

Kandidatafhandling Cand. merc.(jur.)

Ungdomssanktionen

En cost benefit analyse af den straffe- og socialretlige sanktion samt en undersøgelse af den kriminalpræventive effekt



The Juvenile delinquent Sanction

A cost benefit analysis of the criminal and social justice sanction and a study of the crime prevention effect

Forfatter:

Marianne Thrane-Jakobsen

Vejledere:

Henrik Lando
Thomas Elholm

Antal anslag: 188.839

Copenhagen Business School

30. januar 2012

Summary

In the autumn of 2000 the Danish government established a task force to explore alternatives to unconditional conviction of juvenile delinquents, who committed violent crimes and other forms of serious crimes.

The task force recommended a Juvenile delinquent Sanction which is a criminal and social justice sanction aimed at young people age between 15 and 18 years old and lasting for two years. The proposal received political backing and a new criminal sanction saw the day of light.

The essence of the sanction is to rehabilitate the juvenile delinquents in order to prevent them from committing new criminal offenses.

The aim of this thesis is to examine whether the juvenile delinquent sanction is functioning in accordance with the intentions. The thesis examines the issues associated with the legal framework and the socioeconomic consequences.

The analysis of the legal framework points out problematic issues regarding the legal rights and the proportionality between the Juvenile delinquent Sanction and the severity of the committed crime. Even though the Juvenile delinquent Sanction is intended as a substitute to an unconditional judgment, the Sanction is experienced by many young delinquents as an unfair harsh, unstructured, random and indeterminate confinement which lacks a clear objective and involvement.

As a judgment of rehabilitation the Sanction hasn't had the desired effect since 78 % of those convicted commit new crimes within a period of two years compared to a recidivism of 80 % of those convicted an unconditional judgment.

As a social practice of law, the Juvenile delinquent Sanction expresses a problematic encroachment on individual liberty and personal integrity. The social authorities have a dual role, since they both have a pseudo-judgmental function and a supportive and motivational function. This does not provide a basis for a good cooperation between the youth and caseworker and shift the power imbalance.

A Cost benefit analysis concludes that the social costs associated with the Juvenile delinquent Sanction versus an unconditional conviction far exceed the derived societal utility. The cost of this penalty is an ineffective use of socio-economic resources and the Juvenile delinquent Sanction in its current design isn't economically viable.

The conclusion raises important issues about the allocation of resources worth considering.

Indholdsfortegnelse

1. Problemformulering	1
1.1 Indledning	1
1.2 Problemstilling	2
1.3 Metode	3
1.4 Afgrænsning	3
2. Indledning	4
2.1 Sanktionsformerne for unge lovovertrædere	5
2.2 Retskildernes betydning for fortolkningen af lovens ordlyd.....	6
2.3 Ungdomssanktionen	7
2.3.1 Formålet med straffelovens § 74a.....	7
2.3.2 Intentionerne bag lovbestemmelsen	8
2.3.3 Indholdet i bestemmelsen i § 74a.....	11
2.3.4 De sociale myndigheders indstilling til anklagemyndigheden	20
2.3.5 Konvertering af ungdomssanktionen og reaktionsmuligheder ved ny kriminalitet	22
2.3.6 Domsanalyse	23
2.3.7 Dom til ungdomssanktion versus ubetinget straf	29
2.3.8 Recidiv risiko.....	30
2.3.9 Kritik af ungdomssanktionen	31
2.3.10 Problematikker omkring ungdomssanktionen.....	32
3. Cost benefit analyse af kriminalitet og strafferetssystemet	35
3.1 omkostningsanalyse til evaluering af politikker til bekæmpelse af kriminalitet. ...	36
3.2 Sociale versus eksterne omkostninger ved kriminalitet	37
3.3 Perspektivering af de målte omkostninger og nytteværdier	38
3.4 De unge kriminelles holdning til ungdomssanktionen	42
3.5 Den unges nytteværdi af afsoningsdom vs. dom til ungdomssanktion	45
3.6 Gennemsnitlige, marginale og samlede omkostninger	45
3.7 Kritik af analyser og opgørelse af omkostninger ved kriminalitet	47
3.8 Metoder til måling af omkostninger ved kriminalitet.....	49
3.9 Cost benefit analyse af et røveri	49
3.9.1 Samfundsmæssige omkostninger ved røveri	50
3.9.2 Enhedsomkostninger ved retsbehandling af røveri.....	50
3.9.3 De 2 sanktionsformer og omkostninger for samfundet	52
3.9.4 Den unge kriminelles nytte og omkostning	53
3.9.5 De 2 sanktionsformers samlede omkostninger for samfundet	55
3.9.6 Risikoen for recidiv knyttet til de 2 sanktionsformer.....	55
4. Ressourceallokering	61
4.1 Straffens formål og effekter.....	62
4.1.1 Straffens kriminalpræventive effekter	63
4.1.2 Afskrækkelseseffekt	63
4.1.3 Inkapaciteringseffekt	64
4.1.4 Estimer af inkapaciteringseffekten	64
4.2. Anvendelsen af sociale programmer og indsatser til kriminalitetsbekæmpelse	68
4.2.1 Børnehaveklasse- og førskoleundervisning/rådgivning	69
4.2.2 Familiebehandling	70
4.2.3 Behandlingsprogrammer målrettet kriminelle unge	70
4.2.4 Arbejdsmarkedsinterventioner	70
4.3 Trade off mellem inkapacitering og rehabilitering	71
5. Konklusion	76
Litteraturliste	80

1. Problemformulering

1.1 Indledning

Ungdomskriminalitet, især personfarlig kriminalitet, er et område i samfundet, som både nyhedsmedierne, politikerne samt befolkningen gennem årene har haft stor fokus på. Til trods for en succes med at nedbringe det totale omfang af ungdomskriminalitet igennem 1990'erne, fik nogle konkrete sager, hvor unge i 2000 begik alvorlig personfarlig kriminalitet, politikerne til at sætte fokus på sanktionsmulighederne over for denne gruppe af ungdomskriminelle.

I oktober 2000 nedsatte regeringen en ekspertgruppe med følgende kommissorium: ”I den senere tid har vi set en udvikling, hvor børn og unge i stigende grad begår alvorlig personfarlig kriminalitet, herunder gaderøverier og gruppevoldtægt. Denne udvikling rejser spørgsmålet om, hvorvidt reaktionsmulighederne over for den hårdeste kerne af socialt belastede og utilpassede unge kriminelle er tilstrækkeligt effektive. Det gælder både i forhold til unge kriminelle af dansk og af udenlandsk herkomst. Og det gælder både i forhold til unge over og under den kriminelle lavalder”.

Ungdomskommissionen fremkom i 2001 med en rapport, hvor intentionerne om at indføre en særlig ungdomssanktion tog udgangspunkt i en vurdering af, hvad der både på kortere og længere sigt måtte anses for formålstjenligt for at forebygge, at den pågældende unge begik ny kriminalitet.

Det var ekspertgruppens vurdering, at de eksisterende indgrebsmuligheder over for lovovertrædere mellem 15 og 18 år i de fleste tilfælde måtte anses for tilstrækkelige. Det var dog samtidig ekspertgruppens opfattelse, at det selv med en fuld udnyttelse af de eksisterende indgrebsmuligheder, ikke i alle tilfælde, ville være muligt i tilstrækkeligt omfang at imødekomme behovet for at kunne gennemføre en fastholdelse, der kunne beskytte det omgivende samfund mod ny kriminalitet og på samme tid give mulighed for at iværksætte og gennemføre en behandling, der på længere sigt kunne være egnet til at resocialisere den unge.

Ungdomssanktionen blev indført i 2001 som et alternativ til ubetinget fængselsstraf for unge mellem 15 og 18 år. Ungdomssanktionen blev indskrevet som en selvstændig paragraf i straffeloven, § 74 a, med ikrafttrædelse pr. 1. juli 2001. Derudover blev der foretaget tilføjelser til en række allerede eksisterende paragraffer i straffeloven og i serviceloven.

Ungdomssanktionens overordnede mål er at mindske risikoen for, at de dømte unge begår ny kriminalitet. Det mål skal nås gennem længerevarende socialpædagogisk påvirkning fortrinsvis under institutionsanbringelse.

Der er tale om en toårig dom, der kan anvendes i stedet for ubetingede domme fra 30 dage og til 1½ år. Dommen afvikles som udgangspunkt i tre faser henholdsvis på sikret institution, på åben institution eller socialpædagogisk opholdssted og i ambulant regi. Retten idømmer ungdomssanktionen på baggrund af en indstilling fra de sociale myndigheder og angiver længden af faserne. Ansvar for planlægning og gennemførelse af forløbet som helhed ligger hos den unges hjemkommune, mens det primære ansvar for at udføre de enkelte trin i behandlingen ligger hos institutionerne.

Min interesse for dette område er opstået gennem mit arbejde med udsatte børn og unge i Socialforvaltningen i København, hvor jeg har fået et vist indblik i unge kriminelles og kriminalitetstruendes liv og færden. Det er blevet konkretiseret, hvor stor en indvirkning opvækstvilkårene har for et menneskes adfærd og ressourcer senere hen i livet. Samtidig har jeg fået forståelse for vigtigheden af at "skræddersy" den sociale indsats i forhold til målgruppen. Det er med forundring, at jeg har konstateret i hvor lille et omfang, at sociale indsatser er blevet dokumenteret og effektevalueret. Disse erfaringer har lagt spiren til denne afhandling.

1.2 Problemstilling

Denne afhandling har følgende problemstilling:

Hvordan fungerer ungdomssanktionen som strafferetlig og socialretlig sanktionsform og er den samfundsøkonomisk rentabel?

Med henblik på at besvare denne problemstilling, vil jeg i afhandlingen rejse og besvare nedenstående delspørgsmål;

- Hvilke juridiske problemstillinger rejser ungdomssanktionen?
- Har ungdomssanktionen en kriminalpræventiv effekt?
- Hvilken recidivrisiko har henholdsvis afsoning i ungdomssanktion i forhold til afsoning i fængselsregi?
- Hvilke fordele og omkostninger er forbundet med ungdomssanktionen på individ samt samfundsmæssigt niveau?
- Er ungdomssanktionen økonomisk rentabel?

1.3 Metode

Som juridisk metode vil jeg belyse intentionerne bag lovgivningen om ungdomssanktionen, således som de er kommet til udtryk i Ungdomskommissionens rapport samt forarbejderne til lovforslaget og i et vist omfang de lovgivningsmæssige tiltag, der er iværksat siden indførelsen af ungdomssanktionen, som er relevante for opgavens problemstilling. Dernæst vil jeg beskrive regelgrundlaget for ungdomssanktionen og inddrage domme fra retspraksis for at analysere overensstemmelse mellem intentioner, regelgrundlag og retspraksis.

Ved hjælp af retssociologiske undersøgelser og statistikker (Danmarks Statistik og Kriminalforsorgen) vil jeg belyse udviklingen i og omfanget af ungdomskriminalitet. Med henblik på at fastlægge en estimeret recidivrisiko (tilbagefald til kriminalitet) vil jeg inddrage relevante retsøkonomiske og retssociologiske undersøgelser.

Den estimerede recidivrisiko skal anvendes til at besvare den rejste problemstilling, hvorvidt ungdomssanktionen har en kriminalpræventiv effekt samt til at estimere de samfundsmæssige omkostninger.

Ydermere vil jeg belyse, hvilke kriterier, kommunen vægter i den unges sociale profil, som har betydning for de sociale myndigheders indstilling til domstolene og vurderingen af hensigtsmæssigheden for dom til ungdomssanktionen.

Ved anvendelsen af en cost-benefit analyse, vil jeg belyse konsekvenserne på individ- samt samfundsniveau af en dom til ungdomssanktion versus almindelig sanktionsdom. Jeg vil anvende en økonomisk metode til at estimere de samfundsmæssige omkostninger og fordele ved de to sanktionsformer ud fra en forudsætning om optimering af samfundets ressourcer. Denne analyse leder frem til en vurdering af, hvorvidt ungdomssanktionen som strafferetlig og socialretlig sanktion er økonomisk rentabel.

Sluttelig vil jeg inddrage overvejelser om en omkostningsefficient ressourceallokering i forhold til tidlige sociale indsatser.

1.4 Afgrænsning

Bekendtgørelse nr. 1093 af 20. september 2010 om magtanvendelse over for børn og unge anbragt uden for hjemmet indeholder hjemmelsgrundlaget for anbringelse på sikrede institutioner. Jeg vil fokusere på anbringelser, som er hjemlet i en ubetingede domme og domme om ungdomssanktion og vil dermed ikke behandle andre lovmæssige anbringelser på sikrede institutioner.

Endvidere har jeg foretaget en afgrænsning i forhold til regulering af andre former for magtanvendelser.

Jeg vil undlade at belyse den socialpædagogiske indgangsvinkel til anbringelsesforanstaltninger, som inkluderer problemstillingen behandling under tvang. Endvidere vil jeg undlade en stillingtagen til det moralske dilemma mellem sanktionerings- og behandlingspolitik i forhold til kriminelle unge.

Ydermere vil jeg kun i begrænset omfang behandle sagsbehandlingen af dom til ungdomssanktion i det omfang, som sagsbehandlingen har betydning for den sociale profil og indstillingen til ungdomssanktion.

I juli 2010 blev kommunernes finansiering af unges ophold på sikrede døgninstitutioner og institutioner under Kriminalforsorgen ændret fra henholdsvis objektiv finansiering og statslig finansiering til kombineret takst- og objektiv finansiering. Dette har medført en ændring i kommunernes anbringelsesmønstre.

Hvorvidt nedgangen i anbringelser af unge på sikrede afdelinger er sket i forhold til de sociale årsager, f.eks. farlighedskriteriet og pædagogisk observation eller en ændret praksis set i forhold til kommunernes indstillinger til retten, vil ikke blive belyst.

2. Indledning

I årene op til år 2000 var det totale omfang af kriminalitet blandt de unge mellem 15 og 18 år faldende. Imidlertid skete der i 2000 en markant stigning i antallet af grov personfarlig kriminalitet (røverier og gruppevoldtægter) begået af unge under 18 år.

På baggrund af konkrete sager, nedsatte regeringen i oktober 2000 et udvalg bestående af eksperter på området (Ungdomskommissionen). Udvalget fik til opgave at vurdere, hvorvidt de eksisterende sanktionsmuligheder over for den hårdeste kerne af socialt belastede og utilpassede unge kriminelle var tilstrækkeligt effektive, eller om der var behov for en ny type sanktion. Ekspertudvalget kom i deres rapport i januar 2001 frem til en ny type sanktion, hvor det bærende element er en fastholdelse af den unge i et socialpædagogisk behandlingsforløb.

I juli 2001 blev ungdomssanktionen indført med hjemmel i straffelovens § 74a. Ungdomssanktionen blev indført som et alternativ til ubetinget fængsel for unge kriminelle mellem 15 og 18 år, der ellers ville stå til en ubetinget fængselsstraf på mellem 30 dage og 1 år, med mulighed for at udvide til 1½ år.

Ungdomssanktionens formål er at reducere de unges recidivrisiko og på den måde have en kriminalpræventiv effekt.

2.1 Sanktionsformerne for unge lovovertrædere

I Danmark omfattes man af straffelovens bestemmelser fra det fyldte 14 år¹. Man kan således ikke ifalde strafansvar og idømmes en strafsanktion, før dette alderskriterium er opfyldt.

Der er i straffeloven fastsat særligt beskyttende bestemmelser for unge under 18 år. Dette har bl.a. sit udspring i, at man ser den unges alder som en formildende omstændighed, jf. straffelovens § 82, nr. 1, der konkretiserer, at det under fastsættelse af strafudmålingen skal ses som en formildende omstændighed, hvis gerningen er udført af person under 18 år på gerningstidspunktet.

Straffelovens § 33, stk. 3 fastsætter, at en person, der ikke var fyldt 18 år på gerningstidspunktet, ikke kan idømmes fængsel på livstid.

Denne begrænsning er absolut og påvirkes ikke af strafforhøjelsesgrundene i straffelovens § 88, stk. 1, 2. pkt.

I forbindelse med varetægtsfængsling af den unge, skal der i henhold til retsplejelovens § 765 tages særlige hensyn, idet den unge som udgangspunkt skal i surrogatvaretægt².

Der kan ikke anvendes bødeforvandlingsstraf over for unge under 18 år, jf. § 29, stk. 3 i bødebekendtgørelsen som har hjemmel i straffelovens § 53.

Reglerne om tiltalefrafald, i Retsplejelovens §§ 722, stk. 1, nr. 2 og 3 og 723, giver mulighed for at fastsætte nogle vilkår efter lov om social service, således at tiltalefrafaldet effektueres, såfremt disse pålæg overholdes.

