 43a	4	26	32	62
Overtrådt registreringsbekendtgørelsen	1	4	6	11
Signal- og tegngivning	1	2	3	6
Spiritus- og promillekørsel (udgået 01/09-2005)		1	4	5
Spiritus/knallertkører med promille under 0,81 (udgået 01/09-2005)	1		2	3
Spiritus/motorfører med promille under 0,81 (udgået 01/09-2005)	4	5	8	17
Spirituskørsel	3	4	8	15
Spirituskørsel, ej betryggende		1	2	3
Standning og parkering	1	1		2
Særlige regler for cyklister	207	221	186	614
Særlige regler for knallertkørsel	1.171	1.775	1.213	4.159
Særlige regler for motorcykelkørsel	2	1	2	5
Tilkobling og slæbning		2		2
Uagtsom betydelig legemsbeskadigelse i forbindelse med færdselsuheld.			3	3
Uagtsomt manddrab i forbindelse med færdselsuheld	1			1
Vigepagt, ubetinget, udkørsel (klip)		1		1
Vigepagtsforseelse	17	29	29	75
Øvelseskørsel	1			1
Automatisk trafikkontrol	1	1	8	10
ATK - Hastighedsovertrædelse (klip)			1	1
Automatisk trafikkontrol. Hastighedsovertrædelse ved forbudstavle			1	1
Automatisk trafikkontrol. Hastighedsovertrædelser	1	1	6	8

Afgørelser 2005

Tabel 3

Antal afgørelser fordelt på alder og afgørelsestyper

Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Hovedtal	9.034	13.188	12.883	35.105
Dom	346	484	661	1.491
Idømt bøde	159	182	185	526
Dom/kendelse - Strafl. §§ 68 - 70	18	54	53	125
Betinget dom	915	1.130	1.085	3.130
Betinget dom og bøde	264	393	374	1.031
Delvis betinget dom	230	347	592	1.169
Udeblivelsesdom	177	277	355	809
Bødevedtagelse i retten	99	142	185	426
Advarsel i retten	6	2	6	14
Frifundet	193	220	260	673
Indenretlig vedtagelse af bøde og førerretsfrakendelse			4	4
Indenretlig vedtagelse af bøde og kørselsforbud		1		1
Uden retlig vedtagelse af bøde og førerretsfrakendelse	2	19	31	52
Afgjort med bødeforelæg	5.081	8.290	7.517	20.888
Andet	20	21	19	60
Tiltalefrafald med vilkår (rpl. § 722, stk. 1, nr. 2)	228	146	63	437
Tiltalefrafald med vilkår (rpl. § 722, stk. 1, nr. 3)	111	90	40	241
Tiltalefrafald med vilkår (Rpl. § 722; stk. 1; nr. 7)	11	8	11	30
Tiltalefrafald uden vilkår (Rpl. § 722; stk. 1; nr. 6)	4	3	5	12
Tiltalefrafald uden vilkår (Rpl. § 722; stk. 1; nr. 4)	107	76	82	265
Tiltalefrafald uden vilkår (Rpl. § 722; stk. 1; nr. 7)	32	23	18	73
Tiltalefrafald uden vilkår (Rpl. § 722; stk. 2, jf. stk. 3)	13	14	6	33
Påtale undladt (Rpl. § 721; stk. 1; nr. 2)	852	1.061	1.138	3.051
Tiltalefrafald uden vilkår (Rpl. § 722; stk. 1; nr. 5)		7	15	22
Tiltalefrafald med vilkår (Rpl. § 722; stk. 2, jf. stk. 3)	5	8		13
Sigtelsen grundløs - straffeloven (Rpl. § 721; stk. 1; nr. 1)	67	84	77	228
Sigtelsen grundløs - særlovgivningen (Rpl. § 721; stk. 1; nr. 1)	19	34	36	89
Tiltale undladt med advarsel - straffeloven (Rpl. § 722; stk. 1; nr. 1)	38	35	30	103
Tiltale undladt uden advarsel - straffeloven (Rpl. § 722; stk. 1; nr. 1)	5	5	3	13
Tiltale undladt med advarsel - særlovg. (Rpl. § 722; stk. 1; nr. 1 eller nr. 7)	27	18	26	71
Tiltale undladt - særlovgivningen (Rpl. § 722; stk. 1; nr. 1)	2	7	3	12
Påtale opgivet (Rpl. § 721; stk. 1; nr. 3)	3	7	3	13

Sagsbehandlingstid 2005

Tabel 4

Gennemsnitlig antal dage fra sigtelse til afgørelse fordelt på alder og sagsområder

Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Drab mv.	177,2	158,1	184,5	171,8
Vold og røveri	115,4	119,2	119,3	118,1
Sædelighed	157,0	190,8	140,5	165,5
Indbrud og tyveri	142,3	154,0	153,2	149,7
Narkotika og smugling	124,2	100,2	107,2	107,3
Økonomisk kriminalitet	208,7	288,6	248,5	255,2
Øvrige straffelov, herunder brugstyveri	184,9	194,3	182,1	186,9
Øvrig særlov	98,9	96,9	89,2	93,6
Færdselslov	66,5	63,4	71,4	67,0
ATK	31,0	105,0	58,9	60,7

Tabel 4a

Gennemsnitlig antal dage fra sigtelse til afgørelse fordelt på alder og gerningskoder

Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Drab mv.	177,2	158,1	184,5	171,8
Bamedrab		222,0		222,0
Brandstiftelse, forsættlig	180,22	150,8	154,8	164,7
Brandstiftelse, kvalificeret	50,5	101,3	237,5	125,7
Brandstiftelse, uagtsom	131	204,4		192,2
Forsøg på manddrab	249,5	113,9	209,8	167,5
Kvalificeret vold med døden til følge	183	173,0		178,0
Manddrab		378,0	436,5	407,3
Uberettiget deltagelse i folketingsvalg			201,5	201,5
Vold og røveri	115,4	119,2	119,3	118,1
Fornærmelig tiltale mod polititjenestemand	63,5	50,0	37,0	51,8
Hindring af offentlig myndighed	187,3	270,1	199,5	213,8
Kvalificeret vold	131,2	196,3	124,7	154,6
Kvalificeret vold med grov skade		60,5	150,0	90,3
Lægge hindring i vej, f. udfør (polititjenestemand)	157,0			157,0
Røveri - kassetterøveri			22,0	22,0
Røveri mod andre	144,9	146,7	133,1	142,1
Røveri mod forretninger	91,6	148,9	209,6	161,0
Røveri mod offentlig kontor			145,0	145,0
Røveri mod pengeinstitut	175,5	138,0	140,0	147,9
Røveri mod tankstationer	134,0	45,8	134,3	104,7
Særligt farligt røveri mod andre	68,0	55,3	56,3	57,6
Særligt farligt røveri mod forretninger	127,0	146,6	420,2	243,1
Særligt farligt røveri mod offentligt kontor		385,0	332,0	358,5
Særligt farligt røveri mod pengeinstitut		77,0	63,7	71,3
Trusler om vold mv. mod offentlig myndighed	176,3	253,5	169,3	198,5
Vold	90,3	82,2	95,7	89,6
Vold eller trussel om vold mod polititjenestemand	142,7	95,3	81,0	113,6
Vold med skade på legeme eller helbred	165,5	274,0		219,8
Vold og lign. mod nogen i offentlig tjeneste mv.	177,9	172,1	162,1	170,8
Vold og lignende mod vidner og deres nærmeste	119,9	124,3	134,9	126,8
Sædelighed	157,0	190,8	140,5	165,5
Anden kønslig omgang med barn under 12 år	115,0			115,0
Anden kønslig omgang med barn under 15 år	160,3	104,0	91,8	119,0
Anden kønslig omgang ved ulovlig tvang	196,0			196,0
Anden kønslig omgang ved vold	93,5	188,0		112,4
Blodskam mellem søskende, børn under 15 år	426,0	65,0	315,0	259,4
Blodskam, anden kønslig omgang, børn under 15 år		537,0		537,0
Blodskam, anden kønslig omgang mellem søskende	105,0			105,0
Blufærdighedskrænkelser i øvrigt	211,6	194,9	200,3	200,8
Blufærdighedskrænkelser ved anden uterlighed	162,0	41,5	60,0	76,3
Blufærdighedskrænkelser ved beføling	135,6	448,3	51,0	266,2
Blufærdighedskrænkelser ved beluring		35,0		35,0
Blufærdighedskrænkelser ved blotteri	85,0	46,0		55,8
Blufærdighedskrænkelser ved verbal uterlighed og lignende	49,3	74,0	41,0	58,7
Børnepornografi		210,0	95,0	152,5
Børnepornografi - besiddelse af	284,0	464,0		374,0
Homoseksualitet med barn under 12 år	203,0			203,0
Homoseksualitet med barn under 15 år		546,5		546,5
Homoseksualitet ved vold med barn under 15 år		78,0		78,0
Samleje med barn under 12 år/skærpende omstændigheder	213,0	200,0		210,8
Samleje med barn under 15 år	122,7	109,8	137,1	121,8
Samleje ved udnyttelse af hjælpeløs tilstand	244,0	180,5	224,0	198,3
Voldtægt	171,1	120,9	154,8	151,0

Gennemsnitlig antal dage fra sigtelse til afgørelse fordelt på alder og sagsområder

Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Indbrud og tyveri	142,3	154,0	153,2	149,7
Butikstyveri beklædning/skind/fodtøj	88,7	103,3	99,0	96,4
Butikstyveri fra andre forretninger	81,0	92,0	94,3	87,2
Butikstyveri kiosk/cigar-/vinhandel	40,4	55,0	92,3	68,4
Butikstyveri købmand/supermarked/mejeri	64,6	71,1	93,0	74,2
Butikstyveri radio/fotoforretning	101,1	62,3	57,6	81,8
Butikstyveri urmager/guldsmed	60,5	438,0	84,0	160,8
Butikstyveri, tricktyveri	268,0	629,0		388,3
Hæleri	162,7	173,5	197,0	178,5
Hæleri - groftforretningsmæssig	45,0			45,0
Hæleri med hensyn til våben/ammunition		250,0		250,0
Indbrud i apotek			42,0	42,0
Indbrud i arbejdsstur/kontorvogn og lignende.	175,0	191,0	194,0	187,5
Indbrud i beboerklubber	319,5		44,0	227,7
Indbrud i beklædnings- skind-/fodtøjsforretning.	113,6	210,2	123,6	141,9
Indbrud i børnehave/vuggestue/fritidshjem	95,1	211,9	164,2	153,5
Indbrud i cafeteria/restaurant	124,6	181,4	191,4	170,0
Indbrud i campingplads/vandrehjem	314,0			314,0
Indbrud i campingvogn	304,0	199,3	995,0	345,9
Indbrud i EDB-forretning		395,0		395,0
Indbrud i EDB-virksomhed	24,0	113,0	262,0	133,0
Indbrud i fabrik		526,0	97,0	383,0
Indbrud i forretning i øvrigt	180,4	190,6	189,2	187,9
Indbrud i fritidshus	231,6	254,4	137,3	219,5
Indbrud i garage/udhus	200,1	207,8	164,3	193,9
Indbrud i hotel/motel		376,0		376,0
Indbrud i institution/plejehjem	159,5	216,3	236,2	206,9
Indbrud i isbod/pølsebod	327,7	258,5	250,5	270,5
Indbrud i kiosk/cigar- og vinhandel	286,0	223,9	205,3	228,7
Indbrud i kirke/museum	342,5			342,5
Indbrud i kolonihavehus	375,5	232,3	95,4	290,0
Indbrud i kommunekontor/sygesikringskontor	31,0		183,0	107,0
Indbrud i kælder-/lofts-/pulterrum	129,2	171,5	225,8	171,7
Indbrud i købmand/supermarked/mejeri	144,7	123,8	181,5	156,1
Indbrud i lager og lignende	383,8	191,3	105,0	227,8
Indbrud i landejendom	226,8	171,6	307,6	240,5
Indbrud i lejlighed	127,5	170,2	177,0	157,7
Indbrud i lægekonsultation og lignende	868,0	231,0	169,0	359,3
Indbrud i nybygning/prøvehus		205,0		205,0
Indbrud i offentlig kontorer/bygninger i øvrigt	191,4	167,5	177,1	177,4
Indbrud i pengeinstitutter	8,0	72,5	136,5	85,2
Indbrud i posthus/postkontor		317,0	195,0	256,0
Indbrud i privat institution	235,4	210,6	157,3	205,4
Indbrud i privat kontor i øvrigt	133,6	111,9	140,8	132,5
Indbrud i radio-/fotoforretning	37,0	41,0	254,0	110,7
Indbrud i selskabslokaler	102,0	64,0	494,0	251,2
Indbrud i skib/båd (lystbåde)	22,0	35,0		28,5
Indbrud i skole	289,1	205,2	239,0	244,9
Indbrud i sportsforretning	446,0			446,0
Indbrud i svømmehal/idrætsanlæg og lignende.	148,4	242,8	262,4	206,9
Indbrud i tankstation/autohandler	76,9	205,3	181,0	119,3
Indbrud i urmager/guldsmed	64,0	227,0		145,5
Indbrud i villa og lignende	163,7	162,2	164,3	163,3
Indbrud i virksomhed i øvrigt	178,4	362,3	211,8	278,1
Indbrud i værelse	482,0	183,8	179,9	217,2
Indbrud i værksted	191,4	210,0	192,0	199,1
Indbrud i øvrigt	154,6	159,2	212,8	183,6
Pengeskabstyveri ved andre måder	100,7		102,8	101,9
Pengeskabstyveri ved skærebænder			132,0	132,0
Rudeknusningstyveri fra radio-/fotoforretning		34,0		34,0
Rudeknusningstyveri fra urmager/guldsmed			114,0	114,0
Rudeknusningstyveri i øvrigt	48,7	114,4	97,4	98,9
Tasketyveri	125,1	182,3	217,8	168,0
Tyveri af barmevogn/klapvogn			270,0	270,0
Tyveri af benzin/olie	183,9	95,8	143,7	139,4
Tyveri af cykel	69,8	212,0	189,6	150,1
Tyveri af el/gas			52,0	52,0
Tyveri af forsendelse		201,3	197,3	198,9
Tyveri af husdyr			127,0	127,0
Tyveri af knallert	252,6	176,0	202,1	210,3
Tyveri af metaller (skrot/afklip/afbrænding)	121,0			60,5

Fortsætter næste side..

