

FORSETE

Rets- og kriminalpolitisk
tænketaank

helle@lokdam.dk
bodil.philip@gmail.com

1. oktober 2018

Justitsministeriet : email Lforebyggelseskontoret@jm.dk

Børne og Socialministeriet: e-mail STH@sm.dk

Hermed sendes den rets- og kriminalpolitiske tænketank Forsetes svar på høring til lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet og udkast til forslag om ændring af lov om social service, lov om voksenansvar for anbragte børn og unge og lov om socialtilsyn.

1. Indledning

Formålet med forslaget til lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet er at forebygge ungdomskriminalitet gennem etablering af et Ungdomskriminalitetsnævn, der skal fastlægge målrettede individuelle forebyggende indsatser for børn og unge i alderen 10-17 år, der er mistænkt for eller dømt for alvorlig kriminalitet og en ungdomskriminalforsorg, der skal føre tilsyn med, at indsatserne gennemføres.

Det fremgår af den aftale, der er indgået mellem forligspartierne, at man ikke vurderer, at der er behov for en helt ny værktøjskasse, men alene at udvide brugen af allerede eksisterende værktøjer samt at ændre den måde man organiserer arbejdet på. Det vurderes, at den samlede udgift til forslaget efter fuld implementering er 118,5 mio. kr. årligt, hvoraf 78 mio. kr. er afsat til politiet, 9 mio. kr. til domstolene, 0,5 mio. kr. til anklagemyndigheden og 31 mio. kr. til kriminalforsorgen. Der er ikke afsat midler til øget støtte af barnet/den unge.

Forsete finder i lighed med aftaleparterne, at det er positivt, at ungdomskriminaliteten har været faldende i en årrække, og at det er et vigtigt fokus, at der skal være plads til alle børn i fællesskabet.

Forsete finder det uheldigt, at mistanke om kriminel adfærd skal være indfaldsvinklen for hjælp til nogle af de mest udsatte børn, vi har i samfundet.

Forsete er enig i, at der er behov for en helhedsorienteret indsats med udarbejdelse af konkrete handleplaner for det enkelte barn/unge, der er kommet på kanten af samfundet og finder, at denne opgave bedst og billigst løses ved at styrke de kommunale børne- og ungeudvalg, med tæt opfølgning af en uafhængig instans.

Forsete skal foreslå, at man alternativt til at gennemføre en stor og ressourcekrævende organisationsændring foretager en om- og opprioritering af eksisterende værktøjer. Der henvises til Forsetes oversigt over en række forebyggende og genoprettende tiltag, forslag til tekniske forhindringer og forslag til reaktionsformer ved kriminalitet, der vedlægges som bilag 1.

Blandt den gruppe af udsatte børn og unge, hvis sager skal behandles i det nye Ungdomskriminalitetsnævn (UKN) vil der helt givet være en stor gruppe med udiagnosticerede psykiske og somatiske lidelser. Forsete finder, at efteruddannelse og inddragelse af ekspertviden ikke er tilstrækkeligt til, at de nye UKN kan tage kvalificerede og forsvarlige afgørelser i så vanskelige sager, som der er tale om her.

Udover, at man må frygte, at der er børn, der ikke får relevant og tilstrækkelig hjælp pga manglende ekspertise i UKN, finder Forsete, at der er risiko for, at der er børn, der vil blive yderligere marginaliserede ved at loven er bygget op omkring kriminalitet og ikke barnets hele situation. Dertil kommer, at forslaget indeholder en række retssikkerhedsmæssige og faglige problemstillinger, der bør tages højde for.

Forsete har været særligt opmærksom på de 10-14 åriges forhold og har fokuseret på dem.

Forsetes bemærkninger til lov om ændring af lov om social service, lov om voksenansvar for anbragte børn og unge og lov om socialtilsyn er indarbejdet i dette høringssvar, og det formodes, at det umiddelbart fremgår, om en bemærkning knytter sig til en af disse love.

Forsete har en række ændringsforslag til de fremsatte lovforslag, som af retssikkerhedsmæssige og faglige grunde anses for afgørende.

De væsentligste forslag nævnes nedenfor. Herefter følger en samlet oversigt over Forsetes forslag afsluttet med begrundelser for hvert forslag.

2. Hovedsynspunkter

2.1. Nævnets sammensætning

Nævnets sammensætning med en dommer, en ansat fra hhv politi og kommune anses for helt usædvanlig og betænkelig. Det kan ikke opfattes anderledes end uretfærdigt og med risiko for usaglighed, at politiet både beslutter hvilke sager, der skal forelægges nævnet og er med til at træffe beslutning om, hvorvidt sagen skal afvises eller hvilken reaktion, der evt. skal fastsættes.

Det foreslås, at der ikke oprettes et nyt nævn, men at Børne- og ungeudvalgene styrkes og følges af en uafhængig instans.

Fastholdes nævnets opretholdelse, skal det foreslås, at nævnet udvides med en pædagogisk og en psykologisk børnesagkyndig. Forsete finder ikke, at det er tilstrækkeligt, at en enkelt sagkyndig sidder med som bisidder.

2.2 Sekretariatet

Forsete finder, at Sekretariatets placering hos politiet, gør ønsket om nævnets uafhængighed utroværdig.

Det foreslås, at sekretariatet får sin egen placering i lighed med Flygtningenævnets.

2.3. Advokatbistand

Det fremgår, at man ønsker en større konsekvens over for børn, der er mistænkt for kriminalitet og dømte unge. I denne situation finder man det betænkeligt, at der kun gives tilbud om gratis advokatbistand, hvis anbringelse uden for hjemmet overvejes.

Forsete anbefaler, at alle børn og unge tilbydes gratis advokatbistand, hvis de skal have deres sag behandlet i nævnet. Forsete er opmærksom på, at nævnets opgave ikke er at afgøre skyld, men finder, at

det forhold, at nævnet kan træffe bestemmelse om f.eks. forbedringsforløb op til 2 år og i særlige tilfælde op til 4 år samt træffe beslutning om ganske indgribende straksreaktioner må have den konsekvens, at både børn og forældre tilbydes advokatbistand, og i særlige tilfælde får en advokat direkte beskikket.