Når en ung mellem 14 og 18 år begår kriminalitet, er udgangspunktet, at den unge idømmes en straf efter den straffebestemmelse, som den unge har overtrådt. Straffen kan derefter gøres betinget, jf. straffelovens § 56. Der fastsættes en prøvetid og tilknyttes vilkår efter straffelovens § 57, stk. 1.

Retten kan bestemme, at de sociale myndigheder under prøvetiden skal føre tilsyn med den unge, og/ eller efter kommunens afgørelse fastsættes foranstaltninger efter § 52 i lov om social service, jf. straffelovens § 57, stk. 1, nr. 9.

Den unge må ikke begå ny kriminalitet under prøvetiden, jf. straffelovens § 56, stk. 3. Den unge kan også forpligtes til at udføre samfundstjeneste, jf. straffelovens § 62, stk. 1. Dette forudsætter dog, at den unge findes egnet til dette, jf. Retsplejelovens § 808.

Et af de vilkår, som kan fastsættes, omhandler indgåelse af en ungdomskontrakt, jf. retsplejelovens § 723 angående tiltalefrafald. Ungdomskontrakten er en aftale, hvor

¹ lovforslag L164 den 17. marts 2010 med ændringsforslaget til Straffelovens § 15, hvorved den kriminelle lavalder nedsættes fra 15 til 14 år. Efter regeringsskiftet i 2011 er der nu fremsat et udkast til nyt lovforslag, som vil medføre, at den kriminelle lavalder på ny sættes op til 15 år (Sagsnr.: 2011-731-0012).

² Dette hensyn bygger på Danmarks tiltrædelse af FN's Børnekonvention.

den unge lovovertræder samt forældremyndighedsindehaveren indgår kontrakt med anklagemyndigheden, hvori den unge forpligter sig til at overholde de vilkår, der er fastsat i kontrakten. Det kan f.eks. dreje sig om vilkår forbundet med beskæftigelse, skolegang samt påbud om, at den unge undlader ny kriminalitet i en nærmere angivet periode. Kontrakten skal godkendes af retten, jf. retsplejelovens § 723, stk. 3. Overholder den unge ikke vilkårene, kan sagen genoptages af anklagemyndigheden, jf. § 723, stk. 4.

Denne form for sanktion kræver samtykke fra den unge og forældremyndighedsindehaveren. Den unges samtykke består i, at den unge afgiver fuld tilståelse af den begåede kriminalitet. Ved manglende samtykke har retten dog mulighed for, at knytte vilkårene til den unge med hjemmel i retsplejelovens § 723.

For unge, der har begået grovere voldskriminalitet eller anden personfarlig kriminalitet, kan vilkår om ungdomskontrakt ikke anvendes. Her falder den unge i stedet indenfor ungdomssanktionens anvendelsesområde.

2.2 Retskildernes betydning for fortolkningen af lovens ordlyd

En retskilde er det, der ligger til grund for en løsning af et juridisk problem. Ved retskilde forstås både bindende (retligt) materiale (f.eks. lovtekst) og vejledende (retligt) materiale (f.eks. lovens forarbejder)³.

Hvis en retskilde er bindende betyder det, at den skal lægges til grund for afgørelsen, f.eks. præceptive lovtekster. Dog er det vigtigt at holde sig for øje, at selv en bindende retsregel kan fraviges, f.eks. på grundlag af en udtalt forudsætning. Aftalelovens § 1 skal således forstås med forbehold for ugyldighedsreglerne, misligholdelsesreglerne og forudsætningen om, at en aftale kan opfyldes.

En vejledende retskilde skal ikke nødvendigvis, men kan godt, lægges til grund ved en retsafgørelse. Det kan f.eks. være deklatoriske lovtekster eller lovens forarbejder.

Inden for traditionel, klassisk retskildeteori opdeles kilderne i primære (love og sædvaner) og sekundære (forholdets natur, retspraksis, lovens formål etc.)

I dag er der i Norden bred enighed om, at man ikke kan arbejde med en fast rangorden, men at man, for overskuelighedens skyld, kan inddele kilderne i 4 hovedgrupper:

- Love (Grundlov, love, anordninger, bekendtgørelser og cirkulærer)
- Retspraksis (Domstolsafgørelser)
- Sædvaner (Retssædvaner og kutyme)
- Forholdets natur (Sagens natur)

³ Jens Evald & Sten Schaumburg-Müller: Retsfilosofi, Retsvidenskab & Retskildelære (2004)

At der ikke er et hiarki mellem retskildegrupperne (set fra domstolenes synsvinkel) betyder i praksis, at domstolene kan tilsidesætte en lovbestemmelse, fordi anden retskilde tillægges større vægt.

Inden for forvaltningen har lovgivningen dog en højere placering end de øvrige retskilder, da forvaltningen er gennemsyret af legalitetsprincippet og det formelle lovs princip, d.v.s. at myndighederne er bundet til at overholde lovene under udøvelsen af deres virksomhed.

Fortolkning er et spørgsmål om at forstå lovens tekst. Forståelsen opnås typisk gennem en sproglig analyse, læsning af forarbejderne til loven og ved at sætte sig ind i lovens formål, som oftest er nævnt i loven selv og dens bemærkninger. Selv om en lovregel ikke kan anvendes direkte efter ordlyden i forbindelse med f.eks. en retssag, så kan lovreglen måske via en fortolkning få betydning (analogislutning).

2.3 Ungdomssanktionen

2.3.1 Formålet med straffelovens § 74a

1. juli 2001 indførtes § 74a om idømmelse af ungdomssanktionen i straffeloven⁴. Den skal anvendes som sanktionsform over for de unge kriminelle, der begår grov kriminalitet, og som er utilpassede og hårdt socialt belastede⁵.

Lovbestemmelsen har 3 formål.

Det ene formål med ungdomssanktionen er, at den unge på længere sigt tilpasses samfundet ved en vedvarende og konsekvent socialpædagogisk behandling⁶ (inklusion). Sanktionen har således et specialpræventivt sigte, hvor målet er at resocialisere den unge. Dette gøres ved at bringe den unge væk fra den unges nærmiljø, for derefter ved brug af intensiv socialpædagogisk behandling at lære den unge at begå sig i samfundet uden at begå ny kriminalitet. Der er dermed et indbygget forebyggende formål med bestemmelsen⁷.

Det andet formål er et generelpræventivt sigte, idet sanktionen har et forebyggende sigte, der rækker ud over den enkelte unge i og med, at sanktionen kan have en afskrækkelseseffekt i forhold til potentielt kriminelle unge, som ellers ville have begået kriminalitet, hvis ungdomssanktionen ikke kunne idømmes.

Det tredje formål er inkapaciteringseffekten. I og med at det er den hårde kerne af unge kriminelle, der idømmes ungdomssanktionen, som har et 2 årigt forløb, ligger der en potentiel mulighed for at beskytte samfundet mod ny kriminalitet, begået af den pågældende unge.

⁴ Lovforslag 469 af 7. juni 2001

⁵ Lovforslaget punkt 3.1

⁶ Lovforslaget punkt 1

⁷ Rapport om ungdomskriminalitet punkt 6.3.1

2.3.2 Intentionerne bag lovbestemmelsen

Bemærkningerne til lovforslaget henviser til ekspertgruppens rapport om ungdomskriminalitet, som regeringen tilslutter sig.

Etableringen af en ungdomssanktion skete på baggrund af et flertal i ekspertgruppen, som var af den opfattelse, at det selv med en fuld udnyttelse af de eksisterende indgrebsmuligheder ikke i alle tilfælde vil være muligt i tilstrækkeligt omfang at imødekomme behovet for at kunne gennemføre en fastholdelse, der kan beskytte det omgivende samfund mod ny kriminalitet og på samme tid give mulighed for at iværksætte og gennemføre en behandling, der på længere sigt kan være egnet til at resocialisere den unge.

Et mindretal i ekspertgruppen fandt, at flertallets konkrete forslag til udformningen af en ungdomssanktion indeholdt en række elementer, der på en uheldig måde sammenblander retsvæsenets straffesystem med socialvæsenets hjælpesystem, og som efter disse medlemmers opfattelse er uheldige for mulighederne for at opnå resultater med en social behandling af de unge.

Mindretallet var af den opfattelse, at det længerevarende socialpædagogiske behandlingsforløb ikke burde indskrives som en ny foranstaltning i straffeloven, men at det burde være et socialt koncept, som kunne gives af retten som vilkår for en betinget dom eller besluttes af kriminalforsorgen ved overførsel til afsoning af frihedsstraf i socialt regi efter straffelovens § 49, stk. 2⁸.

Målgruppen for ungdomssanktionen er unge kriminelle mellem 15 og 18 år. Det er alderen på gerningstidspunktet, der er afgørende. I praksis vil det formentlig i almindelighed ikke komme på tale, at idømme en ungdomssanktion, hvis den tiltalte på domstidspunktet er fyldt eller forholdsvis kort tid efter fylder 18 år. Dette kan være begrundelsen for at kun 6 % af de 17 årige kriminelle idømmes en ungdomssanktion.

Man kan dog forestille sig tilfælde, hvor de personlige forhold herunder den tiltaltes mangel på modenhed taler for ungdomssanktion i stedet for en fængselsstraf.

Det forudsættes, at der kun helt undtagelsesvis kan blive tale om erklære en ung, der opfylder den »sociale profil«, for uegnet til behandling.

Retten skal i den forbindelse afgøre, om det må anses for formålstjenligt at anvende ungdomssanktion og som led heri tage stilling til, om den unge helt undtagelsesvis må anses for uegnet til behandling inden for det sociale system. Denne afgørelse træffes på grundlag af indstillingen fra de sociale myndigheder, og i lyset af anklagemyndighedens og forsvarerens påstande og procedurer.

Selv om retten ikke formelt er bundet af indstillingen fra de sociale myndigheder, forudsættes det i rapporten, at der ikke afsiges dom til ungdomssanktion, hvis der foreligger

⁸ Rapport om ungdomskriminalitet s. 130 og 148-150

en velbegrunder indstilling fra de sociale myndigheder om, at den tiltalte er uegnet til at modtage en dom til socialpædagogisk behandling.

Den behandlingsmæssige del af programmet angår i princippet fuldbyrdelsen af ungdomssanktionen. Dette skal retten efter ekspertgruppens forslag ikke gå nærmere ind i og det har den i øvrigt normalt heller ikke de fornødne faglige forudsætninger for at gøre. Hertil kommer, at handleplanen i sagens natur ikke kan ligge fast en gang for alle. Den skal til stadighed kunne tilpasses. Selv om retten havde kompetence til at godkende de behandlingsmæssige elementer i planen, kunne de sociale myndigheder ikke være afskåret fra efterfølgende at ændre i den uden godkendelse fra retten. På grundlag af argumentet om den faglige ekspertise synes det ambivalent, at retten i visse tilfælde tilsidesætter de sociale myndigheders indstilling og vurdering om egnethed⁹.

Med hensyn til ekspertgruppens overvejelser om der bør være adgang til anmode retten om at ændre eller ophæve foranstaltningen, før længstetiden er udløbet, svarende til adgangen til at rejse sag om foranstaltningsændring efter straffelovens § 72 med hensyn til behandlingsdomme over for psykisk afvigende lovovertrædere, fastslår bemærkningerne at dette ikke skal være tilfældet med følgende begrundelse.

Henset til, at ungdomssanktionen er tidsbegrænset til 2 år, at den kun i forholdsvis begrænset omfang forudsættes fuldbyrdet på en sikret afdeling typisk i form af et indledende ophold på 2 måneder at de personligheds-mæssige og sociale forhold, som behandlingen retter sig imod, ikke er af en sådan karakter, at der kan forventes hurtige resultater af behandlingen, og at der i foranstaltningen forudsættes indbygget en sådan fleksibilitet, at den løbende kan tilpasses (herunder navnlig lempes) som led i den socialpædagogiske behandling, er der efter ekspertgruppens opfattelse ikke anledning til at foreslå regler om foranstaltningsændringer.

Efter forslaget er det ikke en forudsætning for at anvende ungdomssanktionen, at den unge eller forældremyndighedsindehaveren giver samtykke til foranstaltningen. Det er dog en forudsætning, at den unge efter en individuel vurdering ikke findes uegnet til behandling.

Findes den unge undtagelsesvis uegnet til behandling inden for det sociale system, skal der efter forslaget idømmes en almindelig straf. Det er således lovbestemmelsens hovedregel, at unge kriminelle, som opfylder kriterierne om alderskravet, kriminalitetens art og straffekravet, som hovedregel vil være egnede til en socialpædagogisk behandlingsindsats. Dette synes at indebære, at undtagelsen fortolkes indskrænkende af

⁹ Jf. U2002.2566Ø i domsanalysen.

domstolene, og at de sociale myndigheder skal tilvejebringe tungtvejende argumenter, hvis retten skal nå frem til en afgørelse om, at den unge er uegnet til ungdomssanktionen.

Findes den unge derimod ikke uegnet til behandling, og er den unge omfattet af målgruppen, idømmes ungdomssanktionen, selv om den unge måtte foretrække en almindelig straf, der vil være af kortere varighed end ungdomssanktionen. Den pågældende har således ikke valgfrihed.

Ekspertgruppens forslag bygger således på en forventning om, at det også i forhold til modvillige unge vil være muligt at udnytte den fastholdelse, der ligger i ungdomssanktionen, til at skabe ro omkring den unge og motivere den pågældende til at medvirke positivt i behandlingsforløbet, hvilket må antages at være en forudsætning for at opnå et positivt resultat af indsatsen.

Det kan imidlertid næppe udelukkes, at nogle af de unge, der idømmes ungdomssanktionen, mere vedvarende vil modsætte sig og være afvisende over for den behandling, som ungdomssanktionen indebærer.

Ekspertgruppen har på den baggrund overvejet, hvordan man skal forholde sig til unge, der under afviklingen af ungdomssanktionen ikke kan motiveres til at medvirke, men som tværtimod måske udviser en adfærd, der er destruktiv for behandlingsmiljøet, udøver vold mod personalet mv.

Spørgsmålet er, om disse modvillige unge skal søges fastholdt i ungdomssanktionen, eller om afviklingen af sanktionen skal afbrydes og eventuelt erstattes af noget andet. Det er ekspertgruppens opfattelse, at en konvertering alene må antages at ville udløse en kortere eller måske slet ingen ubetinget fængselsstraf, og at udsigten til en sådan omsætning derfor næppe vil virke afskrækkende på unge, der ikke ønsker at deltage positivt i gennemførelse af ungdomssanktionen. Bl.a. på denne baggrund har ekspertgruppen ikke stillet forslag om, at en ungdomssanktion i forhold til unge, der under afviklingen af sanktionen viser sig at være uimodtagelige, skal kunne omsættes til en ubetinget fængselsstraf.

Ekspertgruppen er opmærksom på de problemer for behandlingsmiljøet på de sociale institutioner, som den manglende konverteringsmulighed, i visse forhåbentlig få tilfælde, kan medføre. Ekspertgruppen har dog fundet, at de muligheder, som en ungdomssanktion indeholder f.eks. med hensyn til tilbageførsel til sikret afdeling, i de fleste tilfælde må antages at være egnede til at løse eller i hvert fald at afhjælpe de problemer, som modvillige unge kan give anledning til. Der vil også være mulighed for at fjerne den pågældende fra de andre unge for at undgå en negativ påvirkning af behandlingsmiljøet.

Et pålæg i en dom til ungdomssanktion f.eks. om institutionsophold kan gennemtvinges umiddelbart og om nødvendigt med politiets bistand, jf. herved de gældende bestemmelser i retsplejelovens § 997, stk. 1, og § 761 om henholdsvis politiets pligt til at drage omsorg for straffedommes fuldbyrdelse og politiets adgang til at pågribe en person med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom.

2.3.3 Indholdet i bestemmelsen i § 74a

Bestemmelsen i straffeloven er inddelt i 4 stykker.

§ 74, stk. 1:

Hvis en person, der på gerningstidspunktet ikke var fyldt 18 år, har begået grovere personfarlig kriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet, kan retten bestemme, at den pågældende skal undergive sig en struktureret, kontrolleret socialpædagogisk behandling af 2 års varighed, hvis det må anses for formålstjenstligt for at forebygge yderligere lovovertrædelser.

Stk. 1 opstiller betingelserne over for hvilken personkreds sanktionen kan anvendes.

