

## UNGELAVALDER OG UNGDOMSKRIMINALITETSNÆVN

# Nedsættelse af den kriminelle lavalder ad bagvejen?

Formelt set indebærer regeringens udspil om ungelavalder og ungdomskriminalitetsnævn ikke en nedsættelse af den kriminelle lavalder. Men det foreslåede nævn skal i sine afgørelser tage hensyn til karakteren af den begåede kriminalitet. Dermed lægger forslaget alligevel op til at stemple børn under 15 år som små forbryderspirer. Al sagkundskab viser, at man derved risikerer at fastholde dem i den rolle, stik imod intentionerne. Og det kniber med retssikkerheden.

AF JØRN VESTERGAARD, PROFESSOR I STRAFFERET, KØBENHAVNS UNIVERSITET

FORUD FOR FOLKETINGSVALGET i 2015 forpligtede de fire borgerlige partiformænd sig på en fælles dagsorden om nedsættelse af den kriminelle lavalder til 12 år og oprettelse af ungdomsdomstole. Dette kom blandt andet til udtryk i en kronik, som Kristian Thulesen Dahl (DF), Lars Løkke Rasmussen (V), Anders Samuelsen (LA) og Søren Pape Poulsen (K) sammen offentliggjorde i Berlingske den 14. september 2014. Udmeldingen fra den daværende opposition blev imidlertid ikke vel modtaget af hverken fagfolk eller andre politiske partier. I 2010 havde VK-regeringen med støtte fra DF nedsat den kriminelle lavalder til 14 år; men allerede i 2012 tilbageførte en socialdemokratisk ledet regering lavalderen til 15 år.

Efter i 2015 at have vippet rød blok af pinden, dannede Venstre i første omgang en smal regering med Søren Pind som justitsminister. Han delte tilsyneladende fagfolks anfægtelser i forhold til partiledernes udspil og var efter alt at dømme ikke lun på tanken om at gøre oplægget til virkelighed. Scenen blev imidlertid sat på ny, da Søren Pape Poulsen ved den efterfølgende dannelse af VLAK regeringen overtog posten som justitsminister. Han påtog sig dermed den bundne opgave at få sammentømret et kompromis, der var egnet til såvel at vise handlekraft som at dæmpe kritikken. Med henblik på udvikling af en sådan politik har Justitsministeriet gennemført en målrettet proces med omfattende inddragelse af fagfolk og særligt sagkyndige.

Ved Folketingets åbning i oktober 2017 tilkendegav statsminister Lars Løkke Rasmussen, at regeringen vil stille helt unge kriminelle til ansvar for deres handlinger, og i kølvandet på åbningstalen blev så det længe ventede udspil søsat. Nu blev ønsket om nedsættelse af

den kriminelle lavalder og oprettelse af ungdomsdomstole afløst af nyskabelser som en 'ungelavalder' på 12 år og et 'ungdomskriminalitetsnævn'. Kursændringen kom som en lettelse for mange, og i det lys kan missionen jo i det væsentlige betragtes som vel gennemført. Blandt partierne har kun Dansk Folkeparti givet udtryk for stærk utilfredshed med, at roret er lagt om.

### Konsekvens over for børns og unges kriminalitet

Det er regeringens opfattelse, at der i den nuværende indsats mod ungdomskriminalitet mangler fælles retning og konsekvens. Hverken det sociale system eller retssystemet evner angiveligt at gribe tidligt nok ind og "hjælpe de unge, inden de havner på samfundets skyggeside". Det nye udspil er især rettet mod den såkaldt hårde kerne af unge, der står for op imod halvdelen af alle de straffelovsovertrædelser, som begås af en ungdomsårgang i en tid, hvor ungdomskriminaliteten i øvrigt er halveret over de seneste ti år.

Regeringen ønsker en 'mærkbar og hurtig konsekvens' med en mere håndfast indsats på tværs af sektorerne. I lyset heraf har udspillet fået den manende titel: "Alle handlinger har konsekvenser". Regeringen vil bryde "den negative spiral" så tidligt som muligt og sætte en stopper for "fødekæden til banderne og andre kriminelle miljøer." Dette skal ske med 15 helt løst skitserede initiativer inddelt i tre spor: Unge i fødekæden, Unge i risikozonen, samt Den tidligere forebyggende indsats rettet mod alle børn og unge.