2.4. Børne- og ungepålæg

Forsete er betænkelig ved, at brugen af børne- og ungepålæg udvides til at omfatte alle sager, hvor børn og unge mellem 10 og 17 år mistænkes eller sigtes for at have overtrådt straffeloven, lov om euforiserende stoffer eller våbenlovgivningen, hvor man i dag kun behandler sager, der omhandler kriminalitet af et vist omfang eller en vis grovhed. I forbindelse med den udvidede brug af børne- og ungepålæggene afskaffes kravet om en forudgående børnefaglig undersøgelse.

Forsete finder, at der herved er en åbenbar risiko for, at man gør skade på barnet, ved f.eks. at pålægge det misbrugte barn at være hjemme, den ordblinde at gå i skole uden at gøre noget ved problemet og det angste barn at møde op.

Forsete finder, at risikoen for at gøre skade på barnet ved at fokusere på kriminalitet er så stor, at der ikke bør ske ændringer i gældende lovgivning på dette område.

2.5. Delvis lukkede og lukkede institutioner

Det er positivt, at formålet med en anbringelse skal tydeliggøres, og at der skal indføres klare krav til kvaliteten af den pædagogiske indsats overfor kriminalitetstruede unge. Forsete er betænkelig ved, at især de lukkede institutioner tilføres beføjelser som mulighed for øget magtanvendelse, kropsvisitation ved afklædning, inddragelse af mobiltelefoner mm. Beføjelser, der medfører at regimerne især i de lukkede institutioner kommer til at nærme sig regimet i en lukket fængselsafdeling for unge mennesker. Forsete er opmærksom på, at klientellet er vanskeligt, men finder, at bemanningen bør tage højde herfor.

Ved indretningen af institutionerne skal Forsete pege på betydningen af, at børn og unge har en person, de føler tillid til, og at ikke stofmisbrugende børn og unge ikke placeres sammen med stofmisbrugende.

2.6. Anbringelse af børn og unge sammen.

En helt særlig bekymring er, at børn helt ned til 10 år, der er mistænkt for at have begået kriminalitet vil kunne anbringes sammen med varetægtsurrogatanbragte og dømte unge op til 17 år.

2.7. Ungekriminalforsorgen

Forsete finder det både kostbart og uhensigtsmæssigt, at kriminalforsorgens tilsynsførende udover at skulle føre kontrol med de nye ordninger tillige skal føre personrettede tilsyn med hjemmebesøg mm i lighed med de tilsyn kommunen skal føre. Ordningen vil blive langt billigere og formentlig også mere effektiv, hvis ungekriminalforsorgen alene har en kontrolopgave overfor kommunen.

2.8. Den Europæiske menneskerettighedskonvention art. 6 om ret til retfærdig rettergang.

Forsete finder, at der er forhold i loven, der giver anledning til opmærksomhed omkring en evt. overtrædelse af EMRK art. 6 overfor de 10-14 årige. De nye UKN kan ved mistanke om alvorlig kriminalitet uden efterfølgende bevisførelse træffe væsentlig mere indgribende og vidtrækkende beslutninger, end tilfældet er i dag. Skal overtrædelse undgås, er det vigtigt, at nødvendige retssikkerhedsgarantier sikres.

2.9. Forskning

Gennemførelse af loven vil stille store krav til de involverede. Der er tale om mange ændringer og en grundlæggende ny tænkning, hvor konsekvens også i forhold til mistanke om kriminalitet er et nøgleord. Der er mulighed for, at der løbende bliver behov for ændringer af så stor en reform. Forsete skal derfor anbefale at reformen løbende evalueres.

3. Oversigt over Forsetes forslag

Ungdomskriminalitetsnævnets opgaver jfr. afs. 4.1.1

- at sager vedr. de 10-14 årige børn behandles af et styrket børne- og ungeudvalg

Persongruppe jfr. afs. 4.1.2

- at lovforslagets § 2 stk. 2 ændres således, at det alene er de sager, hvor anklagemyndigheden vurderer, at den kriminalitet barnet mistænkes for ville udløse en fængselsstraf, hvis sagen blev forelagt for retten, samt at nr. 1 og 2 slås sammen, således at der altid foretages en screening om, der er risiko for ny kriminalitet og dermed behov for forelæggelse af sagen i UKN

- at det screeningsværktøj, der vælges, alene indeholder faktuelle oplysninger og ikke vurderinger, samt at der først sker henvisninger, når screeningsværktøjet er udviklet, og fornøden uddannelse i brug af værktøjet er gennemført

Sammensætning jfr. afs. 4.1.3

- at sammensætningen af UKN gentænkes

- at alle dommere, der behandler sager i UKN er efteruddannede i behandling af sager med børn, dvs ikke kun de yngste børn

- at alle medlemmer af nævnet har en relevant kompetencegivende uddannelse og en særlig viden om børn og unges udvikling

- at nævnet udvides med hhv en pædagogisk og psykologisk børnesagkyndig med fuldt medlemskab

Sekretariatet jfr. afs. 4.1.4

- at sekretariatet får sin egen placering i lighed med flygtningenævnets

Advokatbistand jfr. afs. 4.1.6

- at alle børn i alderen 10-14 år og deres forældremyndighedsindehavere tilbydes gratis advokatbistand i alle sager, der behandles i UKN

- at UKN kan bestemme, at der skal beskikkes advokat for barnet, når dette efter sagens beskaffenhed eller omstændighederne i øvrigt må anses for ønskeligt. En sådan bestemmelse kunne indsættes som § 46 stk. 2 i loven.