Betingelserne består af 4 kriterier:

1. Et alderskriterium (objektivt kriterium)
2. Den sociale profil (subjektivt kriterium)
3. Et kriterium, der angår kriminalitetens art (objektivt kriterium)
4. Et straffekravskriterium (objektivt kriterium)

Alderskriteriet fremgår direkte af bestemmelsens ordlyd, idet målgruppen er unge kriminelle, som er under 18 år på gerningstidspunktet. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget er det gruppen af kriminelle unge mellem 15 og 18 år, som er sanktionens primære målgruppe. d.v.s. umyndige unge over den kriminelle lavalder.

Lovens ordlyd tillægger gerningstidspunktet afgørende betydning, mens lovforslaget og Ungdomskommissionens rapport ligeledes tillægger domstidspunktet en vis betydning ved vurderingen af, hvorvidt den unge er egnet til at modtage en dom til ungdomssanktion.

Ungdomssanktionen skal som udgangspunkt ikke anvendes, hvis den tiltalte på domstidspunktet er fyldt eller forholdsvis kort tid efter fylder 18 år. Personlige forhold, herunder tiltaltes mangel på modenhed, kan dog tale for ungdomssanktion i stedet for fængselsstraf.

Afviklingen af ungdomssanktionen kan, uanset om den unge giver samtykke, strække sig ud over det 18. år. Da ungdomssanktionen varighed er på 2 år, vil perioden række

ud over det 18.år i alle de tilfælde, hvor den unge er fyldt 16 eller 17 år på domstidspunktet¹⁰.

Den unges sociale profil

I bemærkningerne til lovforslaget¹¹ indeholder en beskrivelse af målgruppens sociale profil, som er kendetegnet ved "unge med markante tilpasningsproblemer, dvs. unge med en mangelfuldt udviklet evne til at skabe normale sociale relationer, besvær ved at orientere sig i normale sociale sammenhænge og ofte præget af et højt angstniveau med deraf følgende uhensigtsmæssige grænseoverskridende reaktionsformer, herunder kriminelle handlinger af særlig voldsom eller voldelig karakter. Deres adfærd er i mange tilfælde karakteriseret ved, at de – typisk med, at de færdes i grupper – ved truende eller lignende aggressiv adfærd optræder på en måde, der skaber frygt og utryghed i de områder, hvor de færdes."

Anvendelse af ungdomssanktionen forudsætter, at foranstaltningen må anses for formålstjenlig til at imødekomme den unges særlige behov for behandling, og hovedformålet med ungdomssanktionen er at varetage det individualpræventive formål med at straffe: At undgå at den unge begår ny kriminalitet.

Det vil således være en forudsætning for anvendelse af ungdomssanktionen, at den unge efter en individuel vurdering ikke findes uegnet til behandling¹². Det er retten, der på baggrund af en indstilling fra de sociale myndigheder, tager stilling til, hvorvidt den unge er egnet eller uegnet til behandling. Selv om retten ikke formelt er bundet af indstillingen fra de sociale myndigheder, er praksis, at der ikke idømmes ungdomssanktion, hvis der foreligger en velbegrundet indstilling om, at den unge er uegnet til at modtage den dom¹³.

Det forudsættes, at der kun helt undtagelsesvis kan blive tale om erklære en ung, der opfylder den »sociale profil«, for uegnet til behandling. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis den unge har en psykisk lidelse og derfor ikke kan nås eller drage nytte af en socialpædagogisk behandling.

Unge med psykiske lidelser er således ikke omfattet af ungdomssanktionens målgruppe. Dette faktum stiller store krav til udredningen af den unge før de sociale myndigheder udarbejder indstillingen til anklagemyndigheden og retten. Dette skal sættes i relation til, at der er en voksende erkendelse af, at udviklingsmæssige og psykiatriske problemer hos børn og unge har betydning for udviklingen af kriminel adfærd. Samtidig viser forskning og forsøg med screening, at en stor andel af de børn og unge, der an-

¹⁰ Lovforslag om ændring af straffeloven og lov om social service, 2000/1 LSF 210 punkt 4.1.2

¹¹ L 210 af 28.marts 2001 (Forslag til lov om ændring af straffeloven og lov om social service)

¹² Lovforslag om ændring af straffeloven og lov om social service, 2000/1 LSF 210 punkt 4.1.2

¹³ Servicestyrelsens håndbog om ungdomssanktionen s. 29

bringes på sikrede afdelinger har psykiatriske problemer, f.eks. fremgår det af en dansk undersøgelse¹⁴, at 69 ud af 100 varetægtsfængslede unge i alderen mellem 15 og 17 år, havde en psykiatrisk lidelse.

Samtidig viste den såkaldte FOKUS-rapport fra Teori og Metodecentret fra 2006¹⁵, at unge anbragt på de sikrede institutioner, er stærkt overrepræsenterede i psykiatriregistret sammenlignet med resten af befolkningen inden for samme aldersgruppe.

Screening af børn og unge på sikrede institutioner.

Den 1.juli 2010 indførte regeringen en bestemmelse i Serviceloven § 57c, Stk. 4., hvorved Kommunalbestyrelsen skal sikre at alle børn og unge på sikrede institutioner bliver screenet med henblik på at afdække psykiatriske problemer.

Det er dog uklart i lovforslaget¹⁶, om screening er obligatorisk eller et tilbud. Det fremgår både, at kommunen skal sikre det, og at det er et tilbud til de unge. De fleste unge på de sikrede institutioner er i varetægtsurrogat, og dem kan kommunen dermed ikke bestemme over, da det må være op til retsvæsenet. Til dem kan screeningen kun være et tilbud, og så kan kommunen ikke sikre det. Lovforslaget lader ikke til at være afklaret i forhold til disse formelle problemer. Jeg mener, at screening er en god idé, fordi det kan afdække problemer, som kan føre til en mere optimal indsats for den unge. Men det er problematisk, hvis screening er en tvangsmæssig foranstaltning, da det er usandsynligt, at der kommer et retvisende resultat ud af en undersøgelse, som barnet/den unge vægrer sig imod og muligvis opfatter som grænseoverskridende. Omfanget af foretagne screeninger er endnu ikke opgjort.

I forbindelse med Justitsministeriets Forskningskontors undersøgelse¹⁷, har arbejdsgruppen gennemført interview med Københavns, Odense og Århus kommune om vægtningen af forhold, når der skal laves en indstilling til ungdomssanktion.

Unge som har forholdsvis gode sociale forhold, klarer sig i skolen osv., vil typisk ikke blive indstillet til en ungdomssanktion, da sagsbehandlerne ikke anser, at de har behov for en socialpædagogisk behandlingsindsats. Det vil typisk dreje sig om unge, som ikke tidligere har været i kontakt med socialforvaltningen.

Imidlertid er meldingen fra Odense og Århus kommune, at de unge lovovertredere stort set alle er kendt i socialforvaltningen, og at det er få af dem, som ikke har sociale problemer el. lign¹⁸.

¹⁴ Gosden, Kramp, Gabrielsen, Sestoft: Prevalence of mental disorders among 15-17-year-old male adolescent remand prisoners in Denmark (2003)

¹⁵ Teori- og Metodecentret: Fokus på anvendelsen af de sikrede afdelinger (2006)

¹⁶ Forslag til lov om ændring af lov om social service og lov om rettens pleje. (Styrkelse af indsatsen over for kriminalitetstruede børn og unge). 2009/1 LF 166

¹⁷ Justitsministeriets Forskningskontors undersøgelse: Ungdomssanktionen – en effektevaluering (2009)

¹⁸ Justitsministeriets Forskningsenhed: Ungdomssanktionen – en effektevaluering (2009) s. 9.

En anden gruppe af unge, som heller ikke indstilles til en ungdomssanktion, er dem, som vurderes ikke at kunne eller ville drage nytte af en socialpædagogisk indsats. Det er de absolut usamarbejdsvillige og umotiverede, som det heller ikke lykkes at gøre motiverede. Både Århus og Odense kommune oplyser, at man tidligere var mere tilbøjelig til at indstille denne gruppe til en ungdomssanktion, da disse unge givetvis har et behov for en socialpædagogisk behandling, men at dårlige erfaringer – mange rømninger, modstand mod forandring, manglende samarbejde mv. – har medført at denne praksis er ændret.

Københavns kommune oplyser, at det er forholdsvis sjældent, at unge frasorteres på denne baggrund, mens budskaberne fra Århus og Odense tyder på, at det dér forekommer hyppigere.

Familiens holdning til samarbejde med forvaltningen, deres accept af den unges problemstilling og behov for støtte angives fra Århus Kommune også at have en betydning for indstillingen til en ungdomssanktion.

Københavns Kommune nævner endvidere en mindre tilbøjelighed til at indstille til en ungdomssanktion, hvis alternativet forventes at være en kort ubetinget frihedsstraf på et par måneder, mens især Århus fremhæver, at alderen på domstidspunktet har en betydning, idet afviklingen af ungdomssanktion kan volde særlige problemer, hvis den unge under forløbet fylder 18 år.

Dette afspejler sig også tydeligt i de redegørelser, Justitsministeriets Forskningskontor årligt udarbejder vedrørende domme til henholdsvis ungdomssanktion og ubetinget domme til unge lovovertrædere. Af den seneste fremgår således, at mens to tredjedele af de unge, der var 15 år på gerningstidspunktet, ender med at få en ungdomssanktion frem for en ubetinget dom, drejer det sig om 30 pct. af de 16-årige og kun 6 pct. af de 17-årige.

Samlet betyder dette, at kernegruppen for en indstilling til ungdomssanktion er unge lovovertrædere, som vurderes at være modtagelige for forandring eller som kan motiveres til det, som anses for at have behov for de tilbud, en ungdomssanktion indebærer, og hvis familie også bakker op om sanktionen. Især de helt unge lovovertrædere, der opfylder disse kriterier, vil med stor sandsynlighed blive indstillet til en ungdomssanktion.

De unge, som har så gode sociale og personlige vilkår, at de ikke anses for at have behov for en ungdomssanktion, må på baggrund af almen kriminologisk viden om recidivrisiko vurderes til at have en relativ ringe risiko for at recidivere, mens de unge, der nok menes at have et behov for en ungdomssanktion, men som ikke kan motiveres til

forandring, er den gruppe, der har den største risiko for at recidivere. De, der indstilles til en ungdomssanktion, må vurderes at have en recidivrisiko, der ligger der imellem.

Det er ikke en betingelse for idømmelse af ungdomssanktionen, at den pågældende unge eller forældremyndighedsindehaveren giver samtykke eller erklærer sig villig til at undergive sig foranstaltningen. Den unge kan således ikke selv vælge almindelig straf.

Kriminalitetens art

For så vidt angår kriminalitetens art, skal ungdomssanktionen anvendes ved grovere personfarlig kriminalitet, f.eks. vold, røveri og voldtægt. Ungdomssanktionen skal endvidere kunne anvendes i tilfælde af anden alvorlig kriminalitet, herunder mere omfattende berigelseskriminalitet, brugstyverier eller hærværk. Det indgår i grovhedsvurderingen, om kriminaliteten er begået i forening med andre, jf. straffelovens § 80, stk. 2.

Straffekravet

Hvad endelig angår straffekravet, anvendes ungdomssanktionen i sager, hvor domstolene normalt 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.

Den angivne overgrænse gælder også for kombinationsdomme efter straffelovens § 58, stk. 1. Er alternativet til en ungdomssanktion en kombinationsdom på 2 års fængsel, hvoraf 1 år og 6 måneder gøres betinget, forudsættes der således ikke idømt en ungdomssanktion. Derimod bør der kunne idømmes en ungdomssanktion, hvis alternativet er kombinationsdom på 1 års fængsel, hvoraf f.eks. 6 eller 9 måneder gøres betinget.

Når overgrænsen ikke er fastsat til f.eks. fængsel i 2 år, skyldes det bl.a., at der ved straffe af denne længde over for unge lovovertrædere vil være tale om meget grov eller gentagen kriminalitet, hvor ubetinget fængselsstraf er forskyldt¹⁹. Ungdomssanktionen er således ikke rettet mod unge, som gentagne gange begår meget grov kriminalitet, uanset egnethed til behandling.

Det fremgår af ungdomskommissionens rapport s. 48-51, at en ubetinget fængselsstraf ikke uden videre indebærer, at den unge skal afsone straffen i et fængsel. Udgangspunktet er, at straffen helt eller delvis afsones uden for fængselsregi, f.eks. i en social institution, medmindre afgørende hensyn til retshåndhævelsen taler imod det, jf. straf-

¹⁹ Lovforslag om ændring af straffeloven og lov om social service, 2000/1 LSF 210 punkt 4.1.2

felovens § 49, stk. 2, der pr. 1. juli 2001 afløses af § 78, stk. 2, i straffuldbyrdelsesloven. Dette giver mulighed for at tilrettelægge et afsoningsforløb, der tager hensyn til den unges behov for socialpædagogisk behandling.

Med hensyn til angivelsen af en undergrænse bemærkes, at hvis sagen kan afgøres med bøde, tiltalefrafald, eventuelt med ungdomskontrakt, betinget dom uden straffastsættelse eller dom til samfundstjeneste, så kommer anvendelse af ungdomssanktionen ikke på tale.

§ 74a, stk. 2:

Retten kan give den dømte pålæg svarende til de vilkår, der kan fastsættes efter § 57. Længstetiden for ophold i døgninstitution eller godkendt opholdssted er 1 år og 6 måneder, heraf højst 12 måneder i en sikret afdeling på en døgninstitution for børn og unge. Begår en person, der er undergivet en foranstaltning efter stk. 1, ny kriminalitet, kan retten i stedet for at idømme straf forlænge foranstaltningen, herunder længstetiderne efter 2. pkt., med indtil 6 måneder.

Stk. 2 giver retten mulighed for at pålægge den dømte unge vilkår svarende til vilkårene i straffelovens § 57. Ungdomssanktionen adskiller sig her fra den betingede straf med vilkår, da der ved ungdomssanktionen sker pålæg og ikke vilkår. Pålægget kan umiddelbart efter sit indhold eksekveres, eventuelt med politiets mellemkomst, jf. retsplejelovens §§ 997, stk. 1 og 761.

Endvidere indeholder stk. 2 de overordnede rammer for behandlingsforløbet. Behandlingsforløbet er inddelt i 3 faser. Den 1. fase er et indledende ophold på en sikret døgninstitution. Formålet med dette ophold er at holde den unge væk fra sit nærmiljø for derigennem at få standset den unges kriminelle handlinger samt at danne et grundlag for en tilrettelæggelse af det socialpædagogiske behandlingsforløb for den unge.

Varigheden af 1. fase kan i dommen fastsættes som "indtil" og angiver et maksimum. Varigheden af det indledende ophold i en sikret institution bør som udgangspunkt være på 2 måneder svarende til den normale varighed af en socialpædagogisk observation efter den sociale lovgivning. Dog kan opholdet på en sikret afdeling højst fastsættes til 12 måneders varighed, hvilket er et absolut maksimum.

De sociale myndigheder kan indstille, at ungdomssanktionen indledes på en almindelig institution eller opholdssted. Dette kan ske, hvis den unge under sagen har været an-

bragt i varetægtssurrogat i sikret regi, og/eller en pædagogisk observation viser, at den unge ikke har brug for at være i en sikret afdeling²⁰.

Efter afviklingen af det indledende institutionsophold skal den unge som udgangspunkt anbringes under lempeligere former f.eks. på en (ikke sikret) døgninstitution eller et egnet opholdssted samtidig med, at den unge søges yderligere aktiveret med undervisning og/eller arbejde.

Varigheden af dette ophold vil oftest være på indtil 12 måneder, afhængig af den unges udvikling. Således vil det samlede institutionsophold typisk vare omkring 14 måneder. Længstetiden for ophold i døgninstitution eller godkendt opholdssted er 1 år og 6 måneder.

En tredje periode foregår i ambulanseregime med tilsyn af de sociale myndigheder (udslusningsfase).

Varigheden af denne periode afhænger af den samlede varighed af institutionsopholdet. Hvis overgangen til den ambulante fase sker efter et indledende ophold i sikret afdeling på 2 måneder efterfulgt af et ophold på almindelig døgninstitution i 12 måneder, vil den ambulante periode få en varighed på 10 måneder, medmindre der sker tilbageførsel til institution. Perioden i ambulanseregime skal minimum vare 6 måneder.

Den unge kan, med hjemmel i dommen, tilbageføres til en sikret institution, hvis det viser sig, at den pågældende (endnu) ikke kan håndtere de friheder, der er forbundet med ophold i en almindelig (åben) døgninstitution eller opholdssted.

Tilsvarende kan den unge genanbringes i almindelig døgninstitution efter at være overgået til den ambulante fase, hvis det viser sig nødvendigt for at gennemføre den socialpædagogiske behandling.