Tonerne i det politiske initiativ er velkendte. Sådan lød det også, da den såkaldte ungdomssanktion for femten år siden blev lanceret som svar på en medieskabt stemningsbølge, og da den kriminelle

lavalder i 2010 blev sænket til 14 år. Men melodien er alligevel lidt anderledes denne gang. Hvor det tidligere har været de unge og de næsten voksne, der var i fokus, skal ca. 700 større børn og helt unge i en årgang nu 'ansvarliggøres', hvis de er på vej ud i en kriminel løbebane, og for børnene skal dette til dels ske inden for samme ramme som for de lidt ældre.

Hver politikreds skal have et ungdomskriminalitetsnævn, som skal ledes af en dommer sammen med en repræsentant fra politiet og en fra kommunen. Nævnet skal kunne inddrage fagfolk og ressourcpersoner. Dets beslutninger skal være forpligtende for kommunerne, og en ny ungekriminalforsorg skal sikre, at nævnets beslutninger følges af barnet eller den unge.

Det er i oplægget kun løseligt beskrevet, hvad der skal til for, at en sag kommer for nævnet. Der lægges op til, at unge 'i fødekæden' mellem 15 og 17 år bliver 'stillet til ansvar' i nævnet, efter at de har fået deres sag behandlet ved domstolene. De 12-14-årige *kan* få deres sag behandlet i nævnet, hvis de har begået 'grov kriminalitet'. Det er politiet, der skal vurdere, om barnet eller den unge er 'i fødekæden'. Til det formål skal der udvikles et screeningsværktøj.

Nævnet kan fastsætte en såkaldt 'straksreaktion', som skal være opdragende og så vidt muligt også genoprettende. Betegnelsen 'straksreaktion' skal signalere, at regeringen ønsker sagerne fremmet med størst mulig hurtighed inden for korte, nærmere angivne frister. Senest ti dage efter politiets mistanke om, at et barn under 15 år har begået kriminalitet, skal politiet beslutte, om sagen skal henvises til nævnet, som skal behandle sagen senest fire uger senere. For unge mellem 15 og 17 år henvises sagen fra domstolene til nævnet, som skal sættes senest 14 dage efter endelig dom.

Over for børn og unge i risikozonen er det meningen at styrke kommunernes anvendelse af ungepålæg, som nu i højere grad skal kunne indebære pligt til udførelse af samfundsnyttigt arbejde såsom at gøre rent i den lokale boligforening, at vaske brandbiler eller at være med til at vedligeholde parker og andre offentlige områder.

Nævnet kan også fastlægge 'et længerevarende forbedringsforløb' i op til to år og for 12-14-årige i helt særlige tilfælde op til fire år. Et forbedringsforløb skal 'skræddersys til den unges situation' og kan for eksempel bestå i praktik hos en offentlig eller privat arbejdsgiver, færdiggørelse af uddannelse, misbrugsbehandling eller anden behandling, ophold i en døgninstitution eller anbringelse på sikret

institution. Efter det foreliggende kan der med andre ord iværksættes samme slags foranstaltninger som efter gældende lovgivning.

Mulighederne for magtanvendelse på institutionerne skal styrkes ved indførelse af adgang til at anvende døralarmer på de anbragtes værelser, videoovervågning af indendørs fællesarealer, udvidelse af adgangen til visitation, begrænsning af de anbragtes adgang til brug af mobiltelefon og internet samt 'tydeliggørelse' af reglerne om anvendelse af fysisk magt.

Forældrene skal kunne pålægges pligt til at deltage i møder i nævnet. Hvis de udebliver, skal politiet kunne afhente dem, og der skal kunne fastsættes forældrepålæg, som ved manglende efterkommelse vil kunne sanktioneres med træk i børne- og ungdomsydelse og boligstøtte. Nævnet skal også kunne stille barnet eller den unge ansigt til ansigt med forurettede i et konfrontationsmøde.