Afgørelse jfr. afs.4.1.7

- at afgørelsen skal begrundes og ved uenighed, hvem der har afgivet discens og hvorfor

Anke jfr. afs. 4.1.8

- at alle sager, der er afgjort i UKN kan ankes.
- at også de 10 og 11 årige har mulighed for at anke med bistand af advokat

Reaktionsmuligheder jfr. afs. 4.2

Straksreaktioner jfr. afs. 4.2.1

- at det genoprettende paradigme anvendes i alle sager hvor straksreaktioner overvejes
- at der ved valg af straksreaktion tages hensyn til barnets udvikling

Anbringelser uden for hjemmet jfr. afs. 4.2.2.1

- at delvis lukkede og lukkede institutioner først anvendes, når alle andre muligheder er undersøgt.
- at det indgår i vurderingen af anbringelse af barnet, om selve anbringelsen sammen med andre svært skadede vil skade barnet.
- at kompetencen til at anbringe uden for hjemmet forbliver i styrkede Børne og ungeudvalg, og at der alternativt knyttes børnesagkyndige til nævnet i samme omfang, som der er i Børne og ungeudvalgene.
- at UKN udvides med særlig børnesagkyndig ekspertise svarende til den ekspertise, der er tilknyttet BU-udvalgene ved anbringelse.

Krav til anbringelsessted jfr. afs. 4.2.2.2

- at børn uden stofmisbrugsproblemer ikke placeres sammen med børn, der har disse problemer.
- at børn får mulighed for selv at vælge kontaktperson

Regime jfr. afs. 4.2.2.3

- at man ved udarbejdelse af det regelsæt, der skal gælde især for de lukkede institutioner er opmærksom på, at regelsættets intensitet skal afvejes i forhold til de retsgarantier, der gives, når et barn eller ung anbringes på institutionerne. Der henvises til bemærkninger i afs. 7 vedr. EMRK 6.

Børne- og ungepålæg jfr. afs. 4.2.3

- at små sager behandles på stedet.
- at den hidtidige ordning, hvorefter der gennemføres børnefaglige undersøgelser i alle sager bevares
- at det understreges, at pålæg kun kan gives, hvor det ud fra en socialfaglig vurdering skønnes, at det vil styrke barnets udvikling.

Ungekriminalforsorgen jfr. afs. 5

- at Ungekriminalforsorgen eller en anden myndighed alene får som opgave at føre tilsyn med, at pålagte planer gennemføres gennem kontrol med de myndigheder, der har ansvar for gennemførelse af planerne.

Den Europæiske menneskerettighedskonvention art. 6 om ret til retfærdig rettergang jfr. afs. 7

- at der indføres retssikkerhedsgarantier, der i videst muligt omfang svarer til de strafprocessuelle retsgarantier, som er foreslået i det foregående.

Forskning jfr. afs. 8

- at evalueringerne foretages løbende og tilrettelægges allerede fra lovforslagets ikrafttræden.

4. Forslag og begrundelser

4.1. Ungdomskriminalitetsnævnet (UKN)

4.1.1. Ungdomskriminalitetsnævnets opgaver

Nævnet skal træffe afgørelser i sager om børn og unge, som er mistænkt/dømt for at have begået alvorlig eller personfarlig kriminalitet. Nævnet skal skræddersy en helhedsorienteret og målrettet kriminalitetsforebyggende indsats i forhold til barnet/den unge, herunder straksreaktioner, som er af opdragende og så vidt muligt også genoprettende karakter. Nævnet kan derudover fastsætte forbedringsforløb for barnet i op til 4 år og for de unge og skal sikre at myndighederne iværksætter relevante indsatser for den enkelte.

Det fremgår af aftalen om en reform af indsatsen mod ungdomskriminalitet 29.juni 2018, at der skal være en mærkbar reaktion, når børn og unge begår kriminalitet, så de forstår, at alle handlinger har en konsekvens.

Nævnets arbejde tager for de 10-14 årige udgangspunkt i **mistanke** om kriminalitet, da den kriminelle lavalder er fastholdt til 15 år. Herved indfører man reaktioner på mistanke uden, at det er bevist, om barnet har begået den kriminalitet, det er mistænkt for.

Reaktionerne omfatter straksreaktioner som tænkes opdragende og så vidt muligt af genoprettende karakter. I disse formuleringer forudsættes det, at kriminaliteten er begået også uden, at der er ført bevis herfor.

Det understreges, at det ikke er nævnets opgave at tage stilling til skyldsspørgsmålet jfr. bemærkningerne s. 67, og at der ikke er tale om, at barnet pålægges en straksreaktion som straf eller sanktion i anledning af sin adfærd jfr. s 70.

Uagtet at det direkte nævnes, at der ikke er tale om straf for begået kriminalitet, fremgår det af en lang række udtalelser i bemærkningerne, at retssystemets tænkning med straf og afskrækkelse lægges til grund.

Der skal her peges på et udpluk fra bemærkningerne:

- s. 24 om den nuværende indsats: ”De unge oplever ikke at blive stillet til ansvar for deres kriminelle handlinger”

- s. 54 om samme: Kommunerne kan i dag mangle fokus på børn og unges kriminalitet.... tendens til, at de sociale problemstillinger fylder mere end kriminaliteten.” Derfor flyttes ansvaret for behandlingen af sagerne fra kommunen til nævnet
- s. 54: ”Det er vigtigt, at der er en hurtig og mærkbar reaktion, når børn og unge begår kriminalitet, så de bliver ansvarliggjort og oplever, at kriminel adfærd har konsekvenser.... når der opnås kendskab til, at et barn eller en ung har begået kriminalitet”. På den baggrund er det efter lovforslaget politiet, der henviser sager til nævnet.
- S. 68: ”udelukker ikke mærkbare og konsekvente reaktioner, så barnet ... forstår, at grænsen for acceptabel adfærd er overskredet.”
- En straksreaktion skal være ”genoprettende”. Dette har kun mening, hvis barnet har begået den kriminalitet barnet er mistænkt for.
- S. 72: i sager om mistanke om grovere personfarlig kriminalitet skal nævnet altid overveje behovet for anbringelse uden for hjemmet, jf. § 14, stk. 5. Det gælder også for 10 – 14 årige, hvor der alene foreligger mistanke om kriminalitet.