Gennemsnitlig antal dage fra sigtelse til afgørelse fordelt på alder og sagsområder				
Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Indbrud og tyveri fortsat	142,3	154,0	153,2	149,7
Tyveri af nummerplader	197,0	175,8	178,3	180,7
Tyveri af registreret køretøj	84,0	126,0	183,3	140,7
Tyveri af skib/båd/fly		166,0	41,0	103,5
Tyveri af uregistreret køretøj	229,5	313,0	513,5	346,4
Tyveri fra andet køretøj	249,2	264,3	99,1	201,9
Tyveri fra andre butikker	109,2	108,4	160,3	118,8
Tyveri fra andre steder	191,1	171,6	154,3	175,3
Tyveri fra automat i møntvaskeri etc.	292,0	201,5	73,0	177,7
Tyveri fra benzinautomat	82,0	212,3	148,5	165,6
Tyveri fra byggeplads	145,0	359,8	171,6	254,7
Tyveri fra både	22,0		140,5	116,8
Tyveri fra cafeteria/restauration	121,7	131,1	145,9	135,5
Tyveri fra campingplads	14,0	24,0	53,8	37,2
Tyveri fra cykel	347,0			347,0
Tyveri fra fritidshus	292,3		336,0	303,3
Tyveri fra garage/udhus	200,7	218,1	182,6	198,7
Tyveri fra garderobe	131,7	222,3	166,7	184,2
Tyveri fra hospitaler/plejehjem		238,4	70,0	230,4
Tyveri fra hotel/motel		60,5		60,5
Tyveri fra institution	294,7	244,8	171,1	242,0
Tyveri fra kasseapparat	200,5	371,3	43,5	280,6
Tyveri fra knallert	206,8	154,1	166,8	175,6
Tyveri fra kontor	229,4	139,5	130,8	168,5
Tyveri fra kælder og lignende	74,5	193,5	189,0	158,9
Tyveri fra lastbil/varebil	213,8	163,2	150,5	178,8
Tyveri fra lejlighed/værelse/etageejendom	186,1	159,8	152,7	162,3
Tyveri fra lomme/taske	135,8	102,7	93,8	110,9
Tyveri fra motorcykel/scooter	95,0	350,3	88,0	239,9
Tyveri fra pengeautomat	114,5		320,3	251,7
Tyveri fra personbil	216,7	196,4	153,2	187,7
Tyveri fra skole/fritidshjem og lignende	185,7	229,6	191,3	204,9
Tyveri fra spilleautomat		108,0		108,0
Tyveri fra svømmehal/vidrætsanlæg/omklædningsrum	158,8	116,3	99,9	124,9
Tyveri fra telefonautomat		183,0	247,0	215,0
Tyveri fra udstilling	127,8	177,2	135,1	153,0
Tyveri fra vareautomat	183,0	156,0	191,5	176,8
Tyveri fra villa/landejendom	232,8	162,2	149,6	174,1
Tyveri i plads	207,3	185,9	184,3	189,7
Tyveri i tog/skib/fly/bus	147,5	126,0	116,5	130,0
Tyveri i øvrigt	194,3	183,4	219,8	201,9
Tyveri på banegårde	49,7	68,0	120,0	67,4
Tyveri, tricktyveri i beboelse		201,5	84,0	178,0
Uagtsoomt hæleri	142,7	155,7	113,2	132,8
Ulovlig omgang med hittegods	137,5	141,5	155,7	144,4
Narkotika og smugling	124,2	100,2	107,2	107,3
Hæleri med hensyn til narkotika			151,5	151,5
Lov om forbud mod visse dopingmidler	162,3	125,5	150,4	146,8
Lovgivning om euforiserende stoffer	118,4	94,4	94,1	97,6
Lovgivning om euforiserende stoffer (Salg)	167,8	150,2	189,3	173,9
Lægemiddelloven		81,3	108,0	88,0
Salg af narkotika	108,7	179,2	186,1	178,2
Smugling m.v. af narkotika		4,0	265,7	161,0
Udlændingeloven § 59, Mennekessmugling		2,0		2,0
Økonomisk kriminalitet	208,7	288,6	248,5	255,2
Afpresning	151,8	181,3	174,9	166,3
Bedragen	236,4	223,3	267,4	241,6
Bedragen - stjåle checks	183,0	120,0	279,9	238,2
Bedragen dankort, overtræk egen konto			88,0	88,0
Bedragen øvrige kontokort, egen konto		680,3		680,3
Bedragen øvrige kontokort, stjåle	192,8		508,0	289,8
Bedragen, stjåle dankort		397,0	224,2	285,2
Databedragen		153,2	109,6	129,7
Dokumentfalsk	250,9	199,4	109,5	177,5
Dokumentfalsk ved anvendelse af check	181,0	577,0	932,0	694,6
Dokumentfalsk ved anvendelse af dankort			209,6	209,6
Dokumentfalsk ved anvendelse af øvrige kontokort	140,0	607,1	222,6	342,0
Mandatsvig			69,0	69,0
Markedsføringsloven		-		-
Momssvig/grov			1.284,0	1.284,0
Pengefalsk	111,0	134,0	393,6	268,7
Personelt falsk/misbrug af ægte dokument	191,6	92,8	51,9	77,2
Registreringsafgiftsloven		18,3	-	13,8
Toldloven			36,0	36,0
Udgivelse af falske penge	158,0	174,0	244,0	198,3
Underslæb/forbrug af penge		184,0	153,0	165,4
Underslæb/tilegnelse af ting	234,0	198,0	325,0	293,9

Gennemsnitlig antal dage fra sigtelse til afgørelse fordelt på alder og sagsområder

Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Øvrig straffelov, herunder brugstyveri	184,9	194,3	182,1	186,9
Anden ungtilg skriftlig erklæring	197,0		461,0	329,0
Bombetrusler/telefonbomber		315,4	236,5	280,3
Bortførelse uden at betale	170,0	49,3	105,7	113,7
Brugstyveri af andet	114,3	285,1	170,8	166,4
Brugstyveri af andet motorkøretøj	257,7	229,8	112,1	200,6
Brugstyveri af cykel	109,4	101,5	101,6	104,3
Brugstyveri af knallert	196,9	180,9	180,2	188,2
Brugstyveri af påhængskøretøj, registreret knallert m.v.	203,0	177,9	188,2	191,7
Brugstyveri af registreret lastbil/varebil	190,3	183,0	249,4	214,4
Brugstyveri af registreret motorcykel/scooter	202,8	220,6	246,0	219,6
Brugstyveri af registreret personbil	226,5	206,5	214,6	214,9
Brugstyveri af skib/båd/fly		86,0	257,3	214,5
Brugstyveri af uregistreret lastbil/varebil		313,0		313,0
Brugstyveri af uregistreret motorcykel/scooter	85,0	268,5	304,4	268,1
Brugstyveri af uregistreret personbil	218,6	159,4	221,0	204,4
Falsk anklage/bevisforvanskelse	276,7	198,5	182,3	204,8
Falsk anmeldelse/klagemål	179,7	147,7	151,2	157,2
Falsk forklaring i retten	287,0	356,3	379,7	342,5
Fange/flygtet	123,0	200,4	99,3	137,7
Foregivelse af offentlig myndighed		57,0		57,0
Fornærmelig tiltale af offentlig myndighed	164,9	183,3	227,3	200,7
Forstyrrelse af samfærdselsmidlerne			12,0	12,0
Forstyrrelse af transportmidler	171,0		195,0	183,0
Forvoldt fare for liv eller færghed	179,8	261,0	233,3	234,6
Frihedsberøvelse	172,0	49,0	238,6	168,0
Groft hærværk	224,7	206,1	185,0	203,4
Hensættelse i hjælpeløs tilstand			52,0	52,0
Hindring af strafforfølgning/-fuldbyrdelse			39,0	39,0
Hjælp til undvigelse	318,0	80,0	325,0	274,6
Hustfredskrænkelse	158,2	233,7	224,0	210,6
Hærværk	169,4	188,2	161,8	173,5
Hærværk med hensyn til EDB-materiel			291,5	291,5
Hærværk, graffiti	194,4	273,8	167,7	200,5
Hærværk, groft, graffiti			341,0	341,0
Kvalificeret frihedsberøvelse	146,5	165,8	145,0	155,8
Maskering, forbud mod			130,5	130,5
Misbrug af faresignal mv.			324,0	324,0
Offentlig trussel om voldshandlinger	879,0		302,0	590,5
Overtrædelse af advarsel			599,0	599,0
Racediskrimination		64,0		64,0
Sager fra udlandet, straffelov	1.219,0			1.219,0
Tilsigelse af adgang uden at betale	198,0	309,0	510,0	304,8
Trussel på livet	119,4	142,7	146,5	135,9
Uagtsomt manddrab		243,0		243,0
Uberettiget brug af unifom mv.			246,0	246,0
Uberettiget videregivelse af billeder	10,0	18,5	29,0	19,0
Ulovlig forbindelse med fanger mv.		91,5	160,5	132,9
Ulovlig tvang	137,3	130,0	117,3	127,4
Øvrig særlov	98,9	96,9	89,2	93,6
Andre love vedrørende miljø	48,0			48,0
Andre strafferetlige særlove			50,0	50,0
Beredskabsloven		204,5		204,5
Besøgende i bestemte lokaler/overtrædelse af forbud mod		820,0		820,0
Brandlovgivningen/beredskabsloven	55,9	123,9	88,6	90,5
Dyreværnsloven	388,9	184,4	40,0	272,1
Fyrværkeriloven	89,7	84,6	78,6	84,4
Hundeloven	45,0	138,2	130,1	120,9
Jembaneloven	78,9	109,3	125,0	106,7
Lov om børns retsstilling		75,0		75,0
Luffartsloven		278,0		278,0
Mark- og vejfredloven		15,0		15,0
Miljøloven	72,0	125,0		98,5
Naturbeskyttelsesloven	30,5	47,3	86,0	53,6
Ordensbekendtgørelsen - sikring af den offentlige orden m.v.	58,5	51,4	41,9	47,7
Overtrædelse af meddelt forbud		160,0		160,0
Paskontrolloven			29,8	29,8
Politivedtægten	103,8	93,0	95,6	96,3
Politivedtægten, lokal	40,9	78,3	80,6	70,7
Politivedtægten/overtrædelse af påbud	217,0	76,0		146,5
Restaurationsloven	87,3	64,5	79,2	76,5
Restaurationsloven, natteæde		31,5	44,0	35,7
Restaurationsloven, ulovlig udskænkning	92,7	50,6	51,4	55,7
Restaurationsloven/overtrædelse af forbud		27,0	201,3	166,4
Retsplejeloven	54,0	61,8	59,4	57,7
Retsplejeloven, nægter at opgive navn	76,3	79,5	100,8	88,4
Sprængstof, Lov om våben og eksplosivstof	18,0			18,0
Udlændingeloven	12,0	150,0	74,4	81,5
Udlændingeloven § 59, Ulovligt arbejde/arbejdstager	47,7	82,5	68,5	64,7
Udlændingeloven § 59, Ulovligt ophold	5,0	11,5	49,3	44,3
Vejlov, rådighed over gadeareal		114,0		114,0
Værnepligtsloven			7,0	7,0
Våben, Lov om våben og eksplosivstof	124,5	143,0	141,0	137,5
Øvrige særlovgivning	39,5			39,5

Gennemsnitlig antal dage fra sigtelse til afgørelse fordelt på alder og sagsområder

Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Færdselslov	66,5	63,4	71,4	67,0
Forkert belæsning af køretøj	62,0			62,0
Forkert lygteføring, manglende afmærkning	36,5	36,4	40,2	37,7
Forkert placering på vejen	40,5	53,4	67,7	58,0
Forkert svingning mv.		71,3	65,3	69,1
Forkert vending, bakning, vognbaneskift	35,0	56,0	165,5	105,5
Forpligtelser overfor gående			54,0	54,0
Frakendelsestid - kørsel i			20,5	20,5
Frakendelsestid - kørsel i (udgået 1/9-2005)			118,3	118,3
Færdselsuheld, spiritus- og promillekørsel uden personskade (udgået 01/09-2005)	129,0	241,0	189,0	172,0
Færdselsuheld - ikke opfyldt sine forpligtelser	206,5	103,0	142,9	150,8
Færdselsuheld med motorfører med høj promille med personskade (udgået 01/09-2005)	346,0	317,0	163,0	249,7
Færdselsuheld med spiritus- og promillekørsel med personskade (udgået 01/09-2005)	21,0		106,0	63,5
Færdselsuheld spirituskørsel m/P-skade			49,3	49,3
Færdselsuheld spirituskørsel u/P-skade	58,0	52,0		55,0
Færdselsuheld, knallertkører med høj promille, med personskade (udgået 01/09-2005)		113,0	105,0	106,6
Færdselsuheld, knallertkører med promille under 0,81 med personskade (udgået 01/09-2005)			88,0	88,0
Færdselsuheld, knallertkører, promillekørsel med personskade (udgået 01/09-2005)	47,0	106,0	41,5	59,0
Færdselsuheld, knallertkører, promillekørsel uden personskade (udgået 01/09-2005)	71,3			7,1
Færdselsuheld, knallertkører, spirituspåvirket med personskade (udgået 01/09-2005)	327,0	105,3	143,8	147,4
Færdselsuheld, knallertkører, spirituspåvirket uden personskade (udgået 01/09-2005)			106,8	106,8
Færdselsuheld, motorfører med høj promille uden personskade (udgået 01/09-2005)		246,3	219,7	233,0
Færdselsuheld, motorfører med promille under 0,81 med personskade (udgået 01/09-2005)		119,0		119,0
Færdselsuheld, motorfører med promille under 0,81 uden personskade (udgået 01/09-2005)		33,0		33,0
Færdselsuheld, motorfører, promillekørsel med personskade	190,3	67,0	163,4	141,6
Færdselsuheld, motorfører, spirituskørsel, ej betryggende u/P-skade	180,0			180,0
Færdselsuheld, spirituskørsel, ej betryggende m/P-skade		337,0	136,0	236,5
Færdselsuheld, motorfører, promillekørsel uden personskade (udgået 01/09-2005)	450,0	206,0	166,0	223,3
Generende/forstyrrende kørsel	90,0	42,0	57,4	59,9
Hastighed, generelle (klip)		39,0	27,0	33,0
Hastighed, køretøjsbestemt (klip)		33,0	71,0	52,0
Hastighedsbegrænsere, ændring/manglende			76,0	76,0
Hastighedssovertrædelse ved forbudstavle	377,0		43,0	210,0
Ikke brug af sikkerhedssele	48,9	52,9	53,2	52,3
Ikke brug af styrhjelm	61,4	52,8	58,6	56,5
Ikke efterkommet anvisning	56,3	60,0	75,7	65,4
Ikke opfyldt oplysningspligt mv.	76,6	81,4	88,8	83,0
Ikke tegnet forsikring	67,5	53,9	67,9	62,0
Knallertkører m/høj promille (udgået 01/09-2005)		107,0	83,5	95,3
Knallertkører, promillekørsel (udgået 01/09-2005)	86,3	103,2	95,2	96,2
Knallertkører, spirituspåvirket (udgået 01/09-2005)	190,0	57,2	69,3	86,8
Kørekort, kørsel uden at medbringe kørekort eller nægte at forevise	35,3	61,8	39,0	44,6
Kørsel frem mod rødt lys (klip)			1,0	1,0
Kørsel i nødsfor (klip)			38,0	38,0
Kørsel på motorvej mv.	23,5	55,0	52,7	50,7
Kørsel uden førerret til motorkøretøj	139,6	154,6	150,2	149,3
Kørsel uden førerret til reg.pligtig knallert	124,0	99,4	97,2	108,2
Kørsel uden førerret til traktor/motorredskab	223,8	65,1	124,7	123,5
Kørsel uden førerret, - har kørekort men ej til kategori	348,0	130,5	55,5	144,0
Kørsel ved møde af andre køretøjer		23,0		23,0
Kørsel ved overhaling		96,3	15,0	76,0
Lyssignal - kørsel frem mod rødt/gult lys	54,6	51,1	68,6	58,8
Manglende agtpågivenhed	140,6	110,2	109,7	113,8
Manglende hindring af spirituskørsel		31,0		31,0
Manglende registrering	50,0	103,0	144,4	123,8
Mangler ved køretøj (udstyre/bekendtgørelsen)	83,5	72,4	74,1	74,4
Mobiletelefon mv., brug af	35,0	51,0	208,6	121,2
Motorfører med høj promille (udgået 01/09-2005)	172,5	128,0	183,7	161,4
Motorførere, promillekørsel (udgået 01/09-2005)	248,0	182,1	105,2	144,4
Overtrådt andre regler i færdselsloven	67,8	80,6	66,3	72,4
Overtrådt forbud mod overhaling		33,0		33,0
Overtrådt hastighedsbestemmelse, § 41	59,0	170,3	133,0	128,5
Overtrådt hastighedsbestemmelse, § 42 og § 43a	62,3	48,3	59,3	54,9
Overtrådt registreringsbekendtgørelsen	55,0	128,0	176,7	147,9
Signal- og tegngivning	164,0	36,5	54,3	66,7
Spiritus- og promillekørsel (udgået 01/09-2005)		51,0	49,5	49,8
Spiritus/knallertkører med promille under 0,81 (udgået 01/09-2005)	32,0		121,5	91,7
Spiritus/motorfører med promille under 0,81 (udgået 01/09-2005)	123,8	106,8	141,0	126,9
Spirituskørsel	34,3	52,0	37,8	40,9
Spirituskørsel, ej betryggende		156,0	65,0	95,3
Standstning og parkering	34,0	155,0		94,5
Særlige regler for cyklister	38,5	40,5	40,5	39,8
Særlige regler for knallertkørsel	56,9	51,8	57,6	54,9
Særlige regler for motorcykelkørsel	73,0	30,0	45,5	53,4
Tilkobling og slæbning		34,0		34,0
Uagtsom betydelig legemsbeskadigelse i forbindelse med færdselsuheld.			160,0	160,0
Uagtsomt manddrab i forbindelse med færdselsuheld	213,0			213,0
Vigepagt, ubetinget, udkørsel (klip)		41,0		41,0
Vigepagtsforseelse	120,7	91,0	131,0	113,2
Øvelseskørsel	30,0			30,0
ATK	31,0	105,0	58,9	60,7
ATK - Hastighedsovertrædelse (klip)			29,0	29,0
Automatisk trafikkontrol. Hastighedssovertrædelse ved forbudstavle			83,0	83,0
Automatisk trafikkontrol. Hastighedssovertrædelse	31,0	105,0	59,8	61,9

Sagsbehandlingstid 2005

Tabel 5

Gennemsnitlig antal dage fra sigtelse til tiltale fordelt på alder og sagsområder

Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Drab mv.	107,3	102,8	139,8	115,1
Vold og røveri	54,2	49,9	48,0	50,5
Sædelighed	135,5	136,1	64,4	121,9
Indbrud og tyveri	87,4	91,1	86,2	88,4
Narkotika og smugling	64,7	49,2	54,9	54,1
Økonomisk kriminalitet	132,4	191,9	186,1	178,8
Øvrige straffelov, herunder brugstyveri	140,7	141,0	116,0	131,8
Øvrig særlig	49,8	45,4	39,9	43,6
Færdselslov	32,1	29,0	31,7	30,7
ATK	28,0	94,0	26,8	35,4

Tabel 5a

Gennemsnitlig antal dage fra sigtelse til tiltale fordelt på alder og gemingskoder

Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Drab mv.	107,3	102,8	139,8	115,1
Brandstiftelse, forsætlig	112,7	95,9	152,0	120,3
Brandstiftelse, kvalificeret		118,0	92,0	111,5
Brandstiftelse, uagtsom	104,0	159,0	79,0	136,5
Forsøg på manddrab	28,0	46,4	85,0	46,6
Kvalificeret vold med døden til følge		257,0		257,0
Manddrab		106,5	73,0	95,3
Uberettiget deltagelse i folketingsvalg			77,0	77,0
Vold og røveri	54,2	49,9	48,0	50,5
Fornærmelig tiltale mod polititjenestemand	28,5	46,1	72,4	56,8
Hindring af offentlig myndighed	114,9	93,7	128,6	116,1
Kvalificeret vold	70,2	51,6	39,5	50,2
Kvalificeret vold med grov skade		61,0		61,0
Lægge hindring i vej, f. udfør (polititjenestemand)	111,5			111,5
Røveri mod andre	76,0	79,5	77,7	77,6
Røveri mod forretninger	47,6	43,1	65,8	53,8
Røveri mod offentlig kontor			25,0	25,0
Røveri mod pengeinstitut	138,5	46,0	9,0	67,1
Røveri mod tankstationer	42,0	15,8	56,8	37,8
Særligt farligt røveri mod andre	34,0	27,0	48,7	44,7
Særligt farligt røveri mod forretninger	45,0	50,8	65,2	55,3
Særligt farligt røveri mod offentlig kontor			29,0	29,0
Særligt farligt røveri mod pengeinstitut			36,0	36,0
Særligt farligt røveri mod tankstationer	29,0			29,0
Trusler om vold m.v. mod overordnet polititjenestemand		83,5		83,5
Trusler om vold m.v. mod offentlig myndighed	114,1	120,7	92,5	107,8
Vold	35,1	32,6	31,6	33,0
Vold eller trussel om vold mod polititjenestemand	74,5	39,4	82,5	64,7
Vold med skade på legeme eller helbred	132,5	165,8	12,0	89,8
Vold og lign. mod nogen i offentlig tjeneste mv.	77,1	92,1	77,6	82,5
Vold og lignende mod vidner og deres næmeste	60,8	48,9	46,5	51,7
Sædelighed	135,5	136,1	64,4	121,9
Anden kønslig omgang med barn under 15 år	56,0		17,5	30,3
Anden kønslig omgang ved vold	75,0	104,5		86,8
Blodskam mellem søskende, børn under 15 år	386,0			386,0
Blodskam, anden kønslig omgang mellem søskende	85,0			85,0
Blufærdighedskrænkelse i øvrigt	76,0	33,8	69,0	48,8
Blufærdighedskrænkelse ved anden uterlighed	98,0			98,0
Blufærdighedskrænkelse ved beføling	174,4	149,0	87,0	149,4
Blufærdighedskrænkelse ved beløring		14,0	43,0	28,5
Blufærdighedskrænkelse ved blotteri	62,0			62,0
Blufærdighedskrænkelse ved verbal uterlighed og lignende		119,0	21,0	70,0
Børnepornografi	277,0			277,0
Børnepornografi - besiddelse af		300,0		300,0
Homoseksualitet med barn under 15 år		496,5		496,5
Samleje med barn under 12 år/skærpende omstændigheder	85,0	237,0		161,0
Samleje med barn under 15 år	96,8	59,5	79,3	80,0
Samleje ved udnyttelse af hjælpeløst tilstand		119,0		119,0
Voldtægt	135,2	120,8	85,7	119,3

Gennemsnitlig antal dage fra sigtelse til tiltale fordelt på alder og sagsområder

Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Indbrud og tyveri	87,4	91,1	86,2	88,4
Butikstyveri beklædning/skind/fodtøj	44,6	46,7	47,1	45,9
Butikstyveri fra andre forretninger	38,2	41,2	46,8	40,9
Butikstyveri kiosk/cigar-/vinhandel	11,6	22,0	31,9	24,6
Butikstyveri købmand/supermarked/mejeri	31,2	24,6	32,7	29,4
Butikstyveri radio/fotoforretning	63,9	40,0	30,4	50,7
Butikstyveri urmager/guldsmed	39,0		23,5	28,7
Hæleri	79,5	106,2	115,4	102,0
Hæleri med hensyn til våben/ammunition		78,0		78,0
Indbrud i arbejdsskur/kontorvogn og lignende	75,2	135,2	109,7	113,6
Indbrud i beboerklubber	25,0		25,0	25,0
Indbrud i beklædnings- skind-/fodtøjsforretning	40,5	134,3	74,6	78,2
Indbrud i biblioteker	39,0			39,0
Indbrud i børnehave/vuggestue/fritidshjem	82,7	104,6	100,6	93,5
Indbrud i cafeteria/restaurant	74,1	156,5	103,1	109,6
Indbrud i campingplads/vandrehjem	80,0			80,0
Indbrud i campingvogn	110,0	186,0		138,5
Indbrud i EDB-forretning		320,5		320,5
Indbrud i EDB-virksomhed	10,0	93,0	147,0	83,3
Indbrud i fabrik		405,0	68,0	292,7
Indbrud i forretning i øvrigt	136,3	133,9	106,8	123,2
Indbrud i fritidshus	180,3	185,9	146,3	176,9
Indbrud i garage/udhus	177,6	152,3	118,1	148,8
Indbrud i hotel/motel		286,0		286,0
Indbrud i institution/plejehjem	108,5	182,8	105,0	135,5
Indbrud i isbod/pølsebod	244,5	221,5	8,0	208,6
Indbrud i kiosk/cigar- og vinhandel	244,5	158,9	134,4	158,9
Indbrud i kirke/museum	193,0			193,0
Indbrud i kolonihavehus	364,9	180,4	32,9	252,9
Indbrud i kommunekontor/sygesikringskontor			111,0	111,0
Indbrud i kælder-/lofts-/pulterrum	53,9	119,1	184,8	111,0
Indbrud i købmand/supermarked/mejeri	93,8	96,2	97,9	96,7
Indbrud i lager og lignende	139,5	92,5	150,0	117,8
Indbrud i landejendom	363,0	161,3	87,5	186,9
Indbrud i lejlighed	64,5	114,0	100,4	89,8
Indbrud i lægekonsultation og lignende		198,0	81,5	120,3
Indbrud i offentlig kontorer/bygninger i øvrigt	119,8	91,8	124,7	112,5
Indbrud i optikerforretning			56,0	56,0
Indbrud i pengeinstitutter	80,0	83,0		81,5
Indbrud i posthus/postkontor	275,0	175,0	176,0	208,7
Indbrud i privat institution	172,5	68,3	71,0	98,6
Indbrud i privat kontor i øvrigt	67,1	156,8	127,4	105,9
Indbrud i radio-/fotoforretning	31,0			31,0
Indbrud i selskabslokaler			233,0	233,0
Indbrud i skib/båd (lystbåde)	22,0	14,0		18,0
Indbrud i skole	195,1	133,6	182,1	168,7
Indbrud i svømmehal/drætsanlæg og lignende	85,8	162,7	207,9	146,7
Indbrud i tankstation/autohandler	58,1	122,0	105,0	78,0
Indbrud i urmager/guldsmed			83,0	83,0
Indbrud i villa og lignende	110,4	93,6	101,7	101,7
Indbrud i virksomhed i øvrigt	136,5	248,4	142,3	180,8
Indbrud i værelse		168,5	108,5	142,8
Indbrud i værksted	211,1	194,2	155,0	198,0
Indbrud i våbenlager/fabrik/forretning			170,0	170,0
Indbrud i øvrigt	88,6	136,2	119,3	112,4
Pengeskabstyveri ved andre måder	159,0	276,0	65,5	116,2
Pengeskabstyveri ved skærebænder			99,0	99,0
Rudeknusningstyveri fra radio-/fotoforretning		17,0		17,0
Rudeknusningstyveri i øvrigt	23,0	91,9	42,9	65,1
Tasketyveri	70,8	69,4	110,6	81,4
Tyveri af afgrøder (kom og lignende)	181,0	181,0		181,0
Tyveri af barnevogn/klapvogn			81,0	81,0
Tyveri af benzin/olie	79,6	62,8	55,5	64,6
Tyveri af cykel	26,7	75,0	95,7	64,6
Tyveri af el/gas			40,5	40,5
Tyveri af forsendelse		36,0	66,0	56,0
Tyveri af husdyr			28,0	28,0
Tyveri af knallert	178,5	132,3	139,2	148,7
Tyveri af metaller (skrot/afklip/afbrænding)			22,0	22,0

Fortsætter næste side...