Den nye ungekriminalforsorg oprettes som en del af kriminalforsorgen og får som opgave i samarbejde med kommunen at sørge for konsekvent opfølgning og sikre, at nævnets afgørelser følges.

Som led i nævnets afgørelse får barnet eller den unge tilknyttet en tilsynsførende fra ungekriminalforsorgen.

Ved manglende overholdelse af nævnets afgørelse og ved ny kriminalitet kan sagen genindbringes, og nævnet kan så træffe afgørelse om 'nye og skærpede tiltag'. For 15-17-årige, der har fået en betinget dom med vilkår om at efterleve nævnets afgørelse, kan manglende overholdelse udløse den fastsatte frihedsstraf.

I en række dagblade har justitsministeren offentliggjort et indlæg under titlen "Den konservative jernnæve. Vi skal slå ned på unges kriminalitet – hurtigt og konsekvent". Han har her tilkendegivet et ønske om, at den hårde kerne mærker konsekvenserne af deres handlinger "med det samme". Derfor nytter det ikke "at sende dem ind i et domstolssystem med alle de forsinkelser, det indebærer".

Ønsket om at få behandlingen af disse sager fremmet uden forsinkelser kan man dårligt være uenig i. Risikoen for, at det kommer til at gå for hurtigt, er næppe stor, om end det både af hensyn til barnets eller den unges retssikkerhed og udredningen af behovet for en 'skræddersyet' indsats er afgørende, at sagsbehandlingen præges af fornøden grundighed. Men det forekommer svært at forstå, hvordan det fromme ønske om hurtighed skal kunne indfries i sager om

15-17-årige, som først skal i retten for at modtage en betinget dom med vilkår og derefter skal have deres sag behandlet i nævnet. Det er heller ikke oplagt, at landets dommere skulle have bedre tid til at møde op til et hastemøde i et nævn end til at møde op i retten.

Efter serviceloven er det i dag kommunens pligt inden syv dage at udarbejde en handleplan i tilfælde, hvor et barn mistænkes for alvorlig kriminalitet. Det er selvsagt ikke realistisk at forestille sig en hurtigere sagsbehandling i et nævn.

#### **Modtagelsen af regeringens udspil**

De umiddelbare reaktioner på regeringens udspil knyttede sig først og fremmest til den iøjnefaldende kursændring. Justitsminister Søren Pape Poulsen forklarede sit meningsskifte med, at han nu havde haft lejlighed til at lytte til argumenter og er blevet klogere. "Embedsmændene har vundet over justitsministeren i slagsmålet om den kriminelle lavalder", konstaterede politisk redaktør Andreas Karker (BT, 3.11.2017).

Hos Dansk Folkeparti var der fortørnelse over, hvad der blev betegnet som et løftebrud. I rød blok og blandt mange fagfolk var der derimod lettelse over, at planerne om formelt at sænke den kriminelle lavalder til 12 år var droppet. Der var også rosende ord til udmeldingen om at styrke den forebyggende indsats. Formanden for Socialpædagogisk Landsforbund, Benny Andersen, og formanden for Børnerådet, Per Larsen, bakkede op. Sågar hos Amnesty var der glæde. I Berlingskes leder blev udspillet betegnet som "et fornuftigt og afbalanceret kompromis".

Det Kriminalpræventive Råd anbefalede et tidligere fokus på børns opvækstvilkår "fremfor at sætte tungt ind, når der er kriminalitet", ligesom rådet fremhævede, at "det at sætte børn i bås som kriminelle har en tendens til at blive selvopfyldende" (Dkr.dk). Rådets formand, Henrik Dam, bakkede overordnet op om udspillet, men tog afstand fra retorikken og påpegede, at det for 12-årige kan indebære en uheldig stigmatisering at blive behandlet som ungdomskriminelle: "Det vigtige er, at det ikke er en straf, men at den unge oplever, at vedkommendes handlinger har konsekvenser. Dermed er det nærmere en form for opdragelse." Rådet bemærkede i øvrigt med føje, at regeringens udspil efterlader mange ubesvarede spørgsmål.