Hidtil er alle sager vedr. børn under 15 år blevet behandlet af kommunernes børne- og ungeudvalg. Det fremgår af aftalen af 29. juni 2018, at man ønsker en mere helhedsorienteret indsats, hvor forebyggelse af kriminalitet indgår. Der ses ikke at være ført argumentation for, hvorfor en styrkelse af børne- og ungeudvalgene ikke kunne løse denne opgave.

Forsete skal anbefale, at sager vedr. de 10-14 årige børn behandles af et styrket børne- og ungeudvalg.

Nedenstående bemærkninger er knyttet til lovforslaget, som det fremstår nu og behandler fortrinsvis kun spørgsmål vedr. gruppen under den kriminelle lavalder.

4.1.2. Persongruppe

Lovforslaget omfatter bl.a børn i alderen 10-14 år, der er mistænkt for personfarlig kriminalitet eller for anden alvorlig kriminalitet ved overtrædelse af straffeloven, lov om euforiserende stoffer, våbenloven eller knivloven, og som samtidig vurderes at være i særlig risiko for at begå yderligere kriminalitet jfr. § 2. Personfarlig kriminalitet defineres i straffelovens kapitel 25 og 26. Disse bestemmelser omfatter sager med alvorlig personskade, men også en slåskamp i skolegården som i dag løses med en snak med gårdvagten eller med forældrene.

Det er politiet, der vurderer kriminalitetens art og omfang, og om der skal foretages en screening. Det er således politiet, der afgør om en sag skal forelægges UKN.

Det er planen, at der skal udvikles et screeningsværktøj, politiet kan anvende til at vurdere risikoen for ny kriminalitet. S. 55. Det skal foreslås, at der hentes inspiration i redskabet YLS-CMI. YLS-CMI står for Youth Level of Service - Case Management Inventory. YLS-CMI er et standardiseret redskab til fagpersoner, der i dag benyttes af mange kommuner. Redskabet kan bl.a. bruges til at vurdere risikofaktorer i forbindelse med ungdomskriminalitet.

Der henvises til Socialstyrelsens omtale af redskabet.

<https://socialstyrelsen.dk/unge/kriminalitet/redskaber/dokumentationssystem/redskabet-yls-cmi>

Det skal anbefales, at lovforslagets § 2 stk. 2 ændres således, at det alene er de sager, hvor anklagemyndigheden vurderer, at den kriminalitet barnet mistænkes for ville udløse en fængselsstraf, hvis

sagen blev forelagt for retten, samt at nr. 1 og 2 slås sammen, således at der altid foretages en screening, om der er risiko for ny kriminalitet og dermed behov for forelæggelse af sagen i UKN.

Det skal anbefales, at det screeningsværktøj, der vælges, alene indeholder faktuelle oplysninger og ikke vurderinger, samt at der først sker henvisninger, når screeningsværktøjet er udviklet, og fornøden uddannelse i brug af værktøjet er gennemført.

4. 1.3. Sammensætning

UKN har en dommer som formand og en ansat fra hhv politiet og kommunen.

Det er helt usædvanligt og betænkeligt, at dommer og politi sidder i samme nævn. Det kan ikke opfattes anderledes end uretfærdigt og med risiko for usaglighed, at politiet både indbringer sagen for nævnet og er med til at træffe beslutning om hvilken reaktion, der skal fastsættes.

I sager vedr. 10-11 årige kræves, at dommeren har gennemgået en særlig efteruddannelse målrettet håndtering af sager vedrørende denne yngre del af målgruppen.

Der stilles ikke krav om bestemte stillinger eller uddannelse til de ansatte fra politi og kommune, men alene at de har de fornødne kompetencer. S. 52. Fornødne kompetencer er ikke konkret definerede udover, at de skal have kendskab til forebyggende arbejde. Det må forventes, at behandlingen af nævnets sager både bliver komplekse og krævende.

UKN kan træffe afgørelse om de samme reaktioner, som kommunernes Børne og ungeudvalg.

I sager vedr. 10-14 årige bistås UKN af en børnesagkyndig. Jfr. § 6. Det fremgår ikke af materialet, hvorfor den børnesagkyndige i lighed med situationen i Børne og ungeudvalgene og i forbindelse med domstolsprøvelse i anbringelsessager jfr. Servicelovens § 170 ikke skal være medlem af nævnet. Forsete finder denne forskel uforståelig, set i lyset af at Børne- og ungeudvalgene så sent som i 2011 i forbindelse med "Barnets reform" fik udvidet antallet af børnesagkyndige fra 1 til 2. Dvs at en sag, hvor et barn er mistænkt for alvorlig kriminalitet behandles af et nævn tilknyttet mindre sagkundskab end det sker i BU-udvalgene, hvor der kræves kvalificeret flertal (4 ud af 5 stemmer) og 2 er særligt børnesagkyndige.

Det anbefales:

- at sammensætningen af UKN gentænkes

- at alle dommere, der behandler sager i UKN er efteruddannede i behandling af sager med børn, dvs ikke kun de yngste børn

- at alle medlemmer af nævnet har en relevant kompetencegivende uddannelse og en særlig viden om børn og unges udvikling

- at nævnet udvides med hhv en pædagogisk og psykologisk børnesagkyndig med fuldt medlemskab

Nævnet betjenes af et sekretariat, der er placeret i politiet. Denne placering understreger vægtningen af kriminalitet i forhold til barnets samlede situation og er uforenelig med ønsket om, at UKN skal være et uafhængigt nævn.

Det skal anbefales, at sekretariatet får sin egen placering i lighed med Flygtningenævnets.

4. 1.5. Uafhængighed

Det understreges, at UKN skal være et uafhængigt organ. Dette må forstås således, at hverken kommune eller politi har indflydelse på nævnets afgørelser. Forsete finder det positivt, men er tvivlende overfor, om det i praksis kan gennemføres. Det forhold, at sekretariatet er placeret i politiet og må formodes at have tæt kontakt til politiets øvrige enheder herunder efterforskningsstaben, gør det vanskeligt at forestille sig, at sagerne ikke præges af mistanken om kriminalitet. Der henvises til Forsetes forslag. jfr. afs. 4.1.4.