Afgørelse om tilbageførsel i henhold til den idømte ungdomssanktion træffes af de kompetente sociale myndigheder. Eftersom afgørelsen træffes med hjemmel i en bemyndigelse i dommen, forudsætter tilbageførsel ikke, at de almindelige betingelser for anbringelse uden samtykke i den sociale lovgivning er opfyldt, ligesom der ikke er klageadgang gennem det sociale ankesystem.

Betingelsen for tilbageførsel er, som for idømmelse af ungdomssanktion, at det må anses for formålstjenligt for at forebygge yderligere lovovertrædelser. Som eksempler på forhold, der kan føre til tilbageførsel, kan nævnes ny kriminalitet og »springture«. Hvis en ung, der er undergivet en ungdomssanktion, begår ny kriminalitet, skal der tages stilling til, hvilken betydning det skal have for ungdomssanktionen.

²⁰ Jf. U 2007.1412 V og U 2007.1465 Ø i domsanalysen.

En dom til ungdomssanktion har ikke karakter af en betinget dom, der efter bestemmelsen i straffelovens § 61, stk. 2, kan blive udløst ved ny kriminalitet, således at der kan blive udmålt en fællesstraf for både den oprindeligt pådømte kriminalitet og den nye kriminalitet. Dette indebærer, at der i straffastsættelsen i forbindelse med ny kriminalitet efter en dom til ungdomssanktion ikke skal indgå en strafdel hidrørende fra den ikke fuldt ud afviklede ungdomssanktion²¹. Dette udelukker ikke, at det ved straffastsættelsen for den nye kriminalitet kan indgå som en skærpende omstændighed, at den nye kriminalitet er begået, mens vedkommende er undergivet en strafferetlig foranstaltning (ungdomssanktionen).

Ny kriminalitet indebærer ikke, at ungdomssanktionen bortfalder men eventuelt afbrydes, hvis der i forbindelse med den nye kriminalitet sker varetægtsfængsling. Ungdomssanktionen er dermed som udgangspunkt en sanktion, som den unge normalt ikke kan blive »smidt ud af«. Dette udgangspunkt fraviges dog ved grovere kriminalitet, hvor den unge står til en længerevarende ubetinget fængselsstraf. Idømmes den unge i anledning af den nye kriminalitet en ubetinget fængselsstraf på omkring 1 års fængsel eller mere, vil den resterende del af ungdomssanktionen i almindelighed bortfalde.

I stedet for fastsættelse af straf i anledning af den nye kriminalitet har retten, efter stk. 2. 3 pkt., imidlertid mulighed for at forlænge varigheden af ungdomssanktionen, herunder af de længstetider, der gælder for institutionsophold, med indtil 6 måneder. Det betyder, at længstetiden for foranstaltningen på 2 år (jf. stk. 1) kan forlænges til 2 år og 6 måneder, at længstetiden for institutionsophold på 1 år og 6 måneder (jf. stk. 2, 2. pkt.) kan forlænges til 2 år, og at længstetiden for ophold i en sikret afdeling på 12 måneder (jf. stk. 2, 2. pkt.) kan forlænges til 1 år og 6 måneder.

Med hensyn til den tidsmæssige udstrækning af ungdomssanktionen bemærkes i øvrigt, at den tid, som den unge forud for dommen måtte have været varetægtsfængslet eller surrogatanbragt, efter forslaget ikke fradrages i længstetiden for den idømte ungdomssanktion. Straffelovens § 86, der alene angår fradrag i idømt frihedsstraf, gælder således ikke i disse tilfælde²².

§ 74a, stk. 3:

Den dømte kan kræve afgørelser om overførsel til en sikret afdeling i en døgninstitution for børn og unge og afgørelser om overførsel fra ambulantly behandling til anbringelse på en døgninstitution for børn og unge eller godkendt opholdssted indbragt for retten til prøvelse. Det samme gælder, i det omfang de sociale myn-

²¹ Jf. U2005.1931Ø i domsanalysen.

²² Lovforslag om ændring af straffeloven og lov om social service, 2000/1 LSF 210 punkt 4.2.2

digheder med hjemmel i dommen træffer afgørelse om, at den pågældende skal forblive i institution ud over det i dommen fastsatte tidsrum for opholdet. Afgørelsen træffes ved kendelse. Sagens indbringelse for retten har ikke opsættende virkning. Bestemmelsen i § 59, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 3 hjemler adgang for den unge til at få domstolsprøvet de sociale myndigheders afgørelse, hvis det efter overførslen fra sikret afdeling til almindelig (åben) døgninstitution eller opholdssted eller til ambulans behandling, med hjemmel i dommen, besluttes at tilbageføre den dømte til sikret afdeling inden for rammerne af de længstetider, der gælder.

§ 74a, stk. 4:

Justitsministeren kan efter forhandling med socialministeren fastsætte regler om meddelelse af tilladelse til udgang m.v. til personer, der er undergivet en foranstaltning efter stk. 1 og 2. Justitsministeren kan i den forbindelse fastsætte, at afgørelser, der træffes i medfør af disse regler, ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed.

Stk. 4 delegerer kompetence til Justitsministeren til at fastsætte de nærmere regler om tilladelse til udgang og ankemuligheder. Tilladelse til udgang er reguleret i bekendtgørelse nr. 200 af 25/03/2004 om udgangstilladelse m.v. til personer, der er anbragt i hospital eller institution i henhold til strafferetlig afgørelse eller i medfør af farlighedsdekret.

Udgang kan tidligst meddeles efter 30 dages ophold i den sikrede afdeling. Dette gælder også i tilfælde, hvor den dømte tilbageføres til den sikrede afdeling, jf. § 5, stk. 2. Der gælder en undtagelse i tilfælde af hospitalsindlæggelse. Institutionslederen på den sikrede afdeling har myndighed til at træffe afgørelse om udgang af mindre omfang, jf. § 4, stk. 1. Er der tale om udgang af større omfang, er det politimesteren i retskredsen, hvor sagen er blevet behandlet, som træffer afgørelsen, jf. § 4, stk. 2. Øvrig udgang er underlagt statsadvokatens myndighed, jf. § 4 stk. 3. Afgørelser i henhold til stk. 2 og 3 sker på baggrund af indstilling fra den sikredes afdelings leder.

Tilladelse til udgang betinges af, at den dømte under udgangen ikke begår strafbart forhold eller i øvrigt misbruger udgangstilladelsen. Tilladelsen kan endvidere betinges af andre vilkår, som findes formålstjenlige for at undgå misbrug.

I vurderingen af, hvorvidt den unge kan få udgang, lægges der vægt på forskellige faktorer. Der foretages en risikovurdering af sandsynligheden for, at den unge begår ny kriminalitet under udgangen eller i øvrigt vil misbruge tilladelsen.

Lovovertrædelsens grovhed og karakter eller hvis hensynet til den forurettede tilsiger det, kan der fastsættes vilkår om, at den dømte ikke må besøge bestemte steder eller opsøge bestemte personer, § 6, stk. 3.

2.3.4 De sociale myndigheders indstilling til anklagemyndigheden

En ungdomssanktion fastsættes af retten ved dom. Det er således retten, der skal afgøre, om den skyldige unge er omfattet af målgruppen for ungdomssanktionen, og dermed opfylder kriterierne for idømmelse af sanktionen i stedet for almindelig fængselsstraf. I forhold til fastsættelsen af sanktionsvalget indhentes oplysninger om den sigtedes forhold hos de sociale myndigheder. De sociale myndigheder skal i denne forbindelse tage stilling til, om ungdomssanktionen er formålstjenstlig, og hvorledes denne bør udformes i form af en midlertidig handleplan.

I og med at den enkelte sagsbehandler i børnefamilieenheden skal vurdere, hvorvidt den unge er egnet til socialpædagogisk behandling, og på baggrund af denne vurdering skal udfærdige en indstilling til anklagemyndigheden, får sagsbehandleren en pseudodømmende rolle.

Retten er formelt ikke bundet af indstillingen. Retten har således kompetence til at tage stilling til den unges egnethed til behandling, med den virkning, at retten kan vælge at anvende en ungdomssanktion over for en ung, som de sociale myndigheder på forhånd har vurderet som uegnet til at modtage behandling indenfor de rammer, som det sociale system råder over²³.

Ungdomssanktionen griber dermed ind i den sædvanlige fordeling mellem, hvad de retshåndhævende myndigheder tager sig af, og hvad der er de sociale myndigheders myndighedsbeføjelse/ kompetenceområde.

Ekspertgruppen anfører, at man kan være betænkelig ved, at ungdomssanktionen griber ind i den sædvanlige fordeling mellem de sociale myndigheder og rettens kompetence²⁴. Dette skal ses i lyset af, at ungdomssanktionen ikke giver de sociale myndigheder mulighed for efterfølgende at konvertere ungdomssanktionen til almindelig fængselsstraf, hvis det måtte vise sig, at den unge undtagelsesvist var fejlplaceret i det sociale system.

Retten har også kompetence til at fastsætte de overordnede rammer i forhold til institutionsophold, hvilket kan medføre nogle bindinger, der ud fra rent behandlingsmæssige hensyn kan vise sig at være uhensigtsmæssige. Det forudsættes dog, at retten følger en velbegrundet indstilling med hensyn til fastsættelsen af dommens overordnede rammer, herunder med hensyn til den tidsmæssige udstrækning af fase 1²⁵.

²³ Jf. U2002.2566Ø i domsanalysen.

²⁴ Ekspertgruppen, 2001 s. 116 ff.

²⁵ Vestergaard, Den særlige ungdomssanktion s. 2 og se U2007.1465Ø i domsanalysen.

I forhold til det behandlingsmæssige indhold i ungdomssanktionen, skal der af de sociale myndigheder udarbejdes en individuel handleplan efter § 140, stk. 3 i lov om social service for en indsats, der kan modvirke yderligere kriminalitet og yde den nødvendige støtte til den unge. Handleplanen udarbejdes i samarbejde med den unge og dens familie. Det forventes af ekspertgruppen, at de sociale myndigheder i forbindelse med udarbejdelse af handleplanen forholder sig til emotionel udvikling, social adfærd, boglig indlæring, praktiske gøremål, sport, beskæftigelse, uddannelse og kognitive behandlingsmetoder. En foreløbig handleplan skal udarbejdes senest 7 dage efter, at kommunen har modtaget dokumentation fra politiet om begået kriminalitet, jf. lov om social service § 140, stk. 4.

En handleplan skal angive formålet med indsatsen, og hvilken indsats, der er nødvendig for at opnå formålet. Kravene til handleplanerne er blevet strammet som følge af anbringelsesreformen, hvorefter kommunerne skal angive målsætninger indenfor seks nærmere definerede områder som udvikling og adfærd, familieforhold, skoleforhold, sundhedsforhold, fritid og venskaber og andre relevante forhold.

Dommeren følger i de fleste tilfælde indstillingen²⁶.

Der findes ingen egentlig vejledning for sagsbehandlerne i forbindelse med egnethedsvurderingen²⁷, hvorfor subjektive kriterier må antages at spille en rolle i vurderingen. Selve udredningsarbejdet omkring den unge kan tage tid, særligt i de tilfælde, hvor den unge ikke allerede har en sag hos de sociale myndigheder. Enkelte unge får deres varetægtperiode forlænget indtil sagsbehandlingsarbejdet er færdiggjort, hvilket er u hensigtsmæssigt, særligt i de tilfælde, hvor den unge efterfølgende idømmes en ungdomssanktion, hvor anbringelsesperioden i varetægt ikke reduceres i ungdomssanktionen varighed²⁸.

Hvad angår kompetencen til at idømme en ungdomssanktion, er det således retten, der fastsætter dommen om ungdomssanktionen, mens det i praksis formodes at være de sociale myndigheder, der står for den nærmere udfyldning af rammen efter domsafsigelsen, d.v.s. domsfuldbyrdelsen. Ungdomssanktionen er dermed sammensat af en strafferetlig sanktion og en socialretlig indsats.

²⁶ Lovforslagets bemærkninger

²⁷ SFI: Ungdomssanktionen i kvalitativ belysning (2005)

²⁸ Jf. U2003.2625Ø i domsanalysen.

2.3.5 Konvertering af ungdomssanktionen og reaktionsmuligheder ved ny kriminalitet

Det blev af ekspertgruppen²⁹ overvejet, hvordan man skal forholde sig til unge, der under afviklingen af ungdomssanktionen ikke kan motiveres til at medvirke, men som måske tværtimod udviser en adfærd, der er destruktiv for behandlingsmiljøet, udøver vold mod personalet mv.

Spørgsmålet er, om den modvillige unge skal søges fastholdt i ungdomssanktionen eller om afviklingen af sanktionen skal afbrydes og eventuelt erstattes med noget andet, f.eks. en konvertering til ubetinget fængselsstraf.

I tilfælde hvor behandlingsindsatsen må opgives som udsigtsløs, kan en fastholdelse i sanktionen

indebære et spild af ressourcer, og det kan endvidere indebære en risiko for at vanskeliggøre eller ødelægge mulighederne for at gennemføre behandlingen i forhold til andre unge på stedet.

Men udsigten til konvertering vil næppe virke afskrækkende for den unge, men tværtimod være mere fordelagtig end den længerevarende ungdomssanktion.

Resultaterne af overvejelserne er derfor blevet, at der ikke kan ske konvertering til en almindelig fængselsstraf, selvom den unge ikke kan motiveres. Den dømte kan således ikke blive "smidt ud af" ungdomssanktionen.

Hvis den unge begår ny kriminalitet, mens vedkommende er undergivet ungdomssanktionen, må der tages stilling til, hvilken betydning det skal have for ungdomssanktionen. Hvis den unge i løbet af afsoning af ungdomssanktionen begår ny kriminalitet, er procedurerne som følger:

a) Som udgangspunkt afbrydes foranstaltningen ikke medmindre, der er tale om kriminalitet af en sådan grovhed, at den unge står til idømmelse af en længerevarende ubetinget fængselsstraf på minimum 1 år. I sådanne tilfælde vil ungdomssanktionen, jf. straffelovens § 89 a, stk. 2, bortfalde og erstattes af fængselsstraf.

Står den unge til en straf på under 1 år, afbrydes ungdomssanktionen som udgangspunkt ikke. Den unge skal så afsone straffen efter afviklingen af ungdomssanktionen (kombinationsdom).

Retten kan imidlertid i tilfælde, hvor en ung, der er idømt en ungdomssanktion, begår ny kriminalitet, jf. Straffelovens § 74 a, stk. 2, træffe afgørelse om at forlænge foranstaltningen, herunder længstetiderne for ophold i døgninstitution eller godkendt opholdssted med indtil 6 måneder.

b) Skønnes den unge på tidspunktet for begåelse af den nye kriminalitet uegnet til socialpædagogisk behandling, kan retten udmåle en ubetinget fængselsstraf for den nye kriminalitet og samtidig lade den resterende del af ungdomssanktionen bortfalde jf. Straffelovens § 89 a, stk. 2.

²⁹ Ekspertgruppen, 2001 s. 132 ff

Denne løsning skal hovedsagelig anvendes i de tilfælde, hvor dommen for den nye kriminalitet afsiges på et tidspunkt, hvor den væsentligste del af ungdomssanktionen er afviklet.

c) Er den begåede kriminalitet af mindre alvorlig art, kan sagen, jf. Lovforslaget om ungdomssanktionen, enten afvikles med bøde og uændret ungdomssanktionen eller med tiltalefrafald.

Sidstnævnte mulighed kan dog betyde, at der kan blive tale om en justering af afviklingsforløbet af ungdomssanktionen i form af tilbageføring af den unge til sikret afdeling.

Ved afgørelsen af, om der skal idømmes en forlængelse af ungdomssanktionen, er der noget, der ud fra to domme³⁰ tyder på, at følgende elementer formentlig vil indgå i bedømmelsen. Det skal være formålstjenstligt til forebyggelse af yderligere lovovertrædelser, at ungdomssanktionen forlænges. Desuden tages der stilling til den tiltaltes sociale profil. Dette kan eksempelvis være i form af, at den unge har massivt behov for støtte til at vende den negative udvikling, og at behandlingen skal foregå uden indflydelse fra tiltaltes omgangskreds og netværk. Desuden lægges der vægt på den begåede kriminalitet, om denne er af grovere personfarlig karakter eller anden alvorlig kriminalitet. Retten følger ikke i alle tilfælde indstillingen fra de sociale myndigheder.

Udgangspunktet, hvorefter ungdomssanktionen ikke bortfalder, fraviges ved grovere kriminalitet, hvor den unge står til længere ubetinget fængselsstraf på omkring 1 år eller mere. I sådanne tilfælde vil ungdomssanktionen bortfalde og erstattes med fængselsstraf, jf. straffeloven § 89 a, stk. 2.