Hos Dansk Socialrådgiverforening var der betydelig skepsis over for tanken om at overføre elementer fra det strafferetlige system til sager om børn helt ned til 12 år. Fra den side lød det, at man ikke får

børn og unge, der er havnet i kriminalitet eller er i risiko herfor, ud af et sådant mønster "ved at skabe et nyt system med klare strafferetlige elementer". Al faglig viden viser, at det ikke hjælper at møde børn med straf eller sanktioner. Det, der virker, er det forebyggende arbejde i skolen, i fritidslivet, i boligområdet osv., hvor børn "mødes af kompetente voksne, som tager hånd om dem og leder dem på rette spor". I det forebyggende og præventive arbejde kan der sættes hurtigt og bredt ind, hvis børn mistænkes for alvorlig kriminalitet, også med kontante krav til både børnene og deres familier og med mulighed for at anvende tvang (blandt andet nyhed på [www.socialraadgiveren.dk](http://www.socialraadgiveren.dk), 9.11.2017).

I et indlæg fra tre socialrådgivere blev der peget på, at det markante fald i ungdomskriminaliteten viser, at de indsætter, der i dag kan iværksættes af kommunerne, "ikke bare er tilstrækkelige, men faktisk er en succes" (Marie Skovgaard, Maria Kumari Lauridsen og Sebrina Vulff Blaabjerg i Berlingske 4.11.2017). Regeringens udspil blev her betegnet som et forsøg på at omgå kritikken mod tanken om at sænke den kriminelle lavalder ved at give de foreslåede nævn mulighed for at straffe børn; men forskellen på at sanktionere og at straffe ligger alene i betegnelsen.

Det er nok tankevækkende, at præsentationen af regeringens udspil i mediet *Kids' News* er sket under overskriften: "12-årige skal straffes." "Børn kan man ikke let narre. Det samme gælder det radikale folketingsmedlem, juristen Kristian Hegaard, som tørt konstaterede, at en kriminel lavalder på 12 år pakkes ind i et ungdomskriminalitetsnævn", og kaldte udspillet for en kigvæk-finte: "If it looks like a duck and talks like a duck, then it is a duck!"

Regeringens udspil kom kort tid efter offentliggørelsen af en undersøgelse af, hvad virkningerne var af, at den kriminelle lavalder i et par år havde været nedsat til 14 år. Undersøgelsen er foretaget af forskere fra Aarhus Universitet og Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, VIVE. Forskerne har ikke fundet belæg for, at den lavere lavalder havde en afskrækkende virkning. Tværtimod var de omfattede 14-årige mere tilbøjelige til at begå lovovertrædelser end deres jævnaldrende var forud for nedsættelsen. Færre blev indskrevet i 9. klasse, og de øvrige fik lavere karakterer ved afgangseksamen. Resultaterne af undersøgelsen peger i retning af, at "et system med mindre indblanding fra de retslige myndigheder er at foretrække, hvis man vil mindske kriminaliteten blandt børn og unge", udtalte professor Anna Piil Damm (Information 19.10.2017). Som forklaring blev der peget på virkningen af den stempling af de unge som



*Den udbredte lettelse over, at den kriminelle lavalder alligevel ikke i formel forstand skal sænkes, har næsten helt fjernet opmærksomheden fra de problematiske elementer i regeringens udspil.*

kriminelle: "Ofte tager helt unge i højere grad den identitet på sig. De opsøger de her fællesskaber, for nu har de jo fået at vide, at det er der, de hører til. De bliver hevet væk fra skolen og måske andre unge, der har samme problemer", lød det fra seniorforsker Thea Torbenfeldt Bengtsson, VIVE.

#### **Hvad med retssikkerheden?**

Formelt set indebærer oplægget ikke en nedsættelse af den kriminelle lavalder. Men det fremgår klart af regeringens udspil, at det foreslåede nævn i sine afgørelser skal tage hensyn til karakteren af den begåede kriminalitet. Så forslaget lægger alligevel op til at stemple børn under 15 år som små forbryderspirer. Al sagkundskab viser, at man derved risikerer at fastholde dem i den rolle stik imod intentionerne.