Dette forhold styrker Forsetes anbefaling af, at det i alle sager vedr. mistænkte er anklagemyndigheden, der vurderer, om en sag skal forelægges nævnet jfr. afs. 4.1.2.

4.1.6. Advokatbistand

I hht lovens § 46 skal der tilbydes gratis advokatbistand både til forældremyndigheden og til børn, der er fyldt 12 år i sager om anbringelse uden for hjemmet herunder også udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser under ophold på institution. Det er alene forældremyndighedsindehaveren til de 10-11årige, der får tilbudt gratis advokatbistand - ikke børnene selv. Der ses ingen begrundelse for, at børn på 10-11 år ikke skal kunne have deres egen advokat i lighed med dem på 12 år og derover.

Det er Forsetes opfattelse, at også de 10-11 årige bør tilbydes selvstændig gratis advokatbistand. Det kan på ingen måde udelukkes, at forældrene i disse sager er så svage, at de ikke tager imod tilbud om advokatbistand. Dertil kommer, at der kan være sager, hvor barnet har andre interesser end forældrene.

Da der er tale om mistanke om alvorlig kriminalitet finder Forsete, at børn og forældremyndighedsindehaver bør tilbydes gratis advokatbistand i alle sager og ikke kun i sager, om anbringelse uden for hjemmet.

Det anbefales:

- At alle børn i alderen 10-14 år og deres forældremyndighedsindehavere tilbydes gratis advokatbistand i alle sager, der behandles i UKN og

- AT UKN kan bestemme, at der skal beskikkes advokat for barnet, når dette efter sagens beskaffenhed eller omstændighederne i øvrigt må anses for ønskeligt. En sådan bestemmelse kunne indsættes som § 46 stk. 2 i loven.

4.1.7. Afgørelse

Ved behandling af 10-14 årige skal nævnet altid bistås af en børnesagkyndig som skal være til stede ved nævnets votering, men ikke har stemmeret.

Afgørelser i nævnet sker ved stemmeflerhed jfr. §5 stk. 2 medmindre der er tale om en formandsafgørelse.

Forsete skal foreslå:

- at afgørelsen skal begrundes og ved uenighed, hvem der har afgivet discens og hvorfor.

4.1.8. Anke

Nævnets afgørelser kan ikke ankes jfr. §55 stk. 1 bortset fra afgørelser, der vedrører anbringelse uden for hjemmet og udpegning af bisidder. Denne bestemmelse indebærer en indskrænket ankemulighed i forhold til kommunernes afgørelser om støtteforanstaltninger efter § 52 i lov om social service eller ungepålæg efter § 57 b i lov om social service. De begrænsede ankemulighed er begrundet i nævnets uafhængighed.

Forsete finder, at alle sager der afgøres i UKN bør kunne ankes. Forsete finder ikke, at det forhold at nævnet er et uafhængigt nævn, kan begrunde en begrænset ankemulighed.

Det er alene forældremyndigheden, der i lighed med sager afgjort i BU-udvalgene, der i hht servicelovens § 168 stk. 2 kan anke afgørelser vedr. 10-11 årige. Da det nu er mistanke om kriminalitet, der bringer sagen op, skal det foreslås at også de 10 og 11 årige har mulighed for at anke.

Forsete skal anbefale:

- at alle sager, der er afgjort i UKN kan ankes.

- at også de 10 og 11 årige har mulighed for at anke med bistand af advokat

4.2. Reaktionsmuligheder

Nævnet skal skræddersy en helhedsorienteret og målrettet kriminalitetsforebyggende indsats i forhold til barnet/den unge, herunder straksreaktioner, som er af opdragende og så vidt muligt også genoprettende karakter. Nævnet kan derudover fastsætte forbedringsforløb for barnet/den unge og skal sikre, at myndighederne iværksætter relevante indsatser for den enkelte.

4. 2.1 Straksreaktioner

Uht at det ikke er sikkert, at barnet har begået den kriminalitet, det er mistænkt for at have begået, og at det oplyses, at straksreaktionen ikke har et straffene formål, men et kriminalitetsforebyggende formål skal det anbefales, at der altid gennemføres en proces som samtaleteknisk opfylder kriterierne for det genoprettende paradigme, hvor man under samtalen har fokus på hvorledes parterne hver især har oplevet hændelsen, hvordan hændelsen følelsesmæssigt har påvirket parterne, og hvad der skal ske fremadrettet. Processen har ikke til formål at afklare skyld, men at lade alle parter komme til orde og komme med forslag til den bedste løsning.

Det skal anbefales:

- At det genoprettende paradigme anvendes i alle sager hvor straksreaktioner overvejes.

- At der ved valg af straksreaktion tages hensyn til barnets udvikling

4.2.2 Forbedringsforløb

Forbedringsforløb er et struktureret og kontrolleret fremadrettet forløb, som skal have til formål at bringe barnet eller den unge tilbage i trivsel og positiv udvikling og væk fra sin kriminelle løbebane. Jfr. bemærkningerne til § 13.

Det skal indledningsvis bemærkes, at her forudsættes det, at barnet er i en kriminel løbebane også selvom det måske alene er mistænkt for at begå personfarlig kriminalitet jfr. § 2 stk. 1, og der ikke er foretaget en vurdering af, om der er mistanke om ny kriminalitet jfr. § 2 st. 2.

Ordet forbedringsforløb er i sig selv begrænsende, placerer skyld og indikerer, at der er noget at forbedre. Skyldes en udadreagerende adfærd f.eks. en fejlmedicinering er det ikke adfærden, der skal ændres, men derimod medicineringen. Det kan også være et barn, der reagerer på svær mobning. Her er det ikke barnet, der skal forandre sig, men de kammerater der mobber.

I § 13 og 14 nævnes de foranstaltninger UKN kan tage for at støtte barnet/den unge. Foranstaltningerne er de samme foranstaltninger, som fremgår af bekendtgørelse af lov om social service § 52 og 52 a. og § 57 b. Det nye er således ikke hvilke initiativer, der kan tages, men at det nu er UKN, der tager dem i modsætning til tidligere, hvor det var kommunen.