Gennemsnitlig antal dage fra sigtelse til tiltale fordelt på alder og sagsområder				
Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Indbrud og tyveri fortsat	87,4	91,1	86,2	88,4
Tyveri af nummerplader		25,7	92,8	70,4
Tyveri af registreret køretøj	122,0	70,0	239,0	140,6
Tyveri af skib/båd/fly			28,0	28,0
Tyveri af uregistreret køretøj	119,0	304,0	319,5	278,3
Tyveri fra andet køretøj	172,2	281,0	81,2	162,3
Tyveri fra andre butikker	50,1	75,6	100,6	68,2
Tyveri fra andre steder	137,9	106,6	76,3	112,6
Tyveri fra automat i mæntvaskeri etc.	135,0	216,0	34,0	163,4
Tyveri fra benzinautomat	120,0		32,5	76,3
Tyveri fra byggeplads	153,0	271,0	177,5	216,3
Tyveri fra bade	14,0	166,0	88,8	78,4
Tyveri fra cafeteria/restauration	45,6	86,9	102,1	79,2
Tyveri fra campingplads		11,0	22,4	20,5
Tyveri fra cykel	168,0			168,0
Tyveri fra fritidshus	464,0			464,0
Tyveri fra garage/udhus	141,6	90,9	105,8	114,1
Tyveri fra garderobe	24,0	168,4	85,7	116,1
Tyveri fra hospitaler/plejehjem		170,0		170,0
Tyveri fra hotel/motel		68,3		68,3
Tyveri fra institution	218,7	81,7	102,0	155,3
Tyveri fra kasseapparat	141,3	129,4		132,6
Tyveri fra knallet	124,1	80,1	118,3	106,5
Tyveri fra kontor	89,0	167,0	12,5	76,5
Tyveri fra kælder og lignende	52,0	107,0		85,0
Tyveri fra lastbil/varebil	143,1	115,1	85,4	113,4
Tyveri fra lejlighed/værelse/etageejendom	112,9	113,6	43,6	84,6
Tyveri fra lomme/taske	106,8	77,2	61,1	80,2
Tyveri fra motorcykel/scooter	72,0	126,0	129,5	114,3
Tyveri fra pengeautomat	76,0	246,0	132,0	166,4
Tyveri fra personbil	165,6	152,0	114,1	142,5
Tyveri fra skole/fritidshjem og lignende	155,4	168,9	123,5	154,6
Tyveri fra svømmehal/drætsanlæg/omklædningsrum	79,2	71,8	96,8	78,1
Tyveri fra telefonautomat		136,0	126,0	131,0
Tyveri fra udstilling	39,2	76,4	62,4	59,6
Tyveri fra vareautomat	131,0	120,0	167,0	139,3
Tyveri fra villa/landejendom	154,1	125,1	104,0	125,3
Tyveri i forbindelse med vold		97,5		97,5
Tyveri i plads	130,0	109,6	98,2	107,7
Tyveri i tog/skib/fly/bus	28,0	74,3	44,3	45,0
Tyveri i øvrigt	113,4	102,8	139,4	120,6
Tyveri på banegårde	21,5	48,0	44,3	33,4
Tyveri, tricktyveri i beboelse		49,0		49,0
Uagtsomt hæleri	121,0	64,0	77,0	84,8
Ulovlig omgang med hittegods	112,1	94,0	103,4	103,4
Narkotika og smugling	64,7	48,2	54,9	54,1
Hæleri med hensyn til narkotika			100,0	100,0
Lov om forbud mod visse dopingmidler	200,0	61,3	89,6	89,4
Lovgivning om euforiserende stoffer	62,0	47,6	46,0	48,8
Lovgivning om euforiserende stoffer (Salg)	85,8	58,5	136,8	106,7
Lægemiddelloven			38,0	38,0
Salg af narkotika	23,0	60,7	99,7	85,3
Smugling m.v. af narkotika		2,0		2,0
Økonomisk kriminalitet	132,4	191,9	186,1	178,8
Altpresning	98,5	132,7	147,0	118,6
Bedrageri	109,2	57,9	92,2	85,0
Bedrageri - stjåle checks	168,0	64,0	351,3	257,2
Bedrageri dankort, overtræk egen konto			449,0	449,0
Bedrageri øvrige kontokort, stjåle	70,4		150,5	86,4
Bedrageri, stjåle dankort	188,7	108,8	153,9	148,8
Databedrageri		118,4	108,5	113,3
Dokumentfalsk	204,3	95,3	59,2	123,6
Dokumentfalsk ved anvendelse af check	92,5	580,1	948,7	671,0
Dokumentfalsk ved anvendelse af dankort	188,0	96,0	153,5	146,6
Dokumentfalsk ved anvendelse af øvrige kontokort	79,0	198,0	131,7	119,7
Mandatsvig			52,0	52,0
Markedsføringsloven		1,0		1,0
Pengefalsk		81,0	297,7	247,7
Personelt falsk/misbrug af ægte dokument	27,5	88,5	37,3	50,9
Toldloven			6,0	6,0
Udgivelse af falske penge		129,7	192,0	145,3
Underslæb/forbrug af penge		144,0		144,0
Underslæb/tilegnelse af ting	160,0	59,0	234,8	199,0

Gennemsnitlig antal dage fra sigtelse til tiltale fordelt på alder og sagsområder

Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Øvrig straffelov, herunder brugstyveri	140,7	141,0	116,0	131,8
Anden ungtig skriftlig erklæring		162,0		162,0
Bombetrusler/telefonbomber			11,0	11,0
Bortfjernelse uden at betale	123,3	37,0	67,8	89,0
Brugstyveri af andet	70,1	174,8	102,2	109,5
Brugstyveri af andet motorkøretøj	163,6	186,4	83,8	150,3
Brugstyveri af cykel	82,7	45,7	55,6	62,2
Brugstyveri af knallert	136,4	108,8	122,5	126,1
Brugstyveri af påhængskøretøj, registreret knallert m.v.	162,8	114,6	111,6	136,1
Brugstyveri af reg. Personbil. Udgået 6/6-2002		4,0		4,0
Brugstyveri af registreret lastbil/varebil	133,4	159,8	131,6	140,5
Brugstyveri af registreret motorcykel/scooter	152,4	82,4	126,0	123,7
Brugstyveri af registreret personbil	177,2	143,7	132,8	148,3
Brugstyveri af skib/båd/fly		83,0	152,0	117,5
Brugstyveri af uregistreret motorcykel/scooter		151,0	178,5	169,3
Brugstyveri af uregistreret personbil	140,7	78,3	123,8	121,4
Falsk anklage/bevisforvanskelse	119,4	93,4	112,8	108,1
Falsk anmeldelse/klagemål	104,2	62,8	133,2	109,5
Falsk forklaring i retten	105,0	100,0	161,0	131,8
Fange/flygtet	144,8	82,2	31,9	72,3
Foregivelse af offentlig myndighed		2,0		2,0
Fornærmelig tiltale af offentlig myndighed	105,3	90,6	124,2	111,0
Forstyrrelse af offentlig forsamling			38,0	38,0
Forstyrrelse af samfærdselsmidlerne			11,0	11,0
Forvoldt fare for liv eller færdsel	126,0	201,2	107,3	152,1
Frihedsberøvelse	107,8	73,3	80,9	85,7
Groft hærværk	141,4	259,8	224,9	223,5
Hjælp til undvigelse	215,0		130,0	172,5
Husfredskrænkelse	126,0	103,8	77,8	102,5
Hærværk	147,0	157,9	118,6	141,4
Hærværk, graffiti	183,1	242,7	105,0	143,1
Krænkelser af gravfreden			11,0	11,0
Kvalificeret frihedsberøvelse	76,5	83,0	5,0	67,8
Maskering, forbud mod			131,0	131,0
Misbrug af faresignal mv.	114,3		208,0	127,7
Sager fra udlandet, straffelov		101,0		101,0
Tilslignelse af adgang uden at betale	126,0	213,5	142,0	164,2
Trussel på livet	74,1	59,0	87,6	72,3
Uagtsomt manddrab		179,0		179,0
Uberettiget videregivelse af billeder	16,0	2,0	2,0	5,5
Ulovlig forbindelse med fanger mv.		31,5	33,3	32,4
Ulovlig tvang	68,5	67,4	26,7	53,6
Øvrig særlov	49,8	45,4	39,9	43,6
Andre love vedrørende dyr, jagt mv.			46,0	46,0
Andre love vedrørende miljø	8,0			8,0
Andre strafferetslige særlove		31,0	6,0	18,5
Brandlovgivningen/beredskabsloven	46,8	63,1	42,8	50,5
Dyreværnsloven	346,9	267,8	311,0	313,7
Fyrværkeriloven	53,3	54,1	43,5	50,0
Hundeloven	64,0	66,0	46,6	52,0
Hundeloven, overtrædelse af pålæg			171,0	171,0
Jembaneloven	55,5	55,1	39,1	50,6
Lov om børns retsstilling		12,0		12,0
Luffartsloven		144,0		144,0
Mark- og vejfredloven		4,0		4,0
Miljøloven	48,0	97,0		72,5
Naturbeskyttelsesloven	65,0	77,3	73,0	73,8
Ordensbekendtgørelsen - sikring af den offentlige orden m.v.	22,7	22,7	19,7	21,0
Overtrædelse af meddelt forbud		19,0		19,0
Paskontrolloven			5,6	5,6
Politivedtægten	39,9	38,9	42,5	40,9
Politivedtægten, lokal	17,4	51,0	60,5	48,2
Politivedtægten/overtrædelse af påbud		59,0		59,0
Restaurationsloven	27,9	26,4	30,3	29,1
Restaurationsloven, nattesæde		1,0	20,0	10,5
Restaurationsloven, ulovlig udskænkning	50,3	20,6	23,4	24,7
Restaurationsloven/overtrædelse af forbud		38,0	75,5	63,0
Retsplejeloven	15,5	30,8	36,0	27,5
Retsplejeloven, nægter at opgive navn	32,9	37,0	41,0	38,1
Sprængstof, Lov om våben og eksplosivstof	4,0			4,0

Fortsættes næste side

Gennemsnitlig antal dage fra sigtelse til tiltale fordelt på alder og sagsområder				
Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Øvrig særlov fortsat	49,8	45,4	39,9	43,6
Udlændingeloven		34,0	37,6	37,3
Udlændingeloven § 59, Ulovligt arbejde/arbejdstager			87,7	87,7
Udlændingeloven § 59, Ulovligt ophold		7,0	24,2	23,7
Værnepligtsloven			8,0	8,0
Våben, Lov om våben og eksplosivstof	70,5	73,9	71,5	72,1
Øvrige særlovgivning	16,0			16,0
Færdselslov	32,1	29,0	31,7	30,7
Forkert belæsning af køretøj	37,0			37,0
Forkert lygteføring, manglende afmærkning	10,2	10,3	9,8	10,1
Forkert placering på vejen	41,2	22,7	20,2	24,2
Forkert svingning mv.		46,8	46,7	46,8
Forkert vending, bakning, vognbaneskift	16,0	23,0	65,0	31,8
Forpligtelser overfor gående			38,0	38,0
Frakendelsestid - kørsel i			18,0	18,0
Frakendelsestid - kørsel i (udgået 1/9-2005)			53,0	53,0
Færdselsuheld, spiritus- og promillekørsel uden personskade (udgået 01/09-2005)	211,3	92,6	100,7	127,5
Færdselsuheld - ikke opfyldt sine forpligtelser	149,3	103,6	51,7	84,2
Færdselsuheld med spiritus- og promillekørsel med personskade (udgået 01/09-2005)	84,3	105,7	94,3	93,8
Færdselsuheld spirituskørsel m/P-skade	31,0	35,0	31,5	32,3
Færdselsuheld spirituskørsel u/P-skade	37,0	37,0	58,3	49,8
Færdselsuheld, cyklist mv., spirituspåvirket uden personskade	213,0			213,0
Færdselsuheld, knallertkører med høj promille, med personskade (udgået 01/09-2005)			72,0	72,0
Færdselsuheld, knallertkører, promillekørsel med personskade (udgået 01/09-2005)		85,0	23,5	44,0
Færdselsuheld, knallertkører, promillekørsel uden personskade (udgået 01/09-2005)	145,0			145,0
Færdselsuheld, knallertkører, spirituspåvirket med personskade (udgået 01/09-2005)	604,0	34,4	123,0	113,7
Færdselsuheld, knallertkører, spirituspåvirket uden personskade (udgået 01/09-2005)			66,3	66,3
Færdselsuheld, motorfører med høj promille uden personskade (udgået 01/09-2005)		144,0	150,0	147,0
Færdselsuheld, motorfører, promillekørsel med personskade			143,0	143,0
Færdselsuheld, motorfører, spirituskørsel, ej betryggende u/P-skade			303,0	303,0
Færdselsuheld, motorfører, promillekørsel uden personskade (udgået 01/09-2005)			58,0	58,0
Generende/førstyrrende kørsel		8,0	17,7	15,3
Hastighed, generelle (klip)		19,0	12,0	15,5
Hastighed, køretøjsbestemt (klip)		5,0	36,0	20,5
Hastighedsovertrædelse ved forbudstavle	370,0		20,0	195,0
Ikke brug af sikkerhedssele	11,1	13,4	12,5	12,6
Ikke brug af styrthjelm	29,0	19,6	22,7	22,5
Ikke efterkommet anvisning	26,6	24,3	37,4	29,9
Ikke opfyldt oplysningspligt mv.	38,0	34,2	18,3	29,9
Ikke tegnet forsikring	26,0	19,7	27,1	23,7
Knallertkører m/høj promille (udgået 01/09-2005)			37,0	28,3
Knallertkører, promillekørsel (udgået 01/09-2005)	31,0	18,5	13,3	18,0
Knallertkører, spirituspåvirket (udgået 01/09-2005)	46,0	38,2	44,7	42,5
Kørekort, kørsel uden at medbringe kørekort eller nægte at forevise	12,9	19,5	20,9	17,1
Kørsel frem mod rødt lys (klip)			34,5	34,5
Kørsel i nødspor (klip)			32,0	32,0
Kørsel på motorvej mv.	1,0	17,3	10,2	13,1
Kørsel uden førerret til motorkøretøj	94,1	97,9	78,1	86,6
Kørsel uden førerret til reg. pligtig knallert	71,0	56,7	60,2	63,1
Kørsel uden førerret til traktor/motorredskab	136,8	46,3	71,9	82,4
Kørsel uden førerret, - har kørekort men ej til kategori	237,0	51,3	15,5	70,3
Kørsel ved møde af andre køretøjer		0,0		-
Kørsel ved overhaling		87,0	0,0	43,5
Lyssignal - kørsel frem mod rødt/gult lys	24,6	22,4	17,2	20,8
Manglende agtpågivenhed	62,9	64,2	65,8	64,7
Manglende hindring af spirituskørsel		1,0		1,0
Manglende registrering	27,8	43,8	76,9	64,3
Mangler ved køretøj (udstyrsbekendtgørelsen)	50,3	40,9	41,1	42,2
Mobiltelefon mv., brug af	8,0	14,7	159,5	100,9
Motorfører med høj promille (udgået 01/09-2005)	139,0		46,7	69,8
Motorførere, promillekørsel (udgået 01/09-2005)	190,0	135,0	54,5	126,5
Overtrådt andre regler i færdselsloven	31,9	29,3	35,6	32,0
Overtrådt forbud mod overhaling		20,0		20,0
Overtrådt hastighedsbestemmelse, § 41	49,0	79,0	86,0	75,4
Overtrådt hastighedsbestemmelse, § 42 og § 43a	25,3	24,1	22,3	23,3
Overtrådt registreringsbekendtgørelsen				
	42,0	63,0	93,2	72,9
Fortsættes næste side				