Professor emerita Eva Smith er i flere medier citeret for positive udtalelser om udspillet. Hun anser den foreslåede ordning for et godt alternativ til en lavere kriminel lavalder, som ville indebære, at barnet skulle have bistand fra en advokat. En sådan "vil jo ikke samarbejde om at finde ud af, hvad barnet har gjort", og "på den måde får man jo barnet ind i et skævt forhold til myndighederne". En forsvarer ser det angiveligt som sin opgave at få sin klient frikendt og kan derfor anbefale barnet ikke at udtale sig eller at fortie sin andel i kriminalitet. Selv om Eva Smith finder beskikkelse af en forsvarer en dårlig idé, nævner hun dog vigtigheden af at sikre, at uskyldige ikke kommer i klemme, og peger i den forbindelse på, at løsningen herpå kunne være "en bisidder, som kan støtte barnet og få sandheden frem" (se f.eks. BT og Berlingske 28.10.2017).

Fra Enhedslistens Rune Lund lød der tilsvarende toner. I hans udlægning ser en forsvarer det som sin opgave at sikre, at barnet ikke bliver straffet: "I en retssag vil børn derfor blive motiveret til at lyve frem for at fortælle sandheden. Det skal børn ikke lære, og det vil være et meget dårligt udgangspunkt for den sociale indsats, som skal sikre, at barnet ikke begår kriminalitet igen." (Ræson 3.11.2017).

Uanset om barnet aflægger fuld tilståelse eller ej, må nævnet nødvendigvis foretage en bevisbedømmelse. Det forekommer følgelig at være stærkt betænkeligt, at barnet ikke har en advokat ved sin side, når der skal fastsættes indgribende foranstaltninger i en sag, hvor der lægges afgørende vægt på oplysninger om kriminalitet, som barnet er mistænkt for at have begået.

På hvilket socialfagligt beslutningsgrundlag skal nævnet så træffe sine afgørelser om foranstaltninger? Det kan vel ikke være tanken, at nævnets medlemmer i lyset af deres fælles sagkundskab skal improvisere sig frem til et resultat uden inddragelse af den ansvarlige socialforvaltning. Formanden for KL's Social- og Sundhedsudvalg, Thomas Adelskov, fandt det således problematisk at flytte beslutningen om den socialfaglige indsats væk fra kommunen (KL.dk, 27.10.2017). Tilsvarende toner lød fra Socialpædagogernes Landsforbund (SL.dk, 30.10.2017).

En bærende forudsætning for, at der kan iværksættes meningsfulde tiltag bør selvsagt være, at der foreligger en tilpas faglig udredning og begrundet indstilling. En sådan kan kun hentes ét sted fra, nemlig fra de fagfolk, som også i det nuværende system foretager den slags kortlægninger og vurderinger. Så på det punkt må forskellen nok forventes at være ens!

Det foreslåede nævn træder i realiteten i stedet for det eksisterende børn- og ungeudvalg, som består af en dommer, to kommunalpolitikere og to sagkyndige. Med denne sammensætning er der taget hensyn til både sagkundskab, bidrag fra et lægt element samt retssikkerheden. Det forekommer særdeles betænkeligt at indsætte repræsentanter for politiet og kommunen i stedet. Ikke mindst kan det undre, at politiet åbenbart er tiltænkt en rolle som både anklager og dommer i sager, hvori der kan træffes afgørelse om frihedsberøvelse og andre indgribende foranstaltninger med pønale elementer. Hvad har politiet egentlig at gøre i det foreslåede nævn?

I lovgivningen om afgørelser truffet af et børn- og ungeudvalg er der

regler om klageadgang og adgang til domstolsprøvelse. Dette aspekt af retssikkerheden for børn og unge, som skal have deres sager behandlet i det foreslåede nævn, er overhovedet ikke berørt i regeringens udspil, hvilket forekommer stærkt bekymrende. Meningen er forhåbentlig ikke, at ønsket om konsekvens skal indebære, at basal retssikkerhed tilsidesættes. Selv med en byretsdommer for borden i nævnet kan der være behov for yderligere retsgarantier.