Man kan spørge om styrkelsen af det kriminalitetsforebyggende arbejde ikke bedre kunne opnås, ved at erstatte de nuværende to politikere i de kommunale Børne- og ungeudvalg med ansatte fra politi og kommune og i øvrigt føre en tæt kontrol med nævnens arbejde og opfølgningen heraf.

Nævnets opgaver styrker Forsetes anbefaling om, at sager vedr. de 10-14 årige bør behandles af et styrket Børne- og ungeudvalg

4.2.2.1 Anbringelse uden for hjemmet

Nævnets kompetence

Kompetencen til at anbringe børn og unge uden for hjemmet flyttes fra Børne- og unge udvalgene til UKN fsva den gruppe, som behandles af UKN. Kriterierne for anbringelse ændres ikke. UKN vil herefter have kompetence til at anbringe 10-17 årige uden for hjemmet og 12-17 årige på delvis lukkede og lukkede institutioner og i særlige tilfælde med tilladelse af børne- og socialministeriet børn ned til 10 år.

En forudsætning for anbringelse på delvis lukket eller lukket institution er, 1) at det er afgørende for den socialpædagogiske behandling at kunne aflåse yderdøre og vinduer i perioder eller at kunne fastholde den unge fysisk og 2) at der er risiko for, at barnets eller den unges sundhed eller udvikling lider alvorlig skade på grund af kriminel adfærd, misbrugsproblemer eller andre adfærds- eller tilpasningsproblemer hos barnet eller den unge.

Det nævnes ikke, at når børn helt ned til 12 år og i særlige tilfælde 10 år har en adfærd, der kan begrunde anbringelse på en hel eller delvis lukket institution er sandsynligheden for, at barnet har en uafklaret diagnose stor. Det er ikke betryggende, at et nævn uden særlig ekspertise på det faglige område skal træffe beslutning om anbringelse.

Der er ikke argumenteret for, hvorfor et nævn med mindre ekspertise end Børne- og ungeudvalgene er bedre til at løse denne opgave.

Forsete skal anbefale, at delvis lukkede og lukkede institutioner først anvendes, når alle andre muligheder er undersøgt og udtømte

Forsete skal anbefale, at det indgår i vurderingen af anbringelse af barnet, om selve anbringelsen sammen med andre svært skadede vil skade barnet

Forsete skal anbefale at kompetencen til at anbringe uden for hjemmet forbliver i styrkede Børne og ungeudvalg, og at der alternativt knyttes børnesagkyndige til nævnet i samme omfang, som der er i Børne- og ungeudvalgene.

Forsete skal anbefale, at UKN udvides med særlig børnesagkyndig ekspertise svarende til den ekspertise, der er tilknyttet Børne- og ungeudvalgene ved anbringelse.

4.2.2.2 Krav til anbringelsessted

Ved anbringelse af et barn eller en ung på et opholdssted eller en døgninstitution, er det vigtigt, at formålet med anbringelsen er meget klart især set i lyset af, at Socialforskningsinstituttet/Vive ikke har kunnet påvise, at børn og unge, som anbringes på institutioner, får det bedre end de dårligst stillede børn i landet. I det lys bør der stilles større krav til bedre behandling på døgninstitutioner, fx gennem arbejde med affektregulering og eller mentalisering.

Affekt regulering er ikke noget vi er født med, men indlæres og udvikles i barndommen gennem kontakten til en tryk og omsorgsfuld person som moderen eller dennes erstatning. Igennem affektregulering opnår barnet en selvkontrol, som gør det i stand til på en harmonisk måde at indgå i det omgivne samfund. Denne udvikling opnås kun, hvis barnet bliver mødt med omsorg, trøst og en tryk base. Børn som ikke gennemløber denne læringsproces vil typisk udvikle en tilknytningsforstyrrelse. Fx når barnet oplever vold, misbrug, stikker af hjemmefra og i en ung alder bliver gadebarn, så udvikler barnet eller den unge egenskaber, som gør det i stand til at begå sig i et kriminelt voldeligt miljø. Men samtidigt vil den unge opleve en mistillid, utryghed og angst for samfundet.

Børn har brug for at blive holdt af.

Når man på institutioner har den totale magt over andre, kan der opstå uhensigtsmæssige subkulturer blandt personalet. Vi kender det i fængsler, hos politiet, i psykiatrien, på plejehjem og i institutioner, hvor børn og unge anbringes. Denne negative tendens kan delvist modvirkes, hvis barnet efter 2-3 uges anbringelse, selv skal have lov til at vælge sin kontaktperson. Det er vigtigt, at barnets dømmekraft på denne måde respekteres, da en kontaktperson, som barnet ikke føler sig tryk ved, kan gøre mere skade end gavn.

Unge, som Ungdomskriminalitetsnævnet beslutter, skal anbringe på døgninstitution, og som *ikke* har et misbrug, skal kunne tilbydes ophold på en institution, hvor der ikke er misbrugere. Når barnet er ked af det, ikke kan sove om natten, har hjemme og savner familien, vil barnet hurtigt lære, at hash er et godt stof til at behandle symptomerne med. Erfaringerne fra fængsler viser, at trods stor indsats kan man ikke holde hash ude, hvis det er ønsket. Skal man sikre, at ikke stofmisbrugende børn og unge ikke begynder at tage stoffer, skal de sikres et ophold, hvor de andre heller ikke tager stoffer.

Forsete finder, at brug af delvis lukkede og lukkede institutioner skal begrænses mest muligt i lyset af, at risikoen for at skade barnet er stor.

Forsete skal støtte forslaget om, at indsætte en ny bestemmelse i Serviceloven hvorefter det ikke kun er opholdsstedet eller døgninstitutionen, der skal godkendes men også, at der stilles klare krav til kvaliteten af den pågældende indsats over for kriminalitets truede unge.

Forsete finder, at børn uden stofmisbrugsproblemer ikke placeres sammen med børn, der har disse problemer.