Anses den unge på tidspunktet for dommen for den nye kriminalitet for uegnet til socialpædagogisk behandling, har retten også mulighed for at udmåle en ubetinget fængselsstraf, og den resterende del af ungdomssanktionen bortfalder således. Dette vil navnlig være aktuelt, hvor den væsentligste del af ungdomssanktionen er afviklet³¹.

2.3.6 Domsanalyse

Dommene er kategoriseret efter deres primære indhold.

Kriminalitetens art og alderskrav

U2011.1727H

Dommen vedrører to unge piger, som var 14 år på gerningstidspunktet. Begge piger har i byretten fået en dom til ungdomssanktion for simpel vold, jf. straffelovens § 244.

³⁰ Jf. U2003.2655Ø og OE 2006. S-3624-05 i domsanalysen.

³¹ Ekspertgruppen, 2001 s. 134 ff.

Dommene ankes herefter til Landsretten, som stadfæster den, hvorefter dommene ankes til Højesteret.

I forhold til T1 indstiller de sociale myndigheder til en formildelse af dommen, da T1 er i en positiv udvikling, modsat T2 som de fortsat indstiller til ungdomssanktion.

Højesteret finder, at betingelserne for anvendelsen af ungdomssanktionen ikke er til stede. Som følge af de tiltaltes meget unge alder, jf. straffelovens § 82, nr. 1, og den ikke særligt alvorlige karakter af den udøvede vold finder Højesteret, at sagen kan afgøres med en betinget dom uden straffastsættelse på vilkår som nedenfor anført, jf. straffelovens § 56, stk. 1 og 3, og § 57, nr. 9.

U.2004.1194Ø

T1 og T2, der på gerningstidspunktet var henholdsvis 15 og 16 år, blev fundet skyldige i: T1 i at have voldtaget 14-årig pige P og T2 i medvirken hertil samt begge for at have tiltvunget sig anden

kønslig omgængelse end samleje med P. Landsretten tiltrådte byrettens dom om ungdomssanktion, idet T1 og T2, trods sagens meget alvorlige karakter, på baggrund af deres alder og oplysningerne om deres sociale profil, samt henset til at de havde været frihedsberøvet under sagen.

Alder og uegnethed/modvilje

TfK2011.957V

En ung mand på 17 år på gerningstidspunktet begår i forening med to andre et bankrøveri. Han har et år forinden fået en betinget dom for simpel vold, jf. straffelovens § 144. Landsretten idømmer ham en ubetinget dom på 1½ år.

Den strafferetlige vurdering er derfor at der fortsat ikke kan peges på mulighed for ungdomssanktion, grundet samarbejdsvanskeligheder, T's antipati mod denne dom og alderen taget i betragtning. Retten følger indstillingen fra de sociale myndigheder.

Denne dom indikerer, at dømtes manglende motivation, foruden den unges alder, vægtes af retten i forhold til den unges egnethed.

Straffekravet

U.2004.1438Ø

En 15 årig dreng var af byretten blevet idømt en dom til ungdomssanktion, da han havde truet et vidne til at afgive falsk forklaring samt selv havde afgivet falsk vidneforklaring. Landsretten omstødte byrettens dom ud fra en afgørelse om, at overtrædelse af straffelovens § 123 og § 158, stk. 1 ikke er omfattet af straffelovens § 74 a.

5 voterende tilsluttede sig denne afgørelse ud fra en betragtning om, at omhandlede kriminalitet ikke kunne betegnes som grovere personfarlig kriminalitet eller anden alvor-

lig kriminalitet. 1 voterende lagde særlig vægt på, at tiltalte var dømt for overtrædelse af straffelovens § 123 og vurderede, at den omhandlede kriminalitet var omfattet af straffelovens § 74 a, samt at det på baggrund af tiltaltes alder og sociale profil, måtte anses for formålstjenligt, at tiltalte blev idømt en ungdomssanktion.

Tilsidesættelse af de sociale myndigheders indstilling

U.2002.2566Ø

En 15 årig dreng fandtes skyldig i røveri, begået i forening med 3 medgerningsmænd, jf. straffelovens § 288, stk. 1, nr. 1. På trods af kommunens indstilling om ungdomssanktion, idømte byretten en dom på fængsel i 1 år, hvoraf 6 måneder blev gjort betinget. Dommen blev anket til anket af anklagemyndigheden med påstand om skærpelse til ungdomssanktion.

Kommunen redegjorde for disse omstændigheder i den supplerende indstilling; "Tids-horisonten for T vil med en sanktion, der reelt og formelt først starter ved egentlig dom, således af ham blive betragtet som en væsentlig større straf, end en ubetinget/betinget dom.

Hertil kommer forvaltningens nuværende og tidligere betæneligheder om, hvorvidt T kan fastholdes i foranstaltningen, eller han vil stikke af sådan som han nu har forsøgt et par gange under sine surrogatfængslingsophold. På baggrund af et positivt forløb og udvikling i samarbejdet med T og hans forældre, mener kommunen at en ungdomssanktion vil besværliggøre dette samarbejde. Kommunen er således som sagen har udviklet sig meget betænkelig ved at anbefale sagen til afgørelse med en ungdomssanktion."

5 voterende fandt, at det på baggrund af drengens alder og oplysningerne om hans personlige og sociale forhold sammenholdt med den begåede grovere personfarlige kriminalitet måtte anses for formålstjenligt for at forebygge yderligere lovovertrædelser, at han blev idømt en dom til ungdomssanktion.

1 voterende stemte for at stadfæste byrettens dom baseret på den betragtning, at drengen som udgangspunkt måtte anses for at tilhøre ungdomssanktionens målgruppe og dermed idømmes en ungdomssanktion. Dog mente den voterende, at kommunen, i det forløbne tidsrum, allerede havde tilvejebragt et sådant udbygget socialpædagogisk samarbejde i forhold til tiltalte, at en ungdomssanktion, efter en helhedsvurdering, ikke kan anses for formålstjenligt for at forebygge yderligere lovovertrædelser.

Det virker paradoksalt, at byretten såvel som landsretten vælger at tilsidesætte kommunens faglige vurdering og anbefaling i sin indstilling.

OE2006. S-3624-05

en 17 årig dreng idømt en forlængelse af ungdomssanktionen efter straffelovens § 74 a, stk. 2 på grund af ny kriminalitet.

Den unge var i oktober 2004 blevet idømt en ungdomssanktion. I januar 2005 gjorde han sig skyldig i tyveri, brugstyveri af motorkøretøj og overtrædelse af færdselsloven ved at have kørt bil uden kørekort.

Akademiet, hvor den unge var anbragt i henhold til fase 2, anbefalede fortsat socialpædagogisk behandling med forlængelse af fase 2. Kommunen udtalte, at han var i en positiv udvikling og profiterede af ungdomssanktionen. Byretten idømte en forlængelse af ungdomssanktionen. Dommen blev anket til landsretten.

Af skrivelse fra kommunen fremgik det, at den unge afventede en ledig plads på sikret afdeling, idet han var blevet tilbageført og kom og gik som det passede ham på Akademiet. Han havde på daværende tidspunkt udtrykt stor ulyst til at indrette sig efter reglerne. Akademiets vurdering var, at han havde brug for massiv støtte til at vende den negative udvikling, og at behandlingen burde foregå uden indflydelse fra hans omgangskreds og netværk. Akademiet mente, at han ikke profiterede af indsatsen. Den mest hensigtsmæssige løsning ville være at ophæve ungdomssanktionen og at den unge blev idømt en ubetinget eller betinget fængselsdom.

Landsretten fandt det fornødent, under hensyn til tiltaltes personlige forhold og de afgivne udtalelser fra Akademiet og kommunen, at forlænge den samlede ungdomssanktion med 6 måneder. Den ungdomssanktion, som den unge blev idømt den 19. oktober 2004, blev forlænget med 6 måneder, således at han fra 19. oktober 2004 blev undergivet en struktureret, kontrolleret, socialpædagogisk behandling af 2½ års varighed på grund af den nye kriminalitet.

Ej idømmelse af ungdomssanktion

U.2009.882Ø

To 15 årige piger idømmes 7 måneders fængsel, hvoraf 6 måneder gøres betinget pga. røveri mod ældre dame i eget hjem. De sociale myndigheder vurderer, at det ikke er nødvendigt at idømme en ungdomssanktion.

I denne dom tager de social myndigheder ikke en egentlig stillingtagen til de unges egnethed, men indtager en pseudodømmende rolle i forhold til en vurdering om, hvorvidt en dom til ungdomssanktion er passende. Dette er et udtryk for en uklar kompetencefordeling og en uhensigtsmæssig sammenblanding af den straffe- og socialretlig funktion.

Ej ophold på sikret afdeling i fase 1 på grund af pædagogiske hensyn

U.2007.1465Ø

15 årig dreng blev fundet skyldig i røveri efter straffelovens § 288, stk. 1, nr. 1, og blev idømt en dom til ungdomssanktion. Byretten idømte en ungdomssanktion på almindelige vilkår år trods at kommunens indstilling om direkte anbringelse på åben døgninstitution.

Dommen blev anket til Landsretten med påstand af ophævelse af vilkår om anbringelse i sikret institution.

Det tidsmæssige forløb fremgår ikke klart. Den unge bliver den 6. november 2006 af byretten idømt en dom til ungdomssanktion. Kommunen anbringer i november den unge på en døgninstitution. Landsretten finder på grundlag af, at den unge, på tidspunktet for domsafsigelsen, har - uden anbringelse i sikret afdeling - været anbragt i ca.3 måneder på institutionen, at afgørende pædagogiske hensyn taler imod, at T nu anbringes andetsteds i sikret institution.

U.2007.1412V

En 16 årig dreng var for bl.a. vold, brugstyveri, trusler mod vidne, forsøg på overfald af polititjenestemænd og overtrædelser af færdselsloven i byretten idømt en ungdomssanktion, og byretten traf i den forbindelse bl.a. bestemmelse om, at T i indtil 2 måneder skulle tage ophold på en sikret døgninstitution. Landsretten lod dette vilkår udgå under henvisning til forklaringer fra T's mentor og socialrådgiver, samt under hensyn til at T havde været varetægtsfængslet

i surrogat i tiden fra den 22. juni 2006 til den 31. august 2006, hvorfor der ikke var behov for at pålægge T at tage ophold i en sikret døgninstitution i indtil 2 måneder.

Landsretten valgte, at vilkåret om ophold på sikret institution skulle udgå på grundlag af pædagogiske hensyn, som fremgik af indstillingen fra kommunen samt den omstændighed, at den unge havde været anbragt i varetægtssurrogat af to måneders varighed. Den sidste del af begrundelsen fremstår i modstrid med intentionen bag straffelovens § 74, da det klart fremgår, at opholdet i varetægtssurrogat ikke modregnes i ungdomssanktionen.

U.2002.1303V

En 16 årig pige blev i byretten fundet skyldig i fire tilfælde af overtrædelse af straffelovens § 244 og ét tilfælde af overtrædelse af § 245, stk. 1 og idømtes en dom til ungdomssanktion. Dommen ankes til landsretten med påstand om ubetinget dom.

En psykologudtalelse vedrørende tiltaltes udviklingsmuligheder på det personligheds-mæssige og emotionelle område vurderer, pigen har behov for at modtage støtte til sin

følelsesmæssige og sociale udvikling i en periode på mindst 2-3 år, og at tiltaltes udvikling bedst varetages i et åbent socialpædagogisk døgnbehandlingsmiljø.

Pigen har på grundlag af sociale kriterier været anbragt på en sikret afdeling i 4 måneder i henhold til magtanvendelsesbekendtgørelsen og opholder sig under sagen i et sommerhus, der fungerer som en åben afdeling.

Efter de foreliggende oplysninger finder landsretten, at der ikke er grundlag for at pålægge tiltalte at tage ophold i indtil 2 måneder på en sikret døgninstitution for børn og unge.

Landsretten bemærker endvidere, at der ikke er grundlag for at regne sanktionens varighed fra byrettens dom.

Ny kriminalitet og ej hjemmel til modregning af ophold i varetægtssurrogat

U.2003.2655Ø

En 16 årig dreng blev af byretten idømt ungdomssanktion på grund af grov vold, jf. straffelovens § 245. En måned efter denne voldshandling begik han ny kriminalitet ved overtrædelse af våbenlovens § 10, stk. 3, jf. § 4, stk. 1 samt rømning fra døgninstitution, jf. straffelovens § 124, stk. 4, jf. stk. 1.

Den tidligere idømte ungdomssanktion blev forlænget i 6 måneder, og længstetiden for anbringelse efter § 74 a, stk. 2, 2. pkt., blev forlænget.

Landsretten, der stadfæstede dommen, bemærkede, at T, der havde været varetægtsfængslet i surrogat i 3 måneder og 22 dage, ikke kunne få fradrag herfor i længstetiden for den idømte sanktion, idet straffelovens § 86 ikke gjaldt i disse tilfælde.

Ej hjemmel til fastsættelse af fællesstraf med tidligere dom om ungdomssanktion.

U.2005.1931Ø

En 18 årig ung mand havde i august og december 2003 gjort sig skyldig i et gaderøveri efter straffelovens § 288, stk. 1, nr. 1, og et forsøg på indbrudstyveri. Han var i januar 2003, som 17 årig, blevet idømt en ungdomssanktion for vold. Byretten idømte den unge en fællesstraf på fængsel i 6 måneder, hvoraf 3 måneder blev gjort betinget i medfør af en analogi af straffelovens § 61, stk. 2, omfattende de senest begåede forhold og den resterende del af den idømte ungdomssanktion.

Landsretten fandt ikke, at der var den fornødne hjemmel hertil. Da anklagemyndigheden havde anket til formildelse, fastsattes straffen til fængsel i 5 måneder, der som følge af sagens konkrete omstændigheder blev gjort betinget.

På baggrund af domsanalysen tegner der sig et billede af, at rettens afgørelse af, hvorvidt en lovovertrædelse resulterer i en betinget eller ubetinget straf ikke er stringent og

entydig. Dette har den konsekvens, at kriterierne for idømmelse af en potentiel dom til ungdomssanktion ikke er klare og forudsigelige. Det fremgår af en overvejende del af dommene, at de tiltalte unge kriminelle utvivlsomt foretrækker en betinget/ubetinget dom frem for en dom til ungdomssanktion.

2.3.7 Dom til ungdomssanktion versus ubetinget straf

Nedenstående tabel angiver hvor mange unge, der siden ungdomssanktionens indførelse i 2001 er blevet idømt ungdomssanktion i forhold til ubetinget den samlede andel af idømte ubetingede straffe³².

Tabel 1

Årstal / Alder	14 år	15 år	16 år	17 år
2001/2002		28/54 (52 %)	32/104 (31 %)	17/184 (9 %)
2003		34/83 (41 %)	29/104 (28 %)	9/186 (5 %)
2004		42/76 (55 %)	41/149 (28 %)	15/203 (7 %)
2005		46/90 (51 %)	41/128 (32 %)	13/246 (6 %)
2006		57/87 (66 %)	48/143 (34 %)	13/225 (6 %)
2007		57/84 (68 %)	40/132 (30 %)	10/179 (6 %)
2008		50/93 (54 %)	41/150 (27 %)	11/233 (5 %)
2009		39/80 (49 %)	40/153 (26 %)	7/221 (3 %)
2010	2/6 (33 %)	29/77 (38 %)	33/139 (24 %)	13/234 (6 %)
I alt	2/6 (33 %)	392/724 (54 %)	345/1202 (29%)	108/1911 (6 %)

Som det ses af tabel 1 idømmes ungdomssanktionen, i hele perioden i særlig stor grad til de unge, der er fyldt 15 år på gerningstidspunktet. Her idømmes, i gennemsnit, omkring halvdelen af de unge (54 %) en dom til ungdomssanktion. Hvad angår de unge, der på gerningstidspunktet er fyldt 16 år, udgør de idømte ungdomssanktioner lidt under en tredjedel (29 %) af de samlede domme. Med hensyn til de unge, der er fyldt 17 år på gerningstidspunktet, er det ca. 6 %, der får en dom til ungdomssanktion.

Ordlyden i straffelovens § 74a tillægger gerningstidspunktet afgørende betydning, mens lovforslaget og Ungdomskommissionens rapport ligeledes tillægger domstidspunktet en vis vægt ved vurderingen af, hvorvidt den unge er egnet til at modtage en dom til ungdomssanktion. Ifølge lovens ordlyd er det gruppen af kriminelle unge mellem 15 og 18 år, som er sanktionens primære målgruppe. Det fremgår af ovenstående tabel at målgruppen for ungdomssanktionen i praksis primært er de 15 årige, mens andelen af de 17 årige er meget lille.