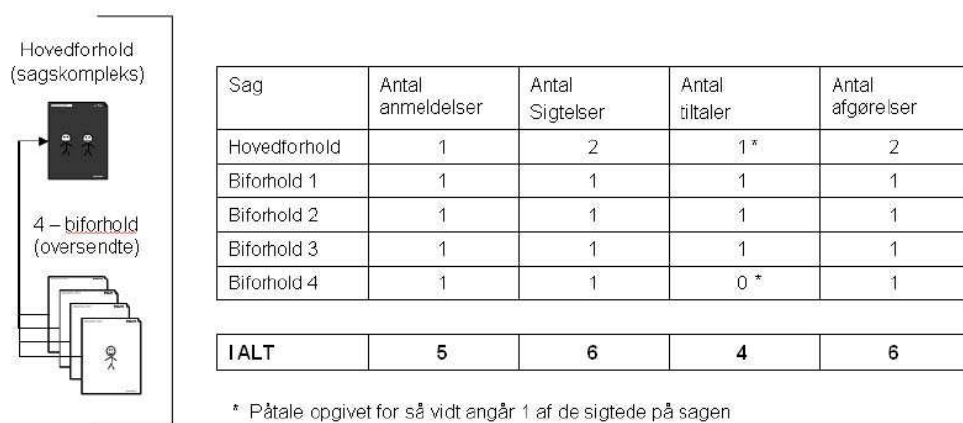
Alder	15 år	16 år	17 år	15 - 17 år
Gennemsnitlig antal dage fra sigtelse til tiltale fordelt på alder og sagsområder				
Færdselslov fortsat	32,1	29,0	31,7	30,7
Signal- og tegngivning	149,0	15,5	6,5	38,6
Spiritus- og promillekørsel (udgået 01/09-2005)	118,5	52,7	67,1	64,2
Spiritus/knallertkører med promille under 0,81 (udgået 01/09-2005)	13,0			13,0
Spiritus/motorfører med promille under 0,81 (udgået 01/09-2005)	10,0			10,0
Spirituskørsel	37,3	32,3	27,5	31,3
Spirituskørsel, ej betryggende		81,5	30,7	51,0
Standstning og parkering	17,5	124,0	176,0	83,8
Særlige regler for cyklister	8,6	10,2	10,2	9,6
Særlige regler for knallertkørsel	23,1	17,6	19,3	19,7
Særlige regler for motorcykelkørsel	10,5	6,5	18,0	11,7
Tilkobling og slæbning		24,0		24,0
Uagtsom betydelig legemsbeskadigelse i forbindelse med færdselsuheld.			93,0	93,0
Uagtsomt manddrab i forbindelse med færdselsuheld	119,0			119,0
Vigepligt, ubetinget, afmærkning (klip)			67,0	67,0
Vigepligt, ubetinget, udkørsel (klip)		25,0		25,0
Vigepligtsforseelse	60,0	71,9	43,4	58,3
Øvelseskørsel	3,0			3,0
ATK	28,0	94,0	26,8	35,4
Automatisk trafikkontrol. Hastighedsovertrædelse ved forbudstavle			41,0	41,0
Automatisk trafikkontrol. Hastighedsovertrædelser	28,0	94,0	24,0	34,6

Definitioner

Sagskomplekser

Sigtelser, tiltaler, afgørelser og sagsbehandlingstider mv. opgøres for samtlige journaliserede sager, herunder også for sager, der er oversendt til sagskomplekser, og sager der er udskilt fra originalsager. I sager, hvor flere unge under 18 år har begået en forbrydelse i forening, opgøres statistikkerne for hver af de sigtede personer, jf. figur 4.

Figur 4 – eksempel på opgørelsesmetode for sager der er oversendt til sagskompleks

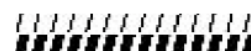


Sagsbehandlingstider

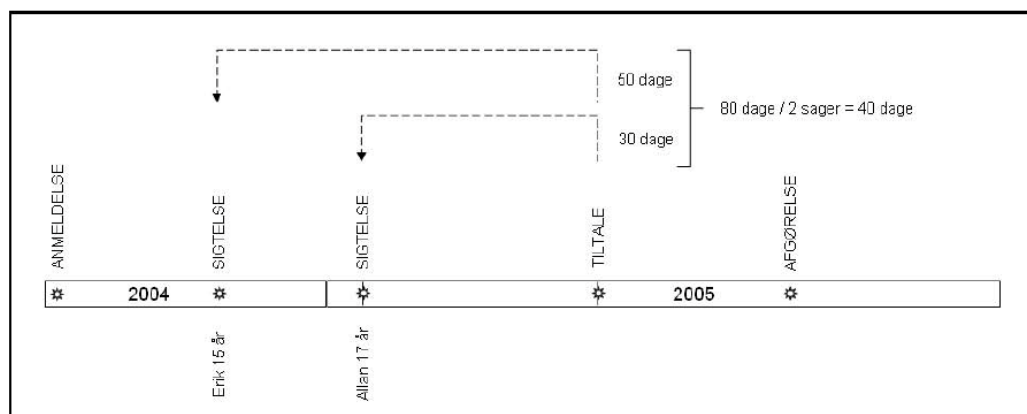
Sagsbehandlingstider opgøres for samtlige sager, hvori der er registreret en sigtelse, en tiltale eller en afgørelse i perioden, herunder også for sager, der er oversendt til sagskomplekser, og sager der er udskilt fra originalsager.

I sager, hvor flere personer under 18 år har begået kriminalitet i forening opgøres sagsbehandlingstiden for hver af de sigtede personer.

Sagsbehandlingstider opgøres altid på baggrund af den seneste registrering i sagsforløbet. Eksempelvis opgøres sagsbehandlingstiden "fra sigtelse til tiltale" i 2005 med udgangspunkt i den dato, hvor tiltalerejsning er registreret på sagen, jf. figur 5.



Figur 5 – eksempel på opgørelse af sagsbehandlingstiden i sager med flere gerningsmænd



Sigtelser

Antallet af sigtelser opgøres særskilt for de 54 politikredse og omfatter alene sigtelser rejst i anmeldelser (sager), der er journaliseret i den aktuelle politikreds. I opgørelsen indgår samtlige sigtelser rejst mod unge under 18 år. I sager, hvor flere personer under 18 år har begået kriminalitet i forening, opgøres antallet af sigtelser med én for hver af de registrerede gerningsmænd. Ved beregning af gerningsmandens alder tages udgangspunkt i gerningsmandens alder på gerningstidspunktet.

I de tilfælde personer under 18 år har begået flere forskellige typer af kriminalitet i samme periode, opgøres antallet af sigtelser særskilt for hvert enkelt forhold.

Antallet af sigtelser er opgjort på sagsområder. Antallet af sigtelser er derudover opgjort særskilt på gerningskode for sagsområderne

Drab mv.
Vold og røveri
Sædelighed
Indbrud og tyveri
Narkotika og smugling
Økonomisk kriminalitet
Øvrige straffelov, herunder brugstyveri
Øvrig særlov
Færdselslov

Afgørelser

Antallet af afgørelser opgøres samlet for de 54 politikredse. I opgørelsen indgår samtlige afgørelser truffet i sager mod unge under 18 år. I sager, hvor flere personer under 18 år har begået kriminalitet i forening, opgøres antallet af afgørelser med én for hver af de registrerede gerningsmænd.



Antallet af afgørelser er opgjort på sagsområder. Antallet af afgørelser er derudover opgjort særskilt på gerningskode for sagsområderne

Drab mv.
Vold og røveri
Sædelighed
Indbrud og tyveri
Narkotika og smugling
Økonomisk kriminalitet
Øvrige straffelov, herunder brugstyveri
Øvrig særlov
Færdselslov

Afgørelse er truffet, såfremt personer knyttet til sagen er registreret med en af følgende afgørelsestyper:

- 01 Dom (ubetinget / bøde og frakendelse / bortfald af straf / ingen tillægsstraf)
- 02 Dom (bøde)
- 03 Dom (kendelse jf. straffelovens §§ 68 – 70)
- 04 Betinget dom
- 05 Betinget dom og bøde
- 06 Delvis betinget dom
- 07 Udeblivelsesdom
- 08 Indenretslig vedtagelse af bøde
- 09 Meddelt indenretslig advarsel
- 10 Sluttet i øvrigt indenretslig
- 11 Frifundet
- 12 Indenretslig vedtagelse af bøde og førerretsfrakendelse
- 13 Indenretslig vedtagelse af bøde og kørselsforbud
- 15 Militær straf (irettesættelse)
- 19 Udenretslig vedtagelse af bøde og førerretsfrakendelse
- 20 Udenretslig vedtagelse af bøde og kørselsforbud
- 21 Afgjort ved bødeforlæg
- 40 Andet
- 62 Tiltalefrafald med vilkår jf. Retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 2
- 63 Tiltalefrafald med vilkår jf. Retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 3
- 64 Tiltalefrafald med vilkår jf. Retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 7
- 65 Tiltalefrafald uden vilkår jf. Retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 6
- 66 Tiltalefrafald uden vilkår jf. Retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 4
- 67 Tiltalefrafald uden vilkår jf. Retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 7
- 68 Tiltalefrafald uden vilkår jf. Retsplejelovens § 722, stk. 2, jf. § stk. 3
- 69 Påtale undladt, jf. Retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 2
- 71 Tiltalefrafald uden vilkår jf. Retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 5
- 73 Tiltalefrafald med vilkår jf. Retsplejelovens § 722, stk. 2, jf. § stk. 3
- 74 Sigtelsen grundløs, jf. Retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 1 (straffeloven)
- 75 Sigtelsen grundløs, jf. Retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 1 (særlov)
- 76 Tiltale undladt med advarsel, jf. Retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 1 (straffeloven)
- 77 Tiltale undladt uden advarsel, jf. Retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 1 (straffeloven)
- 78 Tiltale undladt med advarsel, jf. Retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 1 eller nr. 7 (særlov)
- 79 Tiltale undladt, jf. Retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 1 (særlov)
- 81 Påtale opgivet, jf. Retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 3.



Under afgjorte sager henhører ligeledes sager, der er henlagt af politimesteren. Anmeldelser (sager), som afslutningsvis er stillet i bero indtil gerningsmænd eventuelt udfindes regnes ikke som afgjorte og er på den baggrund ikke omfattet af opgørelsen.

I de tilfælde, hvor unge under 18 år har begået flere forskellige typer af kriminalitet i samme periode, opgøres antallet af afgørelser særskilt for hvert enkelt forhold.

Gennemsnitlig sagsbehandlingstid fra sigtelse til tiltale

Antallet af dage i gennemsnit fra sigtelse til tiltale. Opgørelsen er baseret på de anmeldelser (sager), som er registreret med en tiltale i perioden.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er opgjort på samtlige sagsområder. Endvidere er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid opgjort særskilt på gerningskoder for så vidt angår sagsområderne:

Drab mv.
Vold og røveri
Sædelighed
Indbrud og tyveri
Narkotika og smugling
Økonomisk kriminalitet
Øvrige straffelov, herunder brugstyveri
Øvrig særlov
Færdselslov

For hver politikreds udfindes antallet af tiltaler, som er rejst i perioden. Tiltalerejsning registreres ikke særskilt i POLSAS, men det forudsættes, at politikredsen har rejst tiltale i anmeldelser, som i sagsplacering er anført med en af følgende sagsstatuskoder:

- TILK - sagen afventer tilkendegivelse
- INDF - sagen oversendt til indfordring
- BØDE - sagen afgjort med bødeforlæg (anvendes ikke efter 25-09-2001)
- RET - sagen sendt til retten/beror på berømmelse
- BER - sagen berammet i retten
- HBER - sagen hasteberammet i retten
- ANKL - sagen til Statsadvokaten med anklageskrift
- HJEM - sagen oversendt til afgørelse ved hjemting.

Det skal dog særligt bemærkes, at sager, som i sagsplacering er anført med sagsstatuskoden "ANKL" eller "HJEM" er udeladt af denne opgørelse.

Tiltaler opgøres kun første gang én af ovennævnte sagsstatuskoder registreres på sagen (én gang pr. sigtelse). Eksempelvis vil sager, der sendes til retten med henblik på berømmelse og efterfølgende berammes i retten, fremstå med både sagsstatuskoden RET og BER i systemet. I sådanne tilfælde vil dato for tiltalerejsning blive opgjort på baggrund af den første placering (RET).



I opgørelsen indgår samtlige tiltaler, der er rejst mod unge under 18 år. I sager, hvor flere personer under 18 år har begået kriminalitet i forening, opgøres antallet af tiltaler med én for hver af de registrerede gerningsmænd.

I de tilfælde unge under 18 år har begået flere forskellige typer af kriminalitet i samme periode, opgøres antallet af tiltaler særskilt for hvert enkelt forhold.

Sagsbehandlingstiden fra "sigtelse til tiltale" opgøres samlet for de 54 politikredse, som en gennemsnitlig sagsbehandlingstid for hele landet. I sager, hvor flere personer under 18 år har begået kriminalitet i forening, opgøres sagsbehandlingstiden for hver af de registrerede gerningsmænd.

Sagsbehandlingstiden fra "sigtelse til tiltale" opgøres ikke for sager, der behandles på tværs af politikredsene, ligesom sagsbehandlingstiden ikke opgøres for sager der oversendes til afgørelse i fremmed politikreds.