#### Videreførelse og udvidelse af ungdomssanktionen?

I udspillet lægges der op til, at det påtænkte nævn skal kunne anvende foranstaltninger i stil med den eksisterende ungdomssanktion, og at denne til og med også skal kunne tages i anvendelse over for børn under 15 år. Oplægget indeholder således eksempler med både en 16-årig Mohammed og en 14-årig Peter, og i begge tilfælde skal det være muligt for nævnet at fastlægge toårige 'forbedringsforløb' med anbringelse på en sikret institution i to måneder efterfulgt af 12 måneders anbringelse uden for hjemmet. Hvis de fastsatte vilkår om behandling og skolegang ikke overholdes, kan der fastsættes 'skærpede reaktioner', hvad det så end måtte betyde.

I grundtræk svarer de foreslåede foranstaltninger fuldstændig til, hvad domstolene i dag kan idømme efter straffelovens bestemmelse om ungdomssanktioner. Dette er af flere grunde dybt problematisk. Jeg har i anden sammenhæng redegjort for regler og praksis med hensyn til ungdomssanktionen og har tilsluttet mig den opfattelse, at Folketinget snarest muligt bør afskaffe denne sanktionsform. Se mit bidrag til bogen *50 års kriminalpolitik*, red. Linda Kjør Minke, 2017.

Reglerne om den særlige ungdomssanktion bygger på en formodning om, at unge kriminelle kan "rettes op" ved en længerevarende, konsekvens-orienteret socialpædagogisk påvirkning. Femten år efter indførelsen foreligger der imidlertid stadig en sammenhængende og bæredygtig vision for, hvad indholdet skal være i en foranstaltning, der indebærer særdeles vidtgående og skønsbetonede indgreb i den personlige frihed og integritet. Behandlingsetiketten tilslører, at ungdomssanktionen først og fremmest er kendetegnet ved indgribende

tvang og alvorlige pønale elementer, som i mange tilfælde rækker langt ud over, hvad strafværdigheden af den begåede kriminalitet i sig selv kan begrunde, og som frembyder store problemer i relation til grundlæggende retssikkerhedshensyn.

Ungdomssanktionen blev indført, selv om de hidtil gældende regler om sanktioner og sociale tiltag over for unge kriminelle i de fleste tilfælde var fuldt egnede og tilstrækkelige til at strikke hensigtsmæssige løsninger sammen. Det blev alligevel lagt til grund, at lovens muligheder ikke altid blev udnyttet tilstrækkelig effektivt og konsekvent, og at der var behov for en opstramning, fordi de sociale myndigheder var for tilbageholdende med anbringelse på sikret afdeling og etablering af forpligtende, langvarige behandlingsforløb. I stedet for initiativer med henblik på en mere målrettet anvendelse af det eksisterende regelgrundlag valgte Folketinget noget mere fritstående. Mange dommere viger i øvrigt tilbage fra at dømme til ungdomssanktion. I lyset heraf er det temmelig forbløffende, at der lægges op til at lade det foreslåede nævn videreføre praksis uden de retsgarantier, som en straffesag indebærer, og til og med over for børn under 15 år.

#### Udmøntningen af regeringens udspil kræver større fokus på faglighed og retssikkerhed

Den udbredte lettelse over, at den kriminelle lavalder alligevel ikke i formel forstand skal sænkes, har næsten helt fjernet opmærksomheden fra de problematiske elementer i regeringens udspil.

Modtagelsen har tydeligvis været præget af den opfattelse, at det sagstens kunne være blevet meget værre. Derved er en række grundlæggende problemstillinger blevet skubbet helt i baggrunden.

Som led i de igangværende politiske forhandlinger skal der bindes manganen en sløjfe for at få de løse ender i regeringens udspil til at nå sammen. Hvis der ikke ved udmøntningen af oplægget tages behørigt hensyn til faglighed, rimelighed og retssikkerhed, ville det være langt bedre at bygge videre på de eksisterende regler i den sociale lovgivning om særlig støtte til børn og unge. ●