Baggrunden for den forskel kan skyldes, at retssystemet og det sociale system anser de unge, som snart er myndige, udenfor rækkevidden af en resocialiserende behandlingsindsats. Med andre ord kan det være svært at ændre og påvirke adfærden hos unge, som næsten er voksne. Det kan også skyldes, at sagsbehandlere i børnefamilie-

³² Justitsministeriets Forskningskontor: Redegørelse om ungdomssanktioner og ubetingede fængselsstraffe til unge lovovertrædere (2002-2011)

centrene vægter, at den unge inden for en kort tidsperiode vil overgå til voksenregi og – regler, hvorfor der den unge på dette tidspunkt ikke længere vil være sagsbehandlens ansvar, medmindre den unge er idømt en ungdomssanktion. Der er grund til at tro at de økonomiske overvejelser i denne situation spiller en afgørende rolle.

2.3.8 Recidiv risiko

Justitsministeriets forskningsenhed har i en rapport om ungdomssanktionens forløb fra 2006 baseret sin redegørelse på de første 148 ungdomssanktioner, der er idømt. Det er domme, der er afsagt i perioden fra sanktionens ikrafttræden og frem til begyndelsen af januar 2004.

Der er således i langt de fleste tilfælde tale om recidiv til forholdsvis alvorlig kriminalitet, idet mindre end hver fjerde af recidivisterne alene har fået bøde eller et tiltalefrafald som følge af den nye kriminalitet³³.

Med henblik på at sammenligne recidivprocenten, er der lavet en undersøgelse for de unge under 18 år, som i en periode på 3½ år inden ungdomssanktionens ikrafttræden, idømtes en hel eller delvis ubetinget fængselsstraf mellem 30 dage og 1½ år. Det er unge, der muligvis ville være idømt en ungdomssanktion, såfremt denne havde eksisteret.

Samlet viser undersøgelsen, at indenfor to år efter dom er 83 procent af de unge recidiveret. Umiddelbart er der således stort set lige mange, der recidiverer efter en idømt ungdomssanktion og en ubetinget fængselsstraf³⁴.

Af de 148 unge, undersøgelsen omfatter, er de 13 (9 pct.) piger. Aldersmæssigt er de unge delt i tre næsten lige store grupper: 32 pct. var 15 år, da de blev idømt ungdomssanktionen, 34 pct. var 16 år, og 33 pct. var 17 år.

Med hensyn til etnisk baggrund er knap halvdelen, 46. pct., af dansk oprindelse, mens 39. pct. er indvandrere og 15 pct. er efterkommere efter indvandrere.

Vedrørende tidligere kriminalitet var godt halvdelen (52 pct.) af de unge registreret i Kriminalregisteret inden idømmelsen af ungdomssanktionen. Det er dog kun otte af dem, der tidligere er idømt en ubetinget fængselsstraf. De, der tidligere er straffet, har typisk fået en bøde eller en betinget dom. En meget stor del af de tidligere straffede – 65 pct. – er tidligere dømt for vold, herunder vold mod tjenestemand, trusler om vold eller røveri.

³³ Justitsministeriets Forskningsenhed: Redegørelse om ungdomssanktionens forløb (2006) s. 26 ff.

³⁴ Justitsministeriets forskningsenhed understreger dog, at der ikke ud fra dette kan udledes noget om ungdomssanktionens effekt idet det kræver, at der korrigeres for eventuelle forskelle mellem de to sammenlignelige grupper.

Den kriminalitet, der har ført til en ungdomssanktion, drejer sig for flertallet af de unge – 58 pct. – om røveri. Yderligere godt en fjerdedel – 26 pct. – er dømt for vold, typisk simpel eller alvorligere vold (§§ 244-245). Dertil kommer enkelte, der er dømt for trusler om vold, tyveri, voldtægt eller anden seksualforbrydelse. I kun godt en tredjedel af sagerne har den unge været alene om sin forbrydelse, idet der i de øvrige sager er én eller flere medtiltalte.

Størsteparten af de unge har været varetægtsfængslet inden dommen. Således har 82 pct. af dem været varetægtsfængslet, heraf 75 pct. i surrogat i hele varetægtsperioden, mens 13 pct. har været i surrogatfængsel i en del af perioden. Det betyder omvendt, at en fjerdedel af de unge, der har været varetægtsfængslet, har opholdt sig i et arresthus i hele eller dele af varetægtstiden.

I gennemsnit har de unge været varetægtsfængslet godt 2 måneder. Varetægtsfængslingen påvirker ikke i ungdomssanktionens varighed, idet den ikke – som tilfældet er for ubetingede frihedsstraffe – fraregnes afsonings-/afviklingstiden.

2.3.9 Kritik af ungdomssanktionen

Flere undersøgelser har efterhånden vist et temmelig forstemmende billede af hidtidig praksis. De væsentligste problemer kan opregnes således³⁵:

- usikkerhed om sanktionens indhold (paradigme, substans, funktionsmåde, effekt);
- usikkerhed om anvendelsesområde (kriminalitetskrav, social profil);
- usikkerhed om principper for udmøntning og fuldbyrdelse (sikring, døgnanbringelse, udslusning til ambulante regi, overgang til efterværn);
- mangel på sammenhæng i fuldbyrdelsen, gentagne afbrydelser og skift;
- ufleksible ydre rammer (længstetider, institutionstyper, reaktioner ved sammenbrud);
- uforholdsmæssig indgrebsintensitet og mangel på proportionalitet;
- uholdbar decentralisering af planlægning og styring;
- utilstrækkelig basis for rekruttering og fastholdelse af kvalificeret personale;
- fravær af ensartethed, forudsigelighed og grundlæggende retssikkerhed på alle processens stadier.

Som straf er ungdomssanktionen uretfærdig, bl.a. fordi ordningen bygger på en tilside-sættelse af sædvanlige proportionalitetshensyn, herunder hensyntagen til alvorligheden af den pådømte kriminalitet. Som behandling er ungdomssanktionen ineffektiv, bl.a. fordi behandlingsindsatsen er tilfældighedspræget, uden sammenhæng og ikke har den tilsigtede effekt i forhold til forebyggelse af recidivrisikoen. Som socialretlig praksis er ungdomssanktionen udtryk for et problematisk indgreb i den individuelle fri-

³⁵ Jørn Vestergård: Høring om ungdomskriminalitet Folketingets Retsudvalg Christiansborg den 26. januar 2007, Retsudvalget, Socialudvalget REU alm. del - Bilag 338, SOU alm. del - Bilag 188

hed og personlige integritet. I ansættelsesmæssig henseende byder fuldbyrdelsen af ungdomssanktionen på særdeles belastende arbejdsvilkår.

Ungdomssanktionen er ufleksibel, idet den i tilfælde af sammenbrud ikke kan konverteres til en ubetinget dom. I tilfælde, hvor behandlingsindsatsen synes udsigtsløs, f.eks. hvor den unge modsætter sig behandling, rømmer eller er til fare for de andre unge på institutionen eller personalet, indebærer fastholdelsen i sanktionen et spild af ressourcer og kan i yderste konsekvens have en afsmittende effekt på de andre unge og tilmed påvirke behandlingsmulighederne i forhold til de andre unge.

I de tilfælde hvor retten, til trods for de sociale myndigheders indstilling, idømmer en ungdomssanktion, bliver de sociale myndigheder sat i en situation, hvor de kan have store vanskeligheder med at håndtere den unge. Jeg kan have en formodning om, at den unge i ekstreme tilfælde begår ny kriminalitet for at slippe ud af ungdomssanktionen.

2.3.10 Problematikker omkring ungdomssanktionen

Justitsministeriets Forskningsenhed har i en evalueringsrapport i 2006 fremsat nogle kritikpunkter af Ungdomssanktionen³⁶.

Disse kritikpunkter kan opsummeres således:

1. Ungdomssanktionens starttidspunkt og afbrydelse af sanktionen ved anke af domme og flere samtidige domme
2. Behov for en tidlig, grundig udredning og en tidlig indsats
3. Regler og retssikkerhed

Ungdomssanktionens starttidspunkt og afbrydelse af sanktionen ved anke af domme og flere samtidige domme

Der er en varierende praksis med hensyn til fastsættelse af starttidspunkt for domme, der er anket. I nogle ankesager fastsættes starttidspunktet til datoen for dommen i 1. instans, mens den i andre sager fastsættes til datoen for dommen i 2. instans. Det er ofte sidstnævnte dato, kommunerne tolker som den reelle startdato, idet de, som det anføres, ikke kan begynde at behandle den unge, før sagen er endelig afgjort. I de tilfælde, hvor sanktionens startdato formelt svarer til datoen for dommen i 2. instans, varer sanktionen derfor antagelig ud over den formelle ophørsdato. Da en anke ikke har opsættende virkning, bør starttidspunktet som hovedregel være datoen for dommen i 1. instans.

Det skaber også problemer, når de unge – i tilfælde af ny kriminalitet – idømmes en ubetinget frihedsstraf, mens de afvikler ungdomssanktionen. I nogle tilfælde afsones

³⁶ Justitsministeriets Forskningsenhed: Redegørelse om Ungdomssanktionens forløb (2006)

den nye dom under ungdomssanktionen, mens afsoningen i andre tilfælde er sat i bero eller planlægges i forlængelse af ungdomssanktionens afslutning. Uanset hvilken praksis der anvendes, kan flere samtidige domme være demotiverende for den unge og ødelæggende for behandlingsforløbet.

Behov for en tidlig, grundig udredning og en tidlig indsats

Følgegruppen har peget på vigtigheden af, at der inden dom gennemføres en grundig udredning med henblik på at sikre sig, at den unge falder inden for ungdomssanktionens målgruppe. I særlig grad er det vigtigt at få undersøgt, om den unge har psykiske problemer eller er mentalt handicappet. Der har således været flere tilfælde, hvor en ung med psykiske vanskeligheder eller et mentalt handicap er idømt en ungdomssanktion. Tre af de unge, der er faldet tilbage til ny kriminalitet, er da også idømt en foranstaltningsdom efter straffelovens §§ 68-69.

Regler og retssikkerhed

Et af disse forhold vedrører længstetiden for ophold i institution. Ifølge § 74 a, stk. 2, er den maksimale længstetid for ophold på sikret afdeling 12 måneder, mens den for det samlede institutionsophold er 18 måneder. Længstetiden kan af retten forlænges med indtil seks måneder i tilfælde af ny kriminalitet. Som nævnt sker det imidlertid i en del tilfælde, at den unge er institutionsanbragt i længere tid, end der er hjemlet mulighed for. Samtidig vurderer nogle kommuner tidsfristerne for institutionsanbringelser som utilstrækkelige i forhold til unge med massive adfærdsproblemer.

Disse forhold kan tyde på, at der er behov for at indskærpe over for kommunerne, at de tidsfrister, der er angivet i straffeloven og i dommen, ikke uden videre kan overskrides. Kommunen har derimod mulighed for – i forlængelse af ungdomssanktionen – fortsat at institutionsanbringe den unge, idet det kan ske i henhold til lov om social service og typisk med den unges samtykke.

En anden problemstilling gælder de unge, der i løbet af ungdomssanktionen fylder 18 år. I den tidligere delredegørelse blev det anført, at kommunen kan finde det svært at finde opholdssteder til unge over 18 år. Der er desuden adskillige eksempler på manglende opfølgning af ungdomssanktionen, når sagsbehandlingen er overgået til voksenafdelingen eller til en ny handlekommune. Nogle kommuner efterspørger tillige sanktionsmuligheder, når den unge efter sin 18 år fødselsdag nægter at samarbejde omkring ungdomssanktionen.

Som også Socialministeriets ekspertgruppe peger på, synes der at mangle viden om procedurer for håndteringen af ungdomssanktionen, når den unge fylder 18 år under afviklingen. Det er imidlertid vigtigt at slå fast, at den almene 18 års regel ikke gælder

for unge, der er idømt en ungdomssanktion. Kommunen er således via dommen bemyndiget og forpligtet til at træffe beslutninger om opholdssted, institutionsanbringelse, tilbageførsel m.v., indtil hele ungdomssanktionen er afviklet, uanset den unges alder.

Regler for, i hvilken situation kommunen kan beslutte, at der kan ske tilbageførsel til sikret institution eller fra ambulant behandling til en åben institution, findes ikke. Af følgegruppens diskussioner er det fremgået, at der hersker forskellige opfattelser af, hvornår og med hvilken begrundelse, der kan træffes afgørelse om tilbageførsel. I rapporten fra Kvalitetsafdelingen i Århus Amt omtales 'gyldige tilbageførselsgrunde' som for eksempel vold og rømning i modsætning til ikke gyldige tilbageførselsgrunde som den pædagogiske indsats.

Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt der kan være behov for en almen afklaring og fælles stillingtagen til, hvornår tilbageførsler kan komme på tale. Det er således i dag usikkert, om alle kommuner anvender samme kriterier og retningslinjer. En fælles praksis vil kunne sikre, at unge behandles på en ensartet måde, uanset hvilken kommune der varetager deres sag.

I naturlig forlængelse heraf skal de unges ret til at få prøvet kommunens afgørelser ved retten nævnes. Ifølge straffelovens § 74 a, stk. 3, kan den unge således "kræve afgørelser om overførsel til en sikret afdeling i en døgninstitution for børn og unge og afgørelser om overførsel fra ambulant behandling til anbringelse på en døgninstitution for børn og unge eller et godkendt opholdssted" indbragt for retten til prøvelse. Dette synes dog ikke at være sket i nogen af de sager, der er omfattet af denne rapport. Hvorvidt det i øvrigt er sket, vides ikke, men retlige prøvninger ville kunne være med til at fastlægge grænserne for, hvornår der kan ske tilbageførsler.

At der slet ikke er nogen af de unge, der er omfattet af denne undersøgelse, der har benyttet sig af retten til at få en afgørelse om tilbageførsel prøvet, kan skabe en mistanke om, at de unge måske ikke altid har fået at vide, hvilke rettigheder de har. Det bør overvejes, om det er nødvendigt at indskærpe over for kommunerne, at de i tilfælde af tilbageførsler har en forpligtelse til at informere den unge om prøvningsmuligheden.

Det sidste forhold, der skal tages op, er spørgsmålet om usikkerhed omkring ungdomssanktionens sluttidspunkt.

Som nævnt kan sager, der ankes, skabe usikkerhed om ungdomssanktionens starttidspunkt. Det fremgår endvidere af det indsendte materiale, at kommunerne også kan være usikre på datoen for sanktionens udløb. Det er ukendt, hvor mange unge der fortsætter i ungdomssanktionslignende foranstaltninger efter dommens udløb. Mere ud-

bredt er det dog antagelig, at ungdomssanktionen passiveres af kommunen før dommens officielle slutdato. Dette sker ofte, hvis den unge fylder 18 år under ungdomssanktionen og vedkommende overgår til voksenafdelingen eller får en ny handlekommune. I andre tilfælde passiverer kommunen sagen på grund af manglende samarbejde om afviklingen af ungdomssanktionens sidste fase.

Det forekommer åbenbart, at kommunerne bør modtage klare tilbagemeldinger om, hvornår sanktionen træder i kraft, og hvornår den kan og skal afsluttes. Ud fra almene retssikkerhedsbetragtninger forekommer det endvidere åbenbart, at denne information skal formidles grundigt til den unge selv. Som nævnt synes der ikke at blive gennemført en afsluttende samtale med den unge. Hvorvidt der gennemføres en indledende samtale, hvor sanktionens mål drøftes med den unge, vides ikke. Det synes imidlertid oplagt, at begge dele bør indføres som en fast rutine. Det kan give både kommunen og den unge mulighed for at klargøre målet med sanktionen og gøre status over, hvilken betydning forløbet har haft.

3. Cost benefit analyse af kriminalitet og strafferetssystemet

I en artikel af Mark Cohen³⁷ redegøres for to forskellige metoder til at estimere omkostninger forbundet med kriminalitet. En cost benefit analyse stiller krav til at al nytte og alle omkostninger opgøres i beløbsmæssige størrelser. Den omkostningseffektive metode stiller krav til at alle omkostninger omregnes til kvantitative beløb, mens nytteværdier opgøres v.hj.a. en fællesnævner, f.eks. opgørelse af omkostninger knyttet til at redde et liv per år opgjort i forhold til to indsatser. Begge metoder forudsætter estimater af målt effekt, f.eks. en estimering af omfanget af forbrydelser, som forventes forhindret/undgået af den overvejede politik.