Gennemsnitlig sagsbehandlingstid fra sigtelse til afgørelse

Antallet af dage i gennemsnit fra sigtelse til afgørelse. Opgørelsen er baseret på de anmeldelser (sager), hvor der er truffet en afgørelse mod kriminelle unge under 18 år i perioden.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er opgjort på samtlige sagsområder. Endvidere er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid opgjort særskilt på gerningskoder for så vidt angår sagsområderne:

Drab mv.
Vold og røveri
Sædelighed Indbrud og tyveri
Narkotika og smugling
Økonomisk kriminalitet
Øvrige straffelov, herunder brugstyveri
Øvrig særlov
Færdselslov

Sigtelse anses for rejst, såfremt personer knyttet til sagen er registreret med personkategorien "SIG – Sigtet". Afgørelse er truffet, såfremt personer knyttet til sagen er registreret med en af følgende afgørelsestyper:

- 01 Dom (ubetinget / bøde og frakendelse / bortfald af straf / ingen tillægsstraf)
- 02 Dom (bøde)
- 03 Dom (kendelse jf. straffelovens §§ 68 – 70)
- 04 Betinget dom
- 05 Betinget dom og bøde
- 06 Delvis betinget dom
- 07 Udeblivelsesdom
- 08 Indenretslig vedtagelse af bøde
- 09 Meddelt indenretslig advarsel
- 10 Sluttet i øvrigt indenretslig
- 11 Frifundet

- 12 Indenretslig vedtagelse af bøde og førerretsfrakendelse
- 13 Indenretslig vedtagelse af bøde og kørselsforbud
- 15 Militær straf (irettesættelse)
- 19 Udenretslig vedtagelse af bøde og førerretsfrakendelse
- 20 Udenretslig vedtagelse af bøde og kørselsforbud
- 21 Afgjort ved bødeforlæg
- 40 Andet
- 62 Tiltalefrafald med vilkår jf. Retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 2
- 63 Tiltalefrafald med vilkår jf. Retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 3
- 64 Tiltalefrafald med vilkår jf. Retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 7
- 65 Tiltalefrafald uden vilkår jf. Retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 6
- 66 Tiltalefrafald uden vilkår jf. Retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 4
- 67 Tiltalefrafald uden vilkår jf. Retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 7
- 68 Tiltalefrafald uden vilkår jf. Retsplejelovens § 722, stk. 2, jf. § stk. 3
- 69 Påtale undladt, jf. Retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 2
- 71 Tiltalefrafald uden vilkår jf. Retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 5
- 73 Tiltalefrafald med vilkår jf. Retsplejelovens § 722, stk. 2, jf. § stk. 3
- 74 Sigtelsen grundløs, jf. Retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 1 (straffeloven)
- 75 Sigtelsen grundløs, jf. Retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 1 (særlov)
- 76 Tiltale undladt med advarsel, jf. Retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 1 (straffeloven)
- 77 Tiltale undladt uden advarsel, jf. Retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 1 (straffeloven)
- 78 Tiltale undladt med advarsel, jf. Retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 1 eller nr. 7 (særlov)
- 79 Tiltale undladt, jf. Retsplejelovens § 722, stk. 1, nr. 1 (særlov)
- 81 Påtale opgivet, jf. Retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 3.

Sagsbehandlingstiden fra ”sigtelse til afgørelse” opgøres ikke for sager, der behandles på tværs af politikredsene, ligesom sagsbehandlingstiden ikke opgøres for sager der oversendes til afgørelse i fremmed politikreds.

Generelt om statistikkerne

Generelt skal det bemærkes, at der kan være en mindre usikkerhed i datamaterialet, idet virksomheder, der har eksisteret i 15 – 17 år kan indgå i opgørelserne. Det har således ikke, på baggrund af det foreliggende datamateriale, været muligt for Rigspolitiet at foretage en fuldstændig udskillelse af virksomheder fra opgørelserne vedrørende kriminelle unge i alderen 15 – 17 år.



Afgørelsestyper

Afgørelsestype	Anvendelse og bemærkninger
01 – dom (andet end kode 02, 03, 04 og 05)	Anvendes når der afsiges dom med frihedsstraf. Koden skal også anvendes til registrering af domme for overtrædelse af færdselslovens bestemmelser, hvor der idømmes bøde/ frihedsstraf og frakendelse, herunder også hvis frakendelsen er betinget. Endvidere anvendes koden i sager, der afgøres med kørselsforbud, hvis domme med forskyldt straf bortfalder eller forskyldt straf er udstået ved varetægt, samt hvis ingen tillægsstraf er idømt. Her kan det også være en udeblivelsesdom (dog ikke, hvis der alene er tale om bøde – se da kode 07).
02 – Dom (kun bøde)	Anvendes når dom afsiges, og der alene er tale om bødestraf. Koden må ikke anvendes i bødef afgørelser, hvor retsplejelovens § 934 er citeret (I sådanne tilfælde anvendes afgørelsestype 07). Afgørelsestype 02 anvendes endvidere, hvis den forskyldte bødestraf udsættes og bortfalder efter prøvetid
03 – Dom/kendelse straffeloven §§ 68-70	Anvendes udelukkende til afgørelser, hvor der er tale om en foranstaltningsdom. Afsiges der efterfølgende en kendelse, som ændrer i en foranstaltningsdom, skal en sådan ændring anføres med en ny afgørelsestype 03 på den oprindelige sag.
04 – Betinget dom	Anvendes, når domme gøres betingede med krav om prøvetid, herunder også domme med angivelse af vilkår i prøvetiden. Det skal bemærkes, at sager der alene afgøres med bøde og betinget frakendelse af førerretten skal registreres med afgørelsestype 01.
05 – Betinget dom og bøde	Anvendes, når domme gøres betingede med krav prøvetid og eventuelt vilkår samt bøde. Det skal bemærkes, at sager om overtrædelse af færdselslovens bestemmelser, der alene afgøres med bøde og betinget frakendelse skal registreres med afgørelsestype 01.
06 – Delvis betinget dom	Anvendes når domme gøres delvis betingede med krav prøvetid og evt. vilkår. Det skal bemærkes, at sager om overtrædelse af færdselslovens bestemmelser, der alene afgøres med frihedsstraf og betinget frakendelse skal registreres med afgørelsestype 01.
07 – Udeblivelsesdom	Anvendes når retten afsiger en udeblivelsesdom (bødebeløb eller dagbøder/forvandlingsstraf) i medfør af retsplejelovens § 934 (udeblevet uden at meddelt lovligt forfald). Afgørelsestype 07 må kun anvendes i sager, hvor der alene er tale om bøde.
08 – Bødevedtagelse i retten	Anvendes, når en sigtet møder op i retten og her vedtager en idømt bøde (bødebeløb eller dagbøder/forvandlingsstraf).
09 – Advarsel i retten	Anvendes i sager, som indenretslig afgøres med advarsel.
10 – Sluttet i øvrigt i retten	Afgørelsestype 10 anvendes ikke mere
11 – Fri fundet	Anvendes i sager, hvor den sigtede frifindes i retten.
12 – Indenretlig vedtagelse af bøde- og førerretsfrakendelse	Anvendes når sigtede i retten vedtager bøde for overtrædelse af færdselslovens bestemmelser, samt vedtager førerretsfrakendelse (såvel betinget som ubetinget).
13 – Indenretlig vedtagelse af bøde og kørselsforbud	Anvendes i sager, der afgøres med kørselsforbud, såfremt forholdet kan henføres til færdselslovens §§ 125 stk. 2, 2. pkt. eller 126, stk. 1 nr. 1-3, 5 eller 6 og overtrædelsen er begået inden for de første 2 år efter førstegangserhvervelse af kørekort.



15 – Militær straf	Anvendes ikke af politiet, men kun af Auditoren/KR
19 – Udenretlig vedtagelse af bøde- og førerretsfrakendelse	Anvendes, når sigtede udenretlig vedtager bøde for overtrædelse af færdselslovens bestemmelser, samt vedtager førerretsfrakendelse (såvel betinget som ubetinget).
20 – Udenretlig vedtagelse af bøde og kørselsforbud	Anvendes i sager, der afgøres med kørselsforbud, såfremt forholdet kan henføres til færdselslovens §§ 125 stk. 2, 2. pkt. eller 126, stk. 1 nr. 1-3, 5 eller 6 og overtrædelsen er begået inden for de første 2 år efter førstegangserhvervelse af kørekort.
21 – Afgjort ved bødeforelæg	Anvendes i sager, hvor Politimesteren (Politidirektøren) har udstedt et bødeforelæg, og der sker indbetaling/vedtagelse. Afgørelsestype 21 anvendes endvidere i sager, hvor straffeloven optræder sammen med færdselsloven og førerretsfrakendelse, samt i sager, hvor promillestørrelsen er mellem 0,5 og 0,8. Det skal bemærkes, at afgørelsestype 21 kan anvendes, såfremt betaling er foretaget helt eller delvist. Det er således tilstrækkeligt, at den sigtede har indbetalt en del af bødebeløbet.
40 – Andet	Anvendes, når sager afgøres administrativt og der i den forbindelse er anført en tidsgrænse. Eksempelvis i sager om tilhold efter straffelovens § 265, samt i sager om forbud/påbud i forbindelse med restaurationslovens bestemmelser.
62 – Tiltalefrafald med vilkår (rpl. § 722, stk. 1 nr. 2)	Anvendes, når sager afgøres med tiltalefrafald med fastsættelse af vilkår om hjælpeforanstaltninger, jf. lov om social service § 40 (ungdomskontrakt samt evt. bøde). Bemærkninger: I anmærkningen anføres relevante §§ samt vilkår
63 – Tiltalefrafald med vilkår (rpl. § 722, stk. 1 nr. 3)	Anvendes, når sager afgøres med tiltalefrafald med vilkår om prøvetid, samt evt. bøde/konfiskation til sigtede, som på gerningstidspunktet var under 18 år.
64 – Tiltalefrafald med vilkår (rpl. § 722, stk. 1 nr. 7)	Anvendes, når sager afgøres med tiltalefrafald med vilkår, hvor bestemmelserne er fastsat af Justitsministeriet eller Rigsadvokaten.
65 – Tiltalefrafald uden vilkår (rpl. § 722, stk. 1 nr. 6)	Anvendes i sager, hvor lovgivningen indeholder særlig hjemmel for, at tiltale kan frafaldes uden fastsættelse af vilkår.
66 – Tiltalefrafald uden vilkår (rpl. § 722, stk. 1 nr. 4)	Anvendes, når ingen eller kun en ubetydelig straf forventes at ville blive idømt, og domfældelse i øvrigt ikke vil være af væsentlig betydning. I anmærkninger anføres relevante paragraffer, ligesom straffelovens § 89 citeres, hvis denne er anvendt.
67 – Tiltalefrafald uden vilkår (rpl. § 722, stk. 1 nr. 7)	Anvendes, når sager afgøres med tiltalefrafald med vilkår, hvor bestemmelserne er fastsat af Justitsministeriet eller Rigsadvokaten. Afgørelsestype 67 anvendes endvidere i stedet for afgørelsestype 79 i sager om overtrædelse af lov om euforiserende og sager om overtrædelse af våbenloven, såfremt sådanne sluttes, idet strafferammen i de 2 særlove indeholder frihedsstraf. I anmærkninger anføres relevante paragraffer, ligesom bekendtgørelse nr. 621 af 25. juni 2001 citeres, hvis denne er anvendt.
68 – Tiltalefrafald uden vilkår (rpl. § 722, stk. 2, jf. stk. 3)	Anvendes, når tiltale frafaldes efter formildende omstændigheder eller andre særlige forhold, og påtale ikke kan anses for påkrævet af almene hensyn. Afgørende myndighed kan kun være Statsadvokaten.



69 – Påtale opgivet (rpl. § 721, stk. 1, nr. 2)	Anvendes, når sager henlægges på grund af, at videre forfølgning ikke ventes at føre til, at sigtede findes skyldig. Afgørelsestype 69 anvendes endvidere i sager, hvor sigtelsen frafaldes af anklagemyndigheden i retten.
71 – Tiltalefrafald uden vilkår (rpl. § 722, stk. 1 nr. 5)	Anvendes, når omkostninger eller behandlingstider ikke står i rimeligt forhold til sagens betydning og den straf, som i givet fald kunne forventes idømt.
73 – Tiltalefrafald med vilkår (rpl. § 722, stk. 2, jf. stk. 3)	Anvendes, når tiltale frafaldes efter formildende omstændigheder eller andre særlige forhold, og påtale ikke kan anses for påkrævet af almene hensyn. Afgørende myndighed kan kun være Statsadvokaten.
74 – Sigtelsen grundløs – straffeloven (rpl. § 721, stk. 1, nr. 1)	Anvendes når sigtelsen for straffeloven har vist sig grundløs. Det skal bemærkes, at sigtelser, der viser sig at være grundløse, skal opgøres særskilt. Hvis sigtelsen indgår i et sagskompleks, skal forholdet udskilles og afgøres særskilt.
75 – Sigtelsen grundløs – særlovgivningen (rpl. § 721, stk. 1, nr. 1)	Anvendes i sager om overtrædelse af særlovgivningen, såfremt sigtelsen har vist sig at være grundløs. Det skal bemærkes, at sigtelser, der viser sig grundløse, skal opgøres særskilt. Hvis sigtelsen indgår i et sagskompleks, skal forholdet udskilles og afgøres særskilt.
76 – Tiltale undladt med advarsel – straffeloven (rpl. § 722, stk. 1 nr. 1)	Anvendes, når tiltale undlades med tildeling af en advarsel, da lovovertrædelsen efter loven ikke kan medføre højere straf end bøde, og forholdet er af ringe strafværdighed.
77 – Tiltale undladt uden advarsel – straffeloven (rpl. § 722, stk. 1 nr. 1)	Anvendes, når tiltale undlades uden tildeling af advarsel, da lovovertrædelsen efter loven ikke kan medføre højere straf end bøde, og forholdet er af ringe strafværdighed.
78 – Tiltale undladt med advarsel – særlovgivningen (rpl. § 722, stk. 1, nr. 1 eller 7)	Anvendes i sager om overtrædelse af særlovgivningen, der er registreringspligtige på sigtelsestidspunktet. Eksempelvis i sager, hvor der er rejst sigtelse efter lov om euforiserende stoffer eller våbenloven, og hvor bestemmelser er fastsat af Justitsministeriet eller Rigsadvokaten.
79 – tiltale undladt uden advarsel – særlovgivningen (rpl. § 722, stk. 1, nr. 1)	Anvendes, når tiltale undlades uden tildeling af advarsel, da lovovertrædelsen efter loven ikke kan medføre højere straf end bøde og forholdet er af ringe strafværdighed. Det skal bemærkes, at afgørelsestype 79 ikke må anvendes i sager vedrørende lov om euforiserende stoffer og våbenloven (se afgørelsestype 67).
81 – Påtale opgivet (rpl. § 721, stk. 1, nr. 3)	Anvendes, når sagens gennemførelse vil medføre vanskeligheder, omkostninger eller behandlingstider, som ikke står i rimeligt forhold til sagens betydning og den straf, som i givet fald kan forventes idømt
99 – Oversendt til fremmed kreds	Anvendes, når sager i POLSAS oversendes til afgørelse i en anden politikreds. Ved anvendelse af afgørelsestype 99 ”lukkes” den verserende sigtelse i den politikreds, som oversender sagen (sigtelsen).
101 – Henlagt uden advarsel	Anvendes, når sager, der er omfattet af straffelovens § 265 skal henlægges uden tildeling af advarsel. I anmærkninger kan anføres teksten ”henlagt uden advarsel”.
104 – Pålæg efter hundeloven	Anvendes, når sager om overtrædelse af hundelovgivningen afgøres med pålæg. F.eks. pålæg om anvendelse af ”mundkurv”



110 – Kørekort adm. inddraget	Anvendes i sager, hvor kontrollerende køreprøver ikke bliver bestået, eller ved indberetning om sygdom, manglende ædruelighed mv.
118 – Forældet jf. strfl. § 93	Anvendes, når sager er omfattet af straffelovens § 93 (forældelse).
121 – Oversendt til udlandet	Anvendes, når sager oversendes til afgørelse i udlandet.