Forsete finder, at det er vigtigt, at børn får mulighed for selv at vælge kontaktperson

4.2.2.3 Regime

Det fremgår af bemærkningerne til serviceloven, at delvist lukkede og sikrede institutioner skal have lovfæstede husordner. Husordenerne er endnu ikke udarbejdet, men det oplyses, at man vil regulere emner som vækning, sengetid, mødepligt til aktiviteter, god adfærd på fællesarealer, brug af mobiltelefoner mm. Det er reguleringer, som man kender dem fra fængslerne.

Det oplyses, at reaktionen på brud på husordenen kan variere i intensitet og fastsættes ud fra overtrædelsens karakter, institutionstypen og barnet eller den unges personlige forhold. Forsete finder det positivt, at der udarbejdes et regelsæt for reaktioner, men bemærker sig også at institutionerne, dermed bliver mere lig fængslerne.

Forsete har også bemærket sig, at man udvider adgangen til fysisk magtanvendelse for at kunne gennemføre overholdelsen af en husorden ved grovere overtrædelser. Det understreges, at personalet

fortsat skal arbejde ud fra en pædagogisk tilgang. Bestemmelserne om brug af magtanvendelse afviger ikke fra bestemmelserne i fængslerne, hvor overskriften er mindst mulig magtanvendelse.

Der skal indføres obligatorisk tv-overvågning af indendørs fællesarealer døgnet rundt og mulighed for opsætning af døralarmer.

Det foreslås, at bestemmelsen om kropsvisitationer udvides for de sikrede afdelinger, til tilladelse til undersøgelse af kroppens overflader, ved afklædning, mod tidligere, hvor man alene måtte foretage klap uden på tøjet og undersøgelse af lommer og sko. Kropsvisitationer med afklædning vil fortsat kunne ske uden konkret mistanke.

Det foreslås, at der på de lukkede institutioner gives adgang til at begrænse beboernes adgang til brug af mobiltelefoner.

Det skal slås fast, at lukkede institutioner **ikke** er børnefængsler, men med de foreslåede ændringer har de taget et stort skridt i den retning, og Forsete skal derfor anbefale:

- at man ved udarbejdelse af det regelsæt, der skal gælde især for de lukkede institutioner er opmærksom på, at regelsættets intensitet skal afvejes i forhold til de retsgarantier, der gives, når et barn eller ung anbringes på institutionerne. Der henvises til bemærkningerne i afs. 7 vedr. EMRK 6.

4.2.3 Børne- og ungepålæg

Det fremgår af ændring til serviceloven, at aldersgrænsen for pålæg nedsættes fr 12 til 10 år og at alle 10-17 årige, der mistænkes eller sigtes for at have overtrådt straffeloven, lov om euforiserende stoffer eller våbenloven kan få et pålæg, hvis det skønnes relevant for deres udvikling. Dvs, at hvor der tidligere var krav om, at de berørte skulle have begået kriminalitet af et vist omfang eller grovhed, er det nu alle sager, hvor et barn eller ung er mistænkt selv for små sager som f.eks. et mindre butikstyveri, der kan forelægges. Det er kommunalbestyrelsen, der har ansvaret for området, men det vil typisk være en sagsbehandler, der træffer afgørelsen. Afgørelsen vil fortsat skulle bero på en konkret og individuel vurdering af barnets eller den unges situation, herunder kriminalitetens omfang og karakter. Det nævnes, at udvidelsen sker med en klar forventning om, at børne- og ungepålæg anvendes i langt højere grad end i dag. Kravet om en forudgående børnefaglig undersøgelse bortfalder.

Forsete finder det betænkeligt, at området for brug af børne- og ungepålæg udvides til også at omfatte børn på 10-11 år, og mindre kriminalitet samtidig med, at man fjerner kravet om børneundersøgelser. Derved risikerer man at gøre stor skade på børn, der med en alvorlig samtale med en butiksindehaver eller en forælder kunne få stoppet en uheldig adfærd.

Gennemføres forslaget bør det understreges, at formålet med pålægget fortsat skal være barnets udvikling og behov, og at en afgørelse skal hvile på en socialfaglig vurdering.

Det anbefales:

- At helt små sager behandles på stedet.

- At den hidtidige ordning, hvorefter der gennemføres børnefaglige undersøgelser i alle sager bevares

- At det understreges, at pålæg kun kan gives, hvor det ud fra en socialfaglig vurdering skønnes, at det vil styrke barnets udvikling.

5. Ungekriminalforsorgen

Formålet med Ungekriminalforsorgen er at sikre en effektiv, tæt og ensartet opfølgning på nævnets afgørelser. Formålet tænkes opfyldt med kontrol af kommunerne, barnet/den unge og forældremyndighedsindehaveren.

Det fremgår af bemærkningerne, at kontrollen af de berørte skal ske via tilsyn, der på mange måder ligner de tilsyn, som den Frie Kriminalforsorg fører med voksne med fremmøde krav og hjemmebesøg. Det er personrettede tilsyn, der bygger på direkte kontakt.

Sideløbende vil kommunerne skulle føre personrettede tilsyn, herunder om de afgørelser som UKN har truffet fortsat opfylder deres formål i forhold til barnet/den unge. Jfr. § 54.

Forslaget indebærer således, at både Ungekriminalforsorgens og kommunens tilsynsførende skal have direkte kontakt med barnet/den unge mhp opfyldelse af den lagte handleplan.

Forsete finder det direkte uhensigtsmæssigt, at både den kommunale tilsynsførende og Ungekriminalforsorgens tilsynsførende skal have direkte kontakt med de berørte. Udover at det vil være spild af ressourcer vil der også være risiko for, at de to myndigheder vil blive spillet ud mod hinanden.

Ønskes en uafhængig effektiv, tæt og ensartet opfølgning skal det foreslås, at opgaven varetages af en myndighed, der er trænet i kontrolopgaver. Det kan være en ungekriminalforsorg, men det kan også være en anden myndighed.

Der vil kunne spares mange penge ved ikke at blande kontrolopgaven med tilsynsopgaven, og det er Forsetes opfattelse, at resultatet vil blive betydeligt bedre, end det her foreslåede.