Ud fra et økonomisk synspunkt er det oplagt, at omkostninger knyttet til kriminalitet bør estimeres. Økonomi bygger på allokering af knappe ressourcer i samfundet. Retspolitiske tiltag involverer som regel valget mellem to eller flere alternativer, som hver især er forbundet med omkostninger og nytte for samfundet. Analysen af disse omkostninger og nytteværdier er et redskab, som kan bidrage til, at politikere træffer bedre informerede beslutninger, som øger samfundets totale nytte. Selvfølgelig, hvis de opregnede omkostninger og fordele er urigtige, er der risiko at flere informationer kan føre til dårligere beslutninger.

Desuden vil mange kritikere hævde, at der hverken er en moralsk retfærdiggørelse eller et tilstrækkeligt empirisk grundlag for at placere pengeværdier på immaterielle faktorer som smerte, lidelse, og tabt livskvalitet.

³⁷ Mark Cohen: Measuring the cost and benefit of crime and justice (2000)

3.1 omkostningsanalyse til evaluering af politikker til bekæmpelse af kriminalitet

Måske er den vigtigste og mest kontroversielle brug af monetære skøn over omkostningerne ved kriminalitet at sammenligne fordele/nytte og omkostninger ved alternative kriminalitetsbekæmpelsespolitikker. Der er ikke mangel på initiativer til kriminalitetsforebyggelse, programmer til reduktion af kriminalitet samt forslag, der ønsker at drage fordel af offentlige midler. Men regeringen kan kun finansiere en begrænset del af disse programmer.

En af fordelene ved at bruge pengeværdi som en fælles måleenhed for analyse af strafferetlige politikker er, at samfundet bruger penge for at forsøge at forhindre kriminalitet i at opstå. Samfundets evne til at kontrollere kriminel adfærd og reducere forekomsten af repressalier er begrænset af dens evne til at betale for politi, domstole, sanktioner, og forebyggelsesprogrammer.

I et forsøg på at nedbringe kriminaliteten og dens konsekvenser, har det danske samfund påtaget sig mange strafferetlige eksperimenter, herunder hårdere sanktioner, nedsettelse af den kriminelle lavalder, elektronisk overvågning af lovovertrædere v.hj.a. fodlænker, målrettet SSP samarbejde mv.

Efterhånden som nye politikker skal testes og muligheder skal tages i betragtning, må politikkerne være i stand til at anvende objektive evalueringsteknikker. Hvis to muligheder har identisk virkninger i forhold til kriminalitetsbekæmpelse, men forskellige omkostninger, er valget enkelt. Desværre er kun få politiske alternativer så let sammenlignelige. I et mere realistisk tilfælde, hvor en ny politik reducerer kriminalitet, men påfører nogle ekstra udgifter (eller øger kriminalitet som resultat af en besparelse), er et af de centrale spørgsmål, om den reducerede (øgede) kriminalitet er omkostningerne værd. Kun ved at beregne den kriminelle offeromkostning, kan man begynde at besvare dette spørgsmål.

En af de mest overbevisende grunde til analysere omkostninger og fordele forbundet med programmer til bekæmpelse af kriminalitet, er konsekvenserne ved at undlade at gøre dette.

Når politikere skal beslutte hvorvidt en strafferetlig sanktion eller et program til forebyggelse af kriminalitet skal vedtages, gennemfører samfundet implicit en sådan analyse og sætter monetære værdier på forbrydelser.

Antag for eksempel, at et program koster 1 million kroner og i sidste ende vil forhindre 100 indbrud. Hvad enten eksplicit udtalt eller ej, er beslutningstageren, som vedtager

dette program, fast besluttet på, at det er værd at bruge mindst 10.000 kroner på at forhindre hvert enkelt indbrud.

Hvis et andet program, der tilsvarende koster 1 million kroner, men som ikke bliver finansieret, ville havde forhindre 50 alvorlige fysiske overgreb, har beslutningstageren implicit besluttet, at hvert angreb er mindre værd end 20.000 kroner, d.v.s. at nytteværdien af at undgå et voldeligt overgreb er mindre end omkostningen på 20.000 kroner.

3.2 Sociale versus eksterne omkostninger ved kriminalitet

Cohen argumenterer for, at et relevant koncept for analyse af kriminalitetsbekæmpelsesprogrammer er eksterne og ikke sociale omkostninger.

En ekstern omkostning er en omkostning, som en person pålægger en anden, hvor sidstnævnte person ikke frivilligt accepterer den negative konsekvens (gennem monetære betalinger eller på anden måde). For eksempel indbefatter de eksterne omkostninger i forbindelse med et røveri de stjålne genstande, medicinske omkostninger, tabt arbejdsfortjeneste og svie og smerte udholdt af offeret. Offeret har hverken bedt om eller frivilligt accepteret erstatning for at bære disse tab. Desuden har samfundet vurderet at pålæggelse af disse eksterne omkostninger er moralsk forkerte og ulovlige.

Begreberne sociale og eksterne omkostninger er tæt relaterede men ikke identiske. Sociale omkostninger er omkostninger, som formindsker samfundets samlede nytte. Udgifter til medicin og tabt arbejdsfortjeneste er sociale omkostninger, idet disse udgifter kunne have været anvendt alternativt i samfundet til at fremme en produktiv værdiskabelse i samfundet.

Selv om omkostninger forbundet med svie og smerte ikke er egentlige varer eller tjenester, der udveksles i markedet, er enkeltpersoner villige til at betale penge og forbruge reelle ressourcer for at undgå den smerte, lidelse og tabt livskvalitet forbundet med at blive offer for en forbrydelse. Således, i det omfang at samfundet bekymrer sig om velfærd for ofre for kriminalitet, bør disse omkostninger også betragtes som sociale offeromkostninger.

Værdien af de stjålne genstande er mere problematisk. Nogle økonomer har hævdet, at stjålne genstande er en ekstern, men teknisk set ikke er en social omkostning, fordi skadevolderen drager nytte ved brugen af ejendommen. For eksempel Cook³⁸ hævder, at de sociale omkostninger skal være det relevante begreb, som udelukker overførsel af penge eller ejendom. Cook forudsætter, at den kriminelle ses

³⁸ Philip J. Cook: The demand and supply of criminal opportunities (1986)

som et medlem af samfundet. I modsætning hertil hævder Trumbull³⁹, at de, som overtræder straffeloven ikke er berettiget til at lade deres nytte indgå i den samlede sociale nyttefunktion, d.v.s at deres gevinst eller tab skal ignoreres.

Dette eksempel tydeliggør, at sociale omkostninger er et normativt begreb baseret på en subjektiv vurdering af, hvorvidt en aktivitet er socialt omkostningsfuld.

Uanset om man betragter stjålne genstande som en overdragelse eller ej, er der andre sociale omkostninger i forbindelse med tyveri. Overvej et tilfælde af biltyveri, hvor bilen aldrig findes og tilbageleveres, men tyvene bruger bilen til deres egen private fordel.

Selv om der teknisk set er tale om en overførsel, tvinger det faktum at biler bliver stjålet, potentielle ofre til at købe sikkerhedssystemer, bruge parkeringshuse og tage andre forebyggende foranstaltninger. Hvis bilen er beskyttet af en indhegning, er ressourcer som er medgået til at etablere hegnet at betragte som en social omkostning, da disse ressourcer alternativt kan anvendes til socialt produktive formål. Således kan værdien af de stjålne genstande anvendes som en estimat for disse tabte ressourcer og er således et udtryk for sociale omkostninger⁴⁰.

Uanset om stjålne ejendele betragtes som en social omkostning, har samfundet en interesse i at håndhæve ejendomsrettigheder og har fastsat, at det er en forbrydelse at stjæle.

Der vil være mindre produktive investeringer og dermed mindre social velfærd i et samfund, hvor ejendomsretten ikke håndhæves. Værdien af den stjålne bil må absolut betragtes som en omkostning forbundet med kriminalitet. Af denne grund, er der mange økonomer, der studerer omkostningerne ved kriminalitet, som vægter en ekstern omkostningstilgang, herunder alle omkostninger som en kriminel påfører eksterne parter, uanset om de teknisk betragtes som sociale omkostninger⁴¹.

3.3 Perspektivering af de målte omkostninger og nytteværdier

Nytten og omkostningerne knyttet til det strafferetlige område tilfalder forskellige parter -skatteydere, ofre, gerningsmænd, offentlige institutioner, og så videre. Cohen opstiller en omfattende liste af omkostningerne ved kriminalitet og hvem, der bærer omkostningerne⁴². Jeg har tilpasset listen, så den afspejler danske forhold, da velfærdsydelse f.eks. betales af skatteydere og ikke via forsikringsdækning.

³⁹ William N. Trumbull: Who has standing in cost-benefit analysis? (1990)

⁴⁰ Gary Becker: Crime and punishment: An economic approach (1968)

⁴¹ David M. Cohen: Measurement and Analysis of Crime and Justice 2000, s. 274

⁴² Cohen, Miller & Rossman (1994)

Liste 1: Omkostninger ved kriminalitet

Kategorier af omkostninger	Parten, som bærer den direkte omkostning
Direkte ejendomstab Tab, som ikke godtgøres af forsikring Tab, som godtgøres af forsikring Administrative omkostninger forbundet med godtgørelse	Offer Samfundet/forsikringstagere Samfundet/Forsikringstagere
Medicin, sygehus og psykolog Udgifter i forbindelse med sygehusophold Udgifter til medicin Udgifter til psykolog	Samfundet Offer/samfund Offer/samfund
Tabt arbejdsfortjeneste i.f.m sygefravær i forbindelse med vold Tabt indkomst Tab af produktivitet ved fravær	Offer Samfundet
Tab af uddannelse Tab af indkomst pga. manglende uddannelse Tab af ikke-pecuniær nytte af uddannelse Tab af samfundsnytte ved manglende uddannelse	Offer/Lovovertræder Offer Samfundet
Svie og smerte/tab af livskvalitet	Offer
Tab af omsorg og fornøjelse	Offerets familie
Dødsfald Værdien af et liv Udgifter til begravelse Tab af omsorg og fornøjelse Psykologisk krisehjælp	Offer Offerets familie/Samfundet Offerets familie Offerets familie

Liste 2 indeholder en tilsvarende liste af omkostningerne ved samfundets reaktion på kriminalitet.

Liste 2: Omkostninger ved samfundets reaktion overfor kriminalitet

Kategorier af omkostninger	Parten, som bærer den direkte omkostning
Udgifter til sikkerhedsforanstaltninger	Potentielle ofre
Frygt for kriminalitet	Potentielle ofre
Behandlingen i det sociale system Møder, sagsbehandling og koordinering ml. professionelle inden for det sociale system	Samfundet
Behandlingen i retssystemet Politi, efterforskning og retsmøder Anklagemyndigheden Dommere Udgifter til retssag Beskikket forsvarer Advokat Fængsel Andre sanktionsformer	Samfundet Samfundet Samfundet Offer/samfundet Samfundet Lovovertræder Samfundet Samfundet

Offerets tidsforbrug Jury og vidners tidsforbrug	Offer Jury/vidner
Støtte til offer Organisationer, som tilbyder støtte til ofre Tilbud til ofre/krisehjælp Ofrets tid	Samfundet/frivillige Samfundet Offer
Fængslet lovovertræder Tabt indtægt Mistet skatteindtægt og produktivitet Værdi af mistet frihed Psykologiske omkostninger	Lovovertræder/Lovovertræders familie Samfundet Lovovertræder Lovovertræder/Lovovertræders familie
"Overafskrækkelse" Uskyldige sigtes for en strafbar handling Begrænsning af lovlig aktivitet Omkostninger for at undgå afsløring	Uskyldigt individ Uskyldigt individ/samfundet Lovovertræder/samfundet/offer
"Retfærdighed" Retssikkerhedsforanstaltninger for at undgå falske anklager Øget muligheder for afsløring for at undgå utilsigtet afstraffelse	Samfundet Samfundet

Kriminalitetens direkte omkostninger

Ofre for kriminalitet bærer mange direkte omkostninger, som f.eks. stjålne eller ødelagte genstande, udgifter til medicin, tabt indtægt, tabt fysisk velbefindende eller andre udgifter til behandling.

Nogle af de mest betydningsfulde omkostninger ved kriminalitet for ofret er smerte, lidelse og nedsat livskvalitet. Psykisk nytte og omkostninger er en del af individnyttens og dermed den totale samfundsnytte.

Ofre kan tillige blive påført indirekte omkostninger ved f.eks. at undgå bestemte områder i byen – hvilket medfører forøget transporttid eller – omkostninger, udgifter til køb af tyverialarmer eller flytning til et mere sikkert område. Disse tiltag er udtryk for en risikominimerende adfærd. Ydermere påføres ofre uhåndgribelige omkostninger, så som smerte, lidelse og nedsat livskvalitet.

Ofrets familie kan også blive påført omkostninger. Familienmedlemmer skal måske udføre opgaver/handlinger, som ofret tidligere udførte. Familien kan også blive påført følelsesmæssige omkostninger, som f.eks. tab af omsorg, ømhed og nærhed.

Visse forbrydelser har langsigtede omkostninger foruden selve offerliggørelsen. Der foreligger f.eks. visse forskningsmæssige beviser for årsagssammenhænge mellem ofre, der som børn udsættes for overgreb og som har større sandsynlighed for selv at blive børnemishandlere.

Omkostninger knyttet til samfundets reaktion på kriminalitet

Foruden de omkostninger, som lovovertredelsen påfører ofret, medfører samfundets reaktion på kriminalitet mange andre omkostninger. Frygt for at blive et offer kan resultere i øgede forebyggelsesomkostninger, f.eks. tyveri- og overfaldsalarmer og andre beskyttelsesforanstaltninger.

Samfundets mest iøjnefaldende omkostninger forbundet med at forebygge og bekæmpe fremtidig kriminalitet er det strafferetlige system, som involverer politi, offentlige anklagere, beskikkede forsvarere, domstole, fængsler samt andre foranstaltninger som f.eks. fodlænker, ungepålæg mv.

Relaterede omkostninger involverer private udgifter til forsvarsadvokater og den tid, som ofret, vidner og juryen bruger i det strafferetlige domstolssystem.

Samfundet kan også afholde udgifter til etablering af forebyggelsesprogrammer målrettet højrisiko unge.

Overafskrækkelse opstår, når udsigten til at ifalde strafansvar afskrækker personer fra at deltage i socialt produktiv aktivitet. Interaktion i at stoppe en slåskamp kunne misfortolkes af politiet, som ankommer senere på arenaen. For at undgå denne risiko kan en tilskuer holde sig ude af ting, selv om deres indgreb potentielt ville være befordrende for samfundet. Ligeledes kan skrækken for at blive anklaget og dømt for pædofili medfører, at daginstitutioner har svært ved at tiltrække kvalificerede mandlige pædagoger.

Lovovertræderens omkostninger

Det er ikke kun ofret, som bærer omkostninger ved kriminalitet. Lovovertræderen og dennes familie påføres også omkostninger. Hvis lovovertrederen var i arbejde inden fængslingen, vil lovovertrederen og måske også dennes familie miste den indtjening og er samtidig at betragte som et samfundsmæssigt tab af produktivitet.

Det er endvidere et faktum, at fængsling ofte mindsker lovovertrederens fremtidige indtjeningsevne, da lovovertrederens jobmuligheder begrænses af en plettet straffeattest.

En anden potentiel omkostning for lovovertrederen er værdien af mistet frihed. En særlig potentiel omkostningsrisiko er knyttet til opholdet i fængslet, som kan give den indsatte nogle erfaringer og påvirke dennes adfærd, således at recidivrisikoen forøges.

Cohen inddrager ikke lovovertrederens smerte, lidelse samt nedsatte livskvalitet i forbindelse med straffeafsoningen. Han argumenterer for, at disse omkostninger hverken er en ekstern eller en social omkostning, fordi lovovertrederen er den eneste som bæ-

rer tabet. Selv om lovovertræderen er en del af samfundet, ignorerer den konventionelle tilgang rent private tab.

Man kan argumentere for, at en lovovertræder frivilligt påtager sig risikoen for at blive straffet for sin kriminelle handling. Men da den unge kriminelle ikke på forhånd med sikkerhed kan vide, hvorvidt lovovertrædelsen vil medføre en betinget/ubetinget dom eller en dom til ungdomssanktion, og der i forhold til ungdomssanktionen ikke er proportionalitet mellem lovovertrædelsen og sanktionens længde, vil jeg mene, at lovovertræderens omkostninger skal inddrages.

Samfundsmæssige omkostninger inkluderer ikke kun omkostningen for ofret men bør, ifølge utilitarismen, også inddrage forbryderens nytteværdi. Målingen af uret i forbindelse med en forbrydelse, er forbrydelsens effekt på den samlede nytte, ligesom vurderingen af en straf er den samlede nytte og ikke kun nytteværdien for ofret og potentielle ofre.