Bemærkninger til afgørelsestyperne i øvrigt:

- 01 – Dom. Afgørelsestypen anvendes endvidere i sager, der afgøres med dom efter straffelovens § 74 a om struktureret, kontrolleret socialpædagogisk behandling (ungdomssanktioner).
- 06 – Delvis betinget dom. Afgørelsestypen anvendes primært i sager, der afgøres med dom efter straffelovens § 58, og hvor den dømte har fået en ubetinget frihedsstraf efterfulgt af en betinget straf.
- I sjældne tilfælde sager afgjort med samfundstjeneste være registreret med afgørelsestype 06. Samfundstjeneste efter straffelovens § 62 er en betinget dom, hvor vilkårene for dommen er samfundstjenesten. I sådanne sager anvendes dog oftest afgørelsestyperne 04 (betinget dom) og afgørelsestype 05 (betinget dom og bøde).



Bilag 6.2

RIGSADVOKATEN

Sagsgang hos politiet og anklagemyndigheden i sager mod unge lovovertrædere vedrørende overtrædelse af straffeloven eller andre sager, der kan medføre frihedsstraf.

I. Efterforskningen

1. Anmeldelse/rimelig formodning om strafbart forhold
2. Efterforskning
3. Identifikation af gerningsmanden/mistænkte
4. Sigtelse
5. Afhøring af sigtede (som udgangspunkt under tilstedeværelse af forældremyndighedens indehaver og de sociale myndigheder)
6. Eventuelt varetægtsfængsling
7. Eventuelt yderligere efterforskning (kan være af meget forskelligt omfang alt efter sagens karakter)
8. Sagen færdiggøres til anklagemyndigheden

II. Anklagemyndighedens vurdering af sagen

9. Sagen forelægges for de sociale myndigheder i sigtedes opholdskommune (evt. ved samråd) og/eller Kriminalforsorgen (skal ske så tidligt som muligt og evt. i efterforskningsfasen). Kriminalforsorgen underrettes så tidligt som muligt om sager, der forventes at medføre ubetinget frihedsstraf.
10. Anklagemyndigheden træffer afgørelse om tiltalerspørgsmålet.
(Det skal bemærkes, at kompetencen i de fleste sager er hos politimesteren/politidirektøren, men at visse sager efter retsplejeloven skal forelægges for statsadvokaten. Endvidere har Rigsadvokaten fastsat særlige forelæggelsesregler. Således skal eksempelvis sager, hvor der er spørgsmål om nedlæggelse af påstand om ungdomssanktion efter straffelovens § 74 a, forelægges statsadvokaten.)

A. Hvis sigtede nægter sig skyldig:

1. Påtale opgives enten af politimesteren eller af statsadvokaten.
2. Sagen forelægges for de sociale myndigheder og/eller Kriminalforsorgen, hvis dette ikke er sket tidligere
3. Anklageskrift udfærdiges efter modtagelse af udtalelsen fra de sociale myndigheder/Kriminalforsorgen. Hvis statsadvokaten har tiltalekompetencen, forelægges sagen for statsadvokaten, der afgør tiltalerspørgsmålet.
4. Sagen fremsendes til retten med anklageskrift og bevisfortegnelse. Værge og de sociale myndigheder/Kriminalforsorgen indkaldes til retsmødet.

B. Hvis sigtede erkender sig skyldig:

1. Sagen forelægges for de sociale myndigheder og/eller Kriminalforsorgen, hvis dette ikke er sket tidligere.
2. Sagen fremsendes til retten med retsmødebegæring. Værge og de sociale myndigheder/Kriminalforsorgen indkaldes til retsmødet.

III. Domsforhandling

11. Sagen fremmes, hvis sigtede/tiltalte giver møde. Hvis sigtede har erkendt, og pågældende mod forventning i retsmødet nægter sig skyldig, udsættes sagen til anklagemyndighedens overvejelse af bevisspørgsmålet.

IV. Fuldbyrkelse

12. Anklagemyndigheden træffer bestemmelse om fuldbyrkelse.

13. Hvis afgørelsen går ud på tiltalefrafald med vilkår eller ungdomssanktion, underrettes de sociale myndigheder. Kriminalforsorgen underrettes, hvis afgørelsen går ud på ubetinget fængselsstraf eller en betinget dom med vilkår om tilsyn af Kriminalforsorgen eller samfundstjeneste.

Bilag 6.3

RIGSADVOKATEN

Sagsgang hos Kriminalforsorgen i sager, hvor der skal gennemføres personundersøgelse af unge under 18 år

1. Anklagemyndigheden sender sammen med sagens akter, cpr.nr. og kriminalregisterudskrift anmodning om personundersøgelse til afdelingen i det område, sigtede bor i. Det skal af anmodningen fremgå, om undersøgelsen skal udarbejdes med henblik på samfundstjeneste, ungdomssanktion, mentalundersøgelse eller andet.
2. Sagen modtages i afdelingen og registreres.
3. Lederen af afdelingen beslutter, om en af afdelingens medarbejdere eller en honorarlønnet personundersøger skal behandle sagen. Der skal ringes til undersøgerne for at høre, hvem der har tid til at udarbejde undersøgelsen.
4. Sagen sendes til undersøgeren, eller undersøgeren henter sagen i KiF afdelingen (Kriminalforsorgen i Frihed).
5. Brev sendes til sigtede om at møde til samtale.
6. Hvis sigtede er varetægts-/ surrogatfængslet, træffer undersøgeren aftale med arresthuset/ den sikrede institution om tidspunkt for besøg.
7. Når der er tale om unge 18 år, skal forældremyndighedens indehaver give samtykke til, at den unge medvirker til undersøgelsen. Nogle afdelinger sender et brev og regner det for et samtykke, hvis de ikke hører fra forældrene. I nogle tilfælde deltager forældrene eller en af dem i samtalen.
 - 7.1. *Hvis sigtede ikke møder*
Undersøgeren sender brev til sigtede med ny tid
Sigtede møder ikke
Undersøgeren aflægger et diskret besøg på sigtedes bopæl - og hvis han ikke er hjemme, efterlades en besked til sigtede om at lade høre fra sig inden for en kort frist
Sigtede lader ikke høre fra sig og møder ikke
Undersøgeren returnerer akterne til afdelingen uden personundersøgelse
Afdelingen returnerer akterne til anklagemyndigheden med besked om, at det ikke har været muligt at opnå kontakt med sigtede, og at der derfor ikke foreligger en personundersøgelse
 - 7.2. *Sigtede ringer og bestiller en ny tid til samtale*
Samtale med sigtede
 - 7.3. *Sigtede ringer og får en ny tid til samtale*
Sigtede møder ikke/ringer med en ny forklaring på, hvorfor han/hun ikke kan komme
Sigtede får ny tid til samtale
8. Samtale med sigtede

8.1. Under samtalen/undersøgelsen med sigtede orienteres han om formålet med undersøgelsen (1. at forsyne retten med de personlige og sociale oplysninger om sigtede, som kan have betydning for straffastsættelsen eller anvendelse af anden retsfølge end straf og 2. som væsentlig forudsætning for det efterfølgende forsorgsarbejde både i forbindelse med en betinget afgørelse med tilsyn og under afsoning af frihedsstraf). Hvis anklagemyndigheden har anmodet om en personundersøgelse med henblik på samfundstjeneste, giver undersøgeren endvidere sigtede en grundig orientering om indholdet af et vilkår om samfundstjeneste, og sigtede anmodes om at underskrive en erklæring om, at han er gjort bekendt med retningslinierne for samfundstjeneste.

Under samtalen bliver sigtede interviewet om:

opvækst og familieforhold, herunder evt. hjælpeforanstaltninger efter serviceloven og fritidsanvendelse og omgangskreds
boligforhold
helbredsforhold, herunder evt. forbrug/misbrug af alkohol og euforiserende stoffer,
skolegang, uddannelse og erhvervsforhold,
økonomiske forhold og
fremtidsplaner.

9. Sigtedes egne oplysninger søges dokumenteret. Afhængig af den sigtedes forhold og sigtelsens art aftales det med pågældende, hos hvem der i øvrigt skal indhentes oplysninger. For unge under 18 år vil det typisk dreje sig om bl.a. oplysninger fra forældre, skoler og sociale myndigheder, hvis den pågældende f.eks. har været undergivet hjælpeforanstaltninger efter serviceloven.

10. Opringning til/samtale med den unges forældre

11. Indhentning af udtalelse fra/opringning til/samtale med den unges lærer(e), pædagog(er), arbejdsgiver(e) m.fl.

12. Opringning til socialforvaltningen, hvis den unge er kendt. Der aftales tid og lån af kontor, hvor undersøgeren kan komme og se sagsakterne

13. Skriftlig anmodning om evt. lægelige oplysninger/udskrivningsbreve (hvis den unge har været under børne- og ungdomspsykiatri)

14. Undersøgeren tager på socialforvaltningen, gennemser sagsakter og tager noter/kopier herfra. Der er generelt så stor udskiftning blandt kommunernes sagsbehandlere, at man yderst sjældent vil kunne få en telefonisk udtalelse om den unge fra en sagsbehandler, som har et godt kendskab til ham eller hende.

15. Undersøgeren skriver og sender/afleverer den sammenskrevne undersøgelse, resume og forslag til konklusion i afdelingen.

16. Undersøgelsen læses igennem af en medarbejder i afdelingen. Der skrives konklusion.

17. Undersøgelsen returneres til anklagemyndigheden sammen med sagens akter, og registrering foretages.

Bilag 6.4

RIGSADVOKATEN

Sagsgang hos Kriminalforsorgen i sager, hvor en domfældt under 18 år er straffet med ubetinget frihedsstraf og skal anbringes efter straffuldbyrdelseslovens § 78, stk. 2.

I. Retten afsiger ubetinget dom på over 3 måneder.

1. Anklagemyndigheden orienterer direktoratet ved tilsendelse af domsudskrift og anmeldelsespapirer med meddelelse om, at dommen kan fuldbyrdes.
2. Direktoratet sender kopi af domsudskrift og anmeldelsespapirer til domfældtes lokale KIF-afdeling (Kriminalforsorgen i Frihed) med anmodning om, at KIF-afdelingen udarbejder en § 78-indstilling vedrørende den pågældende. Hvis det efter afdelingens vurdering må antages, at afgørende hensyn til retshåndhævelsen taler imod anbringelse uden for fængsel eller arresthus, skal afdelingen redegøre for, hvorledes udståelse af straffen må antages at kunne ske.
3. KIF indkalder dømte sammen med forældremyndighedsindehaveren til samtale i afdelingen.
4. Samtale med dømte og forældremyndighedsindehaveren. Dom og vilkår gennemgås.
5. KIF arbejder på at finde alternativt afsoningssted. Herunder skal der indhentes betalingstilsagn fra dømtes hjemkommune og tages kontakt til moderanstalt. Eventuelt politihøring.
6. KIF færdiggør sagen og sender § 78-indstilling til direktoratet.
7. Direktoratet udfærdiger tilladelse til § 78-afsoning og sender denne til KIF.
8. KIF forkynder resolutionen for dømte og meddeler moderanstalt, at dømte er mødt til afsoning, såfremt der er plads i den pågældende institution.

II. Retten afsiger ubetinget dom. Dømte skal forblive i varetægtssurrogat.

1. Anklagemyndigheden orienterer direktoratet ved tilsendelse af domsudskrift og anmeldelsespapirer.
2. Direktoratet sender kopi af domsudskrift og anmeldelsespapirer til domfældtes lokale KIF-afdeling med anmodning om, at KIF-afdelingen udarbejder en § 78-indstilling på pågældende. Hvis det efter afdelingens vurdering må antages, at afgørende hensyn til retshåndhævelsen taler imod anbringelse uden for fængsel eller arresthus, skal afdelingen redegøre for, hvorledes udståelse af straffen må antages at kunne ske. Såfremt den dømte allerede er anbragt på "Bakkegården", er pågældende omfattet af forsøgsordningen vedrørende midlertidig § 78-anbringelse af 15-17-årige på Bakkegården, Nykøbing Sjælland.
3. KIF arbejder på at finde alternativt afsoningssted. Herunder skal der indhentes betalingstilsagn fra dømtes hjemkommune og tages kontakt til moderanstalt. Eventuelt politihøring.

4. KIF færdiggør sagen og sender § 78 indstilling til direktoratet.
5. Direktoratet udfærdiger tilladelse til § 78-afsoning og sender denne til KIF.
6. KIF forkynder resolutionen for dømte, og dømte overføres til alternativt afsoningssted.

Bilag 6.5

RIGSADVOKATEN

Sagsgang hos Kriminalforsorgen i sager, hvor unge lovovertrædere mellem 15 – 17 år ansøger om at afsone på bopælen

Ved lov nr. 304 af 19. april 2006 blev ordningen for afsoning på bopælen under intensiv overvågning og kontrol udvidet, således at den kan anvendes i forhold til unge mellem 15-17 år, der skal afsone en ubetinget straf på op til 3 måneder.