Forsete skal anbefale:

- at Ungekriminalforsorgen eller en anden myndighed alene får som opgave at føre tilsyn med at pålagte planer gennemføres gennem kontrol med de myndigheder, der har ansvar for gennemførelse af planerne.

6. Administration

Forsete har ikke gennemgået de administrative gange i detaljer, men undrer sig over, at man i en tid, hvor man ønsker at forenkle den offentlige administration, foreslår en stor organisationsændring, der indebærer at man i alle landets politikredse opretter nye nævn, der skal varetage opgaver, der i dag varetages af kommunerne samt opretter enheder i kriminalforsorgen, der delvis skal udføre de samme opgaver som kommunen til en samlet pris af 118 mio. kr årligt.

Der er ingen tvivl om, at administrationen bliver både tung og tidskrævende.

7. Den Europæiske menneskeretskonvention art. 6

Lovudkastet behandler i bemærkningerne side 99ff spørgsmålet om forholdet til EMRK art. 6 om ret til en retfærdig rettergang og konkluderer side 102, at der ikke er tale om en straffesag i art. 6's forstand, og at UKNs sagsbehandling derfor ikke skal opfylde de processuelle retsgarantier, der gælder i medfør af denne bestemmelse.

Denne konklusion fremkommer bl.a. på baggrund af sagen Blokhin mod Rusland, dom af 23. marts 2016, side 100. I denne sag blev en 12 årig dreng, der var under den kriminelle lavalder, stillet for en domstol, der på baggrund af en myndighedsindstilling besluttede, at drengen skulle anbringes i en tilbageholdelsesfacilitet for unge lovovertrædere for at korrigere hans opførsel og forhindre ny kriminalitet.

Menneskerettighedsdomstolen skulle i dommen vurdere, om der i den konkrete sag var tale om en straffesag i EMRK's forstand. Domstolen lagde bl.a. vægt på, at anbringelsen var en direkte konsekvens af den kriminalitet, som myndighederne påstod, at han havde begået. Domstolen lagde endvidere vægt på, at selv om der ikke formelt i national ret var tale om en straffesag, indeholdt sanktionen klare elementer af både at skulle tjene til afskrækkelse og straf, og anbringelsen forfulgte ikke et uddannelsesmæssigt formål. Der blev yderligere lagt vægt på anbringelsesstedets lukkethed, bevogtning, overvågning og strengt disciplinære regime. Ud fra en samlet vurdering fandt domstolen, at der var tale om en straffesag i EMRKs forstand, og da der ikke var ført en straffesag med de påkrævede retsgarantier, forelå der en krænkelse af artikel 6.

Forsete er af den opfattelse, at der er risiko for, at bestemmelser truffet af UKN vedrørende de 10-14 årige vil kunne være i strid med artikel 6.

UKNs arbejde overfor de 10-14 årige tager udgangspunkt i mistanke om kriminalitet på baggrund af politiets vurdering og uden, at der skal foretages en bevisvurdering i nævnet. Dog anføres det (side 102), at nævnet på baggrund af en helhedsvurdering af barnets situation, skal træffe afgørelse om iværksættelse af reaktioner. Det er ikke ganske klart, om det indbefatter en eller anden form for bevisvurdering.

Der kan altså efter forslaget gennemføres reaktioner, selv om barnet eller den unge nægter sig skyldig, og måske også reelt er uskyldig. Det er jo således, at der ikke sjældent af domstolene afsiges frifindelsesdomme.

Reaktionen kan være straksreaktioner med f.eks. pligt til at udføre genoprettende arbejde op til flerårige forbedringsforløb og anbringelse uden for hjemmet i en periode, herunder på åbne, delvist lukkede og sikrede døgninstitutioner. Selv om det understreges, at der ikke er tale om straf for begået kriminalitet, fremgår det af en række udtalelser i bemærkningerne, at retssystemets tænkning med straf og afskrækkelse er af væsentlig betydning, der henvises til pkt. 1.1 vedr. UKN's opgaver. Politiets fremtrædende rolle i forslaget understreger hvilket fokus, der er på den kriminelle handling - som tilmed ikke er fastslået ved dom- i højere grad end den socialpædagogiske indsats, hvilket også understreges af de betydelige midler, der er afsat til politiet (vel svarende til ca. 150 nyoprettede stillinger).

I bemærkningerne side 102 anføres det, at der ikke er tale om, at en straksreaktion kan pålægges som straf eller sanktion i i anledning af en adfærd, men sammesteds anføres det kort forinden, at en straksreaktion vil kunne bestå i at rydde op efter hærværk, som den pågældende har begået på sin skole. Reaktionen vil også kunne bestå i at gøre rent i offentlige parker eller at vaske brandbiler. Sådanne reaktioner har mere karakter af straf end en fremadskuende pædagogisk påvirkning.

Er barnet eller den unge ikke skyldig i mistanken, vil reaktionen ikke kunne betegnes som genoprettende og vil i hvert fald blive opfattet som en straf, og det må betragtes som uheldigt, også når henses til formålet med UKNs reaktioner.

Om der vil foreligge en krænkelse af artikel 6 må bero på en samlet vurdering af reaktionens omfang, intensitet og formål. Der er under alle omstændigheder tale om indgreb, der kan være særdeles indgribende og vidtrækkende og med reaktioner, der er en væsentlig skærpelse i forhold til gældende ret vedrørende børn og unge mellem 10 og 14 år. Der bør derfor indføres retssikkerhedsgarantier, der i videst muligt omfang svarer til de processuelle garantier, som Forsete anbefaler.

8. Forskning

Det fremgår af aftalen, at der skal gennemføres en række evalueringer af reformen.

Det skal foreslås, at evalueringerne foretages løbende og tilrettelægges allerede fra lovforslagets ikrafttræden.

Bilag 1. Skr. af 28. juni 2016 til Justitsministeriets departement med forslag til forebyggende og genoprettende tiltag.

Med venlig hilsen

Helle Lokdam og Bodil Philip