



Dato: 26. september 2007
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsnr.: 2007-730-0537
Dok.: CMA40240

Kommissorium

Kommissionen vedrørende ungdomskriminalitet

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+).

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

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”. 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 - *ungdoms-sanktionen*. 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 ambulant 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 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 forældreopdrag, 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 ind-

satsen 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 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.