De 15-17-årige, der er idømt en ubetinget frihedsstraf til og med 3 måneder, har derfor nu mulighed for at afsone på følgende måder:

Anbringelse i institution mv. uden for Kriminalforsorgen eller i en af Kriminalforsorgens pensioner, jf. straffuldbyrdslovens § 78, stk. 2,

Afsoning på bopælen under intensiv overvågning (elektronisk fodlænke), jf. straffuldbyrdslovens § 78 a, eller

Afsoning i fængsel eller arresthus, hvis afgørende hensyn til retshåndhævelsen taler imod anbringelse uden for fængsel eller arresthus

For at fremskynde sagsbehandlingen er der fastlagt en særlig procedure for de 15-17-årige, hvor den indledende sagsbehandling er ens, uanset hvilken af de tre afsoningsformer der skal anvendes:

1. Anklagemyndigheden orienterer Direktoratet for Kriminalforsorgen ved tilsendelse af domsudskrift og sagens akter om, at dommen kan fuldbyrdes.
2. Direktoratet registrerer og visiterer dommen. Dommen sendes til den KIF-afdeling (Kriminalforsorgen i Frihed), hvor domfældte hører til
3. KIF-afdelingen indkalder *snarest* domfældte, forældremyndighedsindehaver/værge og eventuelt IO-medarbejder (intentiv overvågningsmedarbejder) til en samtale.
4. Der skal indhentes samtykke fra forældremyndighedsindehaveren
5. Ved samtalen informeres om:
 - a) Muligheden for anbringelse i medfør af straffuldbyrdslovens § 78, stk. 2, og muligheden for at søge om strafudståelse på bopælen.
 - b) At tilladelse til afsoning på bopælen vil kunne nægtes, hvis den pågældendes personlige forhold er af en sådan problematisk karakter, at vedkommende konkret skønnes at være mere egnet til anbringelse på hospital, i familiepleje, i egnet hjem eller i institution i medfør af straffuldbyrdslovens § 78, stk. 2, jf. stk. 1.

For at få kendskab til domfældte vil pågældende under samtalen blive interviewet om sine personlige forhold, herunder familiemæssige forhold, boligforhold, helbredsmæssige forhold, misbrugsproblemer, beskæftigelsessituation og økonomiske forhold.

6. Drøftelse med socialforvaltningen. Ved kriminalforsorgens valg af afsoningsform i relation til de 15-17-årige, vil den vurdering, som ligger til grund herfor, blive foretaget i et tæt samarbejde med de sociale myndigheder blandt andet med henblik på, at den unges eventuelle behandlingsbehov kan tilgodeses ved afgørelsen.

7. Herefter skal det vurderes, hvilken af de tre afsoningsformer (anbringelse i henhold til § 78, stk. 2-afsoning på bopælen eller fængsel), der er mest relevant for den unge.

8. Afhængig af KIF-afdelingens vurdering af sagen, er det videre forløb:

- a) Indstilling om anbringelse efter § 78, stk. 2, sendes til direktoratet, der herefter træffer afgørelse. Sagsbehandlingsforløb er beskrevet særskilt i bilag 4.
- b) Redegørelse for, hvorledes udståelse af straffen må antages at kunne ske, når afdelingen vurderer, at afgørende hensyn til retshåndhævelsen taler imod anbringelse uden for fængsel eller arresthus. Denne sendes til direktoratet, der herefter træffer afgørelse. Sagsbehandlingsforløbet er ikke beskrevet, idet der forudsættes at være ganske få af denne målgruppe, som vil skulle afsone i fængsel eller arresthus.
- c) I det omfang det vurderes, at den pågældende kan være egnet til at afsone på bopælen under intensiv overvågning, skal dommen, underskrevet ansøgningskema og sagens akter straks sendes til den IO-afdeling (Intensiv overvågningsafdeling), den unge hører til. Afdelingen skal herefter udarbejde en egnethedsvurdering. Sagsbehandlingsforløb er beskrevet nedenfor.

Det skal bemærkes, at der af hensyn til sagsbehandlingstiden ikke er fastsat en særlig ansøgningsfrist. I stedet sendes ansøgningskemaet til KIF-afdelingen, der sørger for, at det bliver underskrevet.

Sagsbehandlingsforløbet, når der er søgt om afsoning på bopælen

9. IO-afdelingen (Intensiv overvågningsafdeling) modtager og registrerer ansøgning, dom og sagens akter.

10. Der aftales et møde med domfældte og forældremyndighedsindehaver(e) på bopælen.

11. Under mødet testes det tekniske udstyr, som er en forudsætning for, at der kan gives tilladelse til afsoning på bopælen.

Hvis IO-afdelingen ikke via det ovenfor gennemgåede forløb har fået kendskab til den domfældte, vil den pågældende blive interviewet om sine personlige forhold, herunder beskæftigelsesmæssige forhold, forhold til alkohol og euforiserende stoffer og helbredsmæssige forhold.

Derudover skal der indhentes skriftligt samtykke fra domfældtes medbeboere til, at ovennævnte person kan afsone sin straf i hjemmet efter de gældende regler herom.

12. IO-afdelingen kontakter domfældtes arbejdsplads, uddannelsessted eller lignende med henblik på at indgå aftale med den person, der under en given afsoning skal fungere som kontaktperson. Hvis domfældte ikke er i beskæftigelse, kan IO-afdelingen være behjælpelig med at skaffe beskæftigelse under afsoningen eksempelvis på et samfundstjenestested eller efter aftale med kommunen i form af aktivering.

13. I visse situationer vil det være nødvendigt at indhente oplysninger fra behandlingsinstitution, læge eller lignende for at belyse sagen.

14. IO-afdelingen udarbejder en egnethedsvurdering, der sammen med ovennævnte samtykkeerklæring fra medbeboere og aktivitetskema sendes til direktoratet. Aktivitetskemaet er en samlet fremstilling af, hvilke aktiviteter domfældte under en given afsoning skal deltage i, og hvornår det skal finde sted.

I det omfang der er tale om en negativ indstilling, partshører io-afdelingen domfældte, inden sagen sendes til direktoratet.

15. Egnethedsvurdering med bilag modtages og registreres i direktoratet. Direktoratet træffer herefter afgørelse om, hvorvidt man finder grundlag for at meddele tilladelse til afsoning på bopælen.

I det omfang der meddeles afslag på ansøgningen om afsoning på bopælen, vil dommen normalt blive anmeldt til afsoning i fængsel. Da der er tale om en ung person under 18 år, er udgangspunktet, at pågældende ikke afsoner i fængsel, medmindre afgørende hensyn til retshåndhævelsen taler imod anbringelse uden for fængsel eller arresthus. I givet fald må sagen drøftes konkret med KIF-afdelingen med henblik på en genovervejelse af spørgsmålet om anbringelse i henhold til straffuldbyrdelseslovens § 78, stk. 2.

16. Tilladelse til afsoning på bopælen sendes til klienten. Samtidig sendes en notice til IO-afdelingen, der anmodes om at tilsige pågældende til afsoningen.

17. IO-afdelingen modtager og registrerer tilladelsen. Herefter kontaktes domfældte med henblik på at drøfte en egnet iværksættelsesdato.

18. IO-afdelingen sender en tilsigelse til domfældte. Det skal bemærkes, at domfældte har krav på et tilsigelsesvarsel på 1 måned, medmindre der er tale om en voldssag, hvor fristen er 10 dage.

Bilag 6.6.

RIGSADVOKATEN

Skitse til etablering af ungesamråd

Forslaget om ungesamråd

Sagsbehandlingen i sager mod unge lovovertrædere kan fremskyndes, hvis der er et smidigt samarbejde mellem de involverede myndigheder. Udvalget foreslår derfor i rapportens afsnit 4.3.3., at der etableres ungesamråd bestående af repræsentanter for anklagemyndigheden, Kriminalforsorgen og de sociale myndigheder.

Etablering af ungesamråd kan bl.a. medvirke til at sikre en grundig og smidig sagsbehandling at de sociale myndigheder og Kriminalforsorgen inddrages i sagen umiddelbart efter, at den unge er blevet sigtet at samarbejdet om koordinerede handleplaner indledes umiddelbart efter sigtelsen at fuldbyrdelse kan ske umiddelbart efter endelig dom, idet forarbejde og koordinering er udført i forbindelse med behandlingen af den unges sag i samrådet en fælles koordineret indstilling til retten om afgørelsen, idet samrådet vurderer, planlægger og afgiver en indstilling til retten om indsatsen i forhold til unge, der er sigtet for ikke bagatelagtig kriminalitet

Formålet med samrådet vil i første række være at drøfte konkrete sager vedrørende unge lovovertrædere mellem 15 – 18 år, men samrådet kan ligeledes drøfte generelle spørgsmål af betydning for samarbejdet.

Organisering

Ungesamråd bør etableres i hver politikreds, således at der holdes faste ugentlige møder.

Sekretariatsfunktionen bør varetages af politimesteren, som dermed får ansvaret for at indkalde til møder i samrådet mv. En repræsentant for anklagemyndigheden, de sociale myndigheder og Kriminalforsorgen bør være faste medlemmer af samrådet.

I de tilfælde, hvor der kan blive tale om anbringelser i det sociale regi (§ 78-anbringelse), vil det være hensigtsmæssigt at indkalde forstander/leder af (amtets og/eller) kommunens institutionsafdeling, eller, hvis der er tale om ungdomssanktion, lederen af den sikrede afdeling. I andre tilfælde, f.eks. ved spørgsmål om lænkeafsoning, vil en repræsentant for en af Kriminalforsorgens lænkeenheder kunne indkaldes.

Tilrettelæggelse af arbejdet

Det er hensigten, at sager mod unge i alderen 15-17 år kan drøftes i samrådet, hvis det er hensigtsmæssigt med henblik på at opnå en hurtig afklaring af, hvilken sanktionspåstand der af anklagemyndigheden skal nedlægges i sagen.

Det skal ved afgørelsen af, om en sag egner sig til drøftelse i ungesamråd, indgå, at dette ikke må medføre en forlængelse af sagsbehandlingstiden. Hvis en sag således kan behandles hurtigere ved sædvanlig fremsendelse mellem de involverede myndigheder – herunder ved at sagen indledes ved fremsendelse af en skriftlig anmodning om en udtalelse og senere drøftelse på et møde i samrådet – bør denne fremgangsmåde vælges.

Det er i øvrigt hensigten, at anklagemyndigheden til det faste ugentlige kan medbringe oplysninger om en konkret sag, hvor man ønsker en udtalelse fra de sociale myndigheder eller Kriminalforsorgen. Det kan herefter på mødet aftales, hvilken af disse myndigheder der skal afgive udtalelse om den unge, og at denne myndigheds udtalelse foreligger på et kommende møde om 14 dage (eller 30 dage – afhængig af de fastsatte frister for de sociale myndigheder/Kriminalforsorgen). Herefter må der på dette kommende møde kunne tages endelig stilling til, hvilken strafferetlig sanktion sagen bør afgøres med, således at sagen herefter overgår til fortsat behandling ved anklagemyndigheden med henblik på udfærdigelse af anklageskrift eller retsmødebegæring.

Inden behandlingen af den unges sag i samrådet bør anklagemyndigheden som udgangspunkt have foretaget en vurdering af, hvilken straf der vil blive nedlagt påstand om, herunder om der vil blive nedlagt påstand om ubetinget frihedsstraf. Strafpåstanden har betydning for, om de sociale myndigheder eller Kriminalforsorgen skal iværksætte fuldbyrdelsen af dommen, og ved ubetingede straffe, om den unge skal tilbydes afsoning i hjemmet, eller om Kriminalforsorgen og kommunen straks kan indlede et samarbejde om en anbringelse efter straffuldbyrdelseslovens § 78.

Vurdering af den unges behandlingsbehov og eventuelt idømmelse af ungdomssanktion eller anbringelse efter straffuldbyrdelseslovens § 78 samt betalingstilsagn fra kommunen kan eventuelt ligeledes afklares på møder i samrådet. I sager, hvor unge ønskes idømt en ungdomssanktion, kan Kriminalforsorgen udarbejde personundersøgelser uden konklusion, således at de sociale myndigheder kan koncentrere indsatsen til at omfatte den psykologiske udredning og udformning af en konkret handleplan.

Hvis der etableres ungesamråd, skal der ske en koordinering mellem ungesamrådene og de samråd, der i de fleste amter er etableret vedrørende kriminelle udviklingshæmmede. Disse samråd afgiver vejledende udtalelser til anklagemyndigheden og domstolene om retsfølger over for lovovertrædere, herunder unge lovovertrædere mellem 15 – 18 år, med et vidtgående psykisk handicap.

Bilag 6.7

Forventet tidslinie for behandlingen af sager vedrørende 15-17 årige med en fængselsstraf på indtil tre måneder (Det angivne tidsforbrug forudsætter, at der indføres obligatoriske ungesamråd)

Fælles start for alle sager vedr. 15-17 årige

		3 dage	2 dage	Min. 14 dage	Herefter går sagen en af de tre "veje", der er skitseret nedenfor, medmindre afgørende hensyn til retshåndhævelsen taler imod anbringelse uden for fængsel eller arresthus:
Unge-samråd	Dom	Fuld-byrdelses-ordre	DFK modtager sagen	KIF modtager sagen ad vurdering af afsoningsform. Vil oftest kræve møde med klient og forældremyndighedsindehaver	

1. Hvis behandlingsbehov → § 78-anbringelse

Min. 7 dage	2 dage	7 dage	?
Indstilling udarbejdes af KIF. Sagen forudsættes drøftet på ungesamråd, og bør derfor være så godt som klar ift. bl.a betaling, placering mv.	Indstilling modtages i DFK	DFK træffer afgørelse	§ 78-anbringelse finder sted, og afsoningen iværksættes. Afhænger af pladsforhold på institutionen.

2. Ingen behandlingsbehov, voldsdom og søgt om afsoning på bopælen

2 dage	30 dage	2 dage	7 dage	2 dage	2 dage	10-30 dage
Sagen modtages af IO-afdelingen	Egnethedsvurdering udarbejdes	Egnethedsvurdering modtages i DFK	DFK meddeler tilladelse til afsoning på bopælen*	Tilladelse modtages i IO-afdelingen	Klienten tilsiges med en frist på min. 10 dage og max 30 dage	Afsoningen iværksættes

3. Ingen behandlingsbehov, ikke voldsdom og søgt om afsoning på bopælen

2 dage	Ca. 60 dage	2 dage	7 dage	2 dage	2 dage	30-45 dage
Sagen modtages af IO-afdelingen	Egnethedsvurdering udarbejdes	Egnethedsvurdering modtages i DFK	DFK meddeler tilladelse til afsoning på bopælen*	Tilladelse modtages i IO-afdelingen	Klienten tilsiges med en frist på min. 10 dage og max 30 dage	Afsoningen iværksættes

* Hvis der meddeles afslag på at kunne afsone på bopælen, skal sagen til KIF-afdeling med henblik på vurdering af § 78-anbringelse.