Det er en vigtig forudsætning, at man er bevidst om, at en cost-benefit analyse ikke er en objektiv metode. Den indeholder en subjektivitet i tilgangen til hvilke omkostninger og hvilken nytte, der skal medtages i analysen ud fra definitioner og afgrænsning.

Cook⁴³ anvender en markedsanalogi til at beskrive kriminalitet. Potentielle kriminelle begår (udbud) kriminelle handlinger baseret på den forventede omkostning og nytte (afkastet af den kriminelle handling). Disse omkostninger og nytteværdier er bestemt af potentielle ofres handlinger (efterspørgsel) (f.eks. hvorvidt de investerer i sikkerhedsalarmer eller andre forebyggende tiltag) og af det kriminalpræventive/strafferetlige samfund (f.eks. sandsynligheden for at blive straffet og forventet straf). Mange af de tiltag, som potentielle ofre og det strafferetlige samfund, foretager i et forsøg på at reducere omkostningerne ved kriminalitet er beskrevet i liste 2. Ved at øge nogle omkostninger i liste 2 sker med en forventning om en reduktion de medfølgende omkostninger i liste 1.

3.4 De unge kriminelles holdning til ungdomssanktionen

Socialforskningsinstituttet har i 2005 lavet en undersøgelse af "Ungdomssanktionen i kvalitativ belysning", hvor der er foretaget interview med ti unge, som var i gang med en ungdomssanktion samt sagsbehandlere og institutionsledere.

De unge kriminelle

Ungdomssanktionen er sammensat af en strafferetlig sanktion og en socialretlig indsats. Den fastsættes ved dom, og det betyder, at behandlings- og resocialiseringsind-

⁴³ Philip J. Cook: The demand and supply of criminal opportunities (1986).

satsen risikerer at blive opfattet af den dømte unge som en straffeforanstaltning. Dette kan have indvirkning på den unges motivation til at medvirke positivt til gennemførelsen af indsatsen. Hertil kommer at der ikke er proportionalitet mellem strafudmålingen i ungdomssanktionen i forhold til den afsoningsdom, som den unge ellers ville have modtaget.

Det fremgår af undersøgelsen, at de unge kriminelle opfatter ungdomssanktionen som en straf, der er hårdere og mere indgribende end en afsoningsdom. De unge er generelt vrede over at få en toårig dom, som er længere end den ubetingede straf, som de uden ungdomssanktionen ville have fået.

To unge, som i forening begår en kriminel handling risikerer at få henholdsvis en ubetinget straf og en dom til ungdomssanktion. Dette kan opfattes meget uretfærdigt for den unge, som idømmes ungdomssanktion, idet den unge kan opleve, at den medskyldige unge afsoner sin straf på det tidspunkt, hvor han selv først skal i gang med at afvikle ungdomssanktionen.

To år uoverskuelig lang tid i et ungdomsperspektiv⁴⁴. 7 ud af 10 unge giver udtryk for, at ungdomssanktionens længde er ubærlig, og at de ville have foretrukket en ubetinget fængselsdom.⁴⁵

De unge har tilsyneladende langt nemmere ved at forholde sig til en afsoningsdom end til ungdomssanktionen. Flere af de unge omtaler hele forløbet, inklusiv tiden i åben anbringelse, som at "sidde inde" og institutionerne betegnes ofte som "ungdomsfængsler"⁴⁶.

Samtidig har nogle af de unge den opfattelse, at det ikke er meningen, at der skal ske noget, før de har overstået ungdomssanktionen. Forskellige aktiviteter opfattes af de unge som tidsudfyldning eller eksperimenter, der ikke har nogen egentlig forbindelse til deres fremtidige liv efter sanktionen.

De unges holdning underbygges af domspraksis, hvor de unges forsvarere ofte nedlægger påstand om en ubetinget dom.

Sagsbehandleren opfattes som den straffende part og de unges vrede bliver rettet mod sagsbehandleren.

Deres tiltro til det sociale system, som allerede kan være trævlet på forhånd, ender med at blive noget tyndslidt. De unge kæmper med presset af at være indespærret og den traumatiske oplevelse, som det kan være at blive berøvet sin personlige frihed.

⁴⁴ Ungdomssanktionen i kvalitativ belysning, s. 10

⁴⁵ Ungdomssanktionen i kvalitativ belysning, s. 61

⁴⁶ Ungdomssanktionen i kvalitativ belysning, s. 64

Endvidere oplever de følelsen af at være sat ud af spillet og frustration over ikke at have nogen konstruktive handlemuligheder for at forbedre deres situation⁴⁷.

Sagsbehandlerne

Sagsbehandlerne mulighed for at inddrage den unge og dennes familie i planlægningen af forløbet og på den måde at motivere og ansvarliggøre den unge er begrænset. Sagsbehandleren har 7 dage til at foretage undersøgelser med henblik på at lave en indstilling til anklagemyndigheden og udforme en handlingsplan, som skal defineres forløbet i forhold til de 3 faser samt formålet med indsatsen samt behandlingstiltagene, jf. Servicelovens § 58 a.

De 3 faser er ikke obligatoriske, og kommunen kan vælge at se bort fra dommens tidsangivelser for faserne, hvis det skønnes hensigtsmæssigt. Men i praksis synes faseforløbet og dommens angivelser at have forrang frem for et hensigtsmæssigt forløb.⁴⁸

Flere sagsbehandlerne giver udtryk for, at de er i tvivl om, hvordan de skal gribe opgaven an. De kritiserer servicelovens vejledning og er i tvivl om, hvilke kriterier, der skal være opfyldt og hvordan kriterierne skal vægtes i forhold til hinanden.

Retten er formelt ikke bundet af indstillingen fra de sociale myndighed, men det er forudsat i intentionerne bag ungdomssanktionen, at retten ikke vil dømme en ung til ungdomssanktion, hvis de sociale myndigheder finder vedkommende uegnet til at indgå i et sanktionsforløb.⁴⁹ Ud af de 10 interviewede unge er der 2 unge, som er blevet idømt en ungdomssanktion, selvom sagsbehandleren ikke mente, at det var formålstjenstligt. I begge tilfælde handler det om kriteriet om den sociale profil og om, hvorvidt et socialpædagogisk behandlingsforløb skønnes formålstjenstligt.⁵⁰

Flere af sagsbehandlerne påpeger, at det er svært at finde egnede institutionspladser og at der er mange utilsigtede flytninger og tilbageførsler. Følelsen af at blive flyttet rundt med uden forklaring og viden om formål går igen hos de fleste unge. 8 ud af 10 unge opfatter fase 1 som ventetid eller forlænget varetægt.

Det er af stor vigtighed, at institutionerne er i stand til at sætte en ramme for den resocialiserende behandling, som ligger ud over den resocialisering, der kan ligge i, at de unge finder sammen i et fællesskab baseret på en for samfundet u hensigtsmæssig adfærd og normer.

⁴⁷ Ungdomssanktionen i kvalitativ belysning, s. 41

⁴⁸ Ungdomssanktionen i kvalitativ belysning, s. 11

⁴⁹ Ekspertgruppen om ungdomskriminalitet (2001)

⁵⁰ Ungdomssanktionen i kvalitativ belysning, s. 29

Sagsbehandlerne har en dobbeltrolle. På den ene side skal de diagnosticere, kontrollere og udøve en straf og på den anden side hjælpe og støtte den unge. Der er tale om asymmetrisk magtrelation, hvor sagsbehandlerne har mere magt til at definere den unges problem end den unge selv har. Dette kan underminere mulighederne for at skabe tillid, fortrolighed og dialog. I forholdet til de ansatte på de sikrede og åbne døgninstitutioner, kan denne magtrelation ligeledes risikere at undergrave tilliden.

Det er sagsbehandlerne, der i samarbejde med institutionen, har kompetence til at træffe beslutning om tilbageførsler til sikret regi. Dette har betydning i forhold til relationen til den unge, idet en uacceptabel adfærd kan medføre konsekvenser, såsom at den unge udover at skulle foretage endnu et skift, tvinges til at gennemføre endnu et ophold på en sikret afdeling.

Institutionerne har ikke lovhjemmel til med fysisk magtanvendelse at fastholde den unge og dermed forhindre rømning fra institutionen. Derfor vil gentagne rømninger, med risiko for at den unge begår ny kriminalitet, ofte have den konsekvens at den unge tilbageføres til sikret regi.

3.5 Den unges nytteværdi af afsoningsdom vs. dom til ungdomssanktion

Den unges nytteværdi af en afsoningsdom er på baggrund af ovenstående betragtninger større end en dom til ungdomssanktion. I og med at den unge betragter ungdomssanktionen som en straffeforanstaltning, er der tale om en hårdere straf end en ubetinget dom. Der opstår usikkerhed om formålet med ungdomssanktionen, som ifølge lovens intentioner er en socialpædagogisk behandlingssanktion, men som opfattes som en straffeforanstaltning. Mange af de unge opfatter ungdomssanktionen som tidsubestemt, hvilket indikerer, at et toårigt forløb, er en lang tidshorizont for en teenager.

Ydermere medfører opholdet i varetægtsurrogat ikke en reduktion af perioden i sikret regi i fase 1 eller i ungdomssanktionens tidsperiode.

For nogle unge, som har omgang med andre kriminelle eller kriminalitetstruede unge, er der en større social prestige forbundet med en afsoning af en ubetinget straf end med en dom til ungdomssanktion.

3.6 Gennemsnitlige, marginale og samlede omkostninger

Oftest skal der skelnes mellem de gennemsnitlige omkostninger og marginale omkostninger til et program. Begrebsmæssigt bør alle omkostninger ved et kriminalpræventivt program indgå i en cost analyse, hvis disse udgifter ikke ellers ville blive afholdt. I praksis, kræver det en forståelse af marginale omkostninger versus faste omkostninger. Det kræver også en forståelse af offeromkostninger.

Faste omkostninger varierer ikke med antallet af deltagere i programmet. Således vil de årlige omkostninger forbundet med at opretholde en straffedomstol (kompensation af dommeren, nedskrivning af gæld på bygningen mv.), ikke blive påvirket af antallet af sager, som faktisk prøves i løbet af et år.

Andre omkostninger, såsom lægemidler, misbrugsrehabiliteringsprogram eller ernæring til en fængslet gerningsmand, varierer med antallet af deltagere. Disse betragtes som marginale omkostninger.

Medmindre de faste omkostninger ændrer sig som følge af et politisk lovforslag, bør de ignoreres ved vurderingen af denne politik.

En omkostning, der er marginal for en beslutning kan udgøre en fast omkostning for en anden. For eksempel hvis regeringen ønsker at overveje en beslutning om at øge den gennemsnitlige straf for voldelige lovovertrædere. Hvis fængselskapacitet ikke er en bindende begrænsning, udgør meromkostningerne primært udgifterne til mad, lægehjælp og så videre for disse forbrydere.

Men hvis denne retspolitik vil kræve yderligere fængselskapacitet, så udgør de årlige omkostninger til de ekstra fængselsceller en del af meromkostningerne.

Ved vurderingen af tilgangen af f.eks. narkomaner og omkostningerne ved indespærring (eller besparelser på grund af mindre fængsling), er spørgsmålet om, hvorvidt de årlige omkostninger ved at etablere en fængselscelle skal indgå afhængig af den begrænsede kapacitet. Hvis der er tomme senge, er offeromkostningerne forbundet med en fængselscelle lig nul, og de eneste omkostninger er mad, elektricitet, medicinsk behandling mv. for den ekstra fange. I så fald er omkostningen ved anvendelsen af fængslet i sig selv en "sunket" omkostning, der ikke er relevant for de omkostninger og fordelene ved det overvejede forslag.

Finansieringen af udgifterne til fængslet vil blive afholdt, uanset om en anden stofmisbruger er fængslet, og dermed vil der ikke være nogen besparelser i at aflede stofmisbruger til et behandlingsprogram.

Hvis fængslet modvendt opererer med fuld kapacitet og manglende fængselsplads tvinger myndighederne til at indespærre færre individer end de ellers ville, kan de årlige omkostninger ved at drive en fængselscelle betragtes som en sparet offeromkostning ved at omdirigere lovovertræderen til behandling. I dette tilfælde opnår samfundet en besparelse ved ikke at skulle bygge en ekstra fængselscelle og /eller ved ikke at skulle udholde et større omfang af kriminalitet på grund af den manglende evne til at indespærre andre lovovertrædere.

Endelig, for mange typer af politikker under overvejelse, er der et væld af omkostningskategorier, som kan ignoreres. De samlede omkostninger ved kriminalitet omfatter frygt for kriminalitet, forringelse af kvaliteten af boligkvarterer mv. Medmindre en politik vil have en betydelig indvirkning på disse samfundsmæssige omkostninger, kan de udelades i overvejelserne omkring en given politik.

3.7 Kritik af analyser og opgørelse af omkostninger ved kriminalitet

Selvom kun få vil være uenige i, at det giver god mening at opgøre omkostninger og fordele, er der mindre enighed om, hvorvidt omkostninger og fordele bør måles, og i givet fald, hvor meget vægt benefit-cost analyse bør gives i den politiske analyse.

Mange økonomer vil hævde, at stort set alle omkostninger og enhver fordel kan måles, dog med en vis usikkerhed og ofte ved hjælp af indirekte metoder.

Nogle økonomer vil måske endda argumentere for, at omkostningsanalyser bør være de primære kriterier, der skal anvendes i den politiske beslutningsproces.

Nogle forfattere argumenterer for, at det ikke alene er svært eller umuligt at måle nogle omkostninger og fordele, men selv hvis vi kunne, er cost-benefit analyser uegnet til brug i mange politiske drøftelser.

Kelman (1981) udtrykker flere bekymringer over brugen af denne metode af etiske og filosofiske grunde. Han hævder, at nogle ting simpelthen ikke kan blive værdiansættede, såsom ytringsfrihed, forurening, eller sikkerhed⁵¹. Han hævder også, at cost benefit analysen forudsætter, at økonomisk effektivitet er målet, på bekostning af andre samfundsmæssigt ønskværdige mål, såsom ligebehandling eller retfærdighed.

Dette er ikke en kritik af metoden, men kun af dem, der ønsker at indføre cost-benefit analysen som eneste kriterium for offentlig beslutningstagning

Når de ses som et politisk værktøj til rådighed for politiske beslutningstagere, har cost-benefit analysen mange fordele og kun begrænsede omkostninger. De fleste tekster om cost benefit analyser indeholder en analyse af "forekomsten" af omkostninger og fordele, hvem der afholder udgifterne, og hvem der høster fordele, som en integreret del af cost benefit analysen.

I forbindelse med kriminalitet, er Zimring og Hawkins⁵² meget kritiske over for forsøg på at beløbssætte udgifterne til kriminalitet. De fremhæver, at forsøg på at estimere de beløbsmæssige omkostninger ved kriminalitet mislykkes i at formulere en sammenhængende teori, som underbygger omkostningsestimaterne. Således har økonomer

⁵¹ Se Zerbe og Dively (1994, s. 263–270) for en detaljeret diskussion af Kelman artiklen og modsatrettede synspunkt til støtte for anvendelsen af cost-benefit analyser.

⁵² Franklin E Zimring and Gordon Hawkins: Incapacitation: Penal confinement and the restraint of crime (1995)

problemer med at definere de sociale omkostninger ved kriminalitet og måle dem på nogen meningsfuld måde.

En del af problemet er en misforståelse af forskellen mellem de sociale omkostninger og eksterne omkostninger.

Som et eksempel nævner Zimring og Hawkins et tyveri af en Mercedes til 1 mio.kr., hvis ejer har undladt at tage sine forholdsregler ved at investere i en startspærre, som er en forudsætning for forsikringsdækningen. Mens tyveriet udgør et personligt tab til ejeren på 1 mio.kr., overvejer de, hvad de sociale omkostninger er.

Der kan opstå uenighed om, hvorvidt tyveriet til 1 mio. kr. er en social omkostning, men der er ingen tvivl om, at det er en ekstern omkostning, som samfundet har en interesse i at forhindre. Fordi samfundet har love, som gør det til en forbrydelse på ufrivilligt grundlag at tilegne sig andres ejendom, og da den skade, som offeret bærer, er relateret til værdien af den stjålne genstand, er 1 mio. kr. et godt estimat over den eksterne omkostning ved kriminalitet.

Dernæst rejser Zimring og Hawkins den bekymring, at "enhver offentlig udgift op til 1 mio.kr for at forhindre tyveriet vil være berettiget ud fra et cost-benefit grundlag. Jeg vil argumentere for, at denne konklusion ikke en nuanceret konklusion.

Som udgangspunkt vil en simpel cost-benefit analyse som sammenligner tyveriet med et forslag, som kræver en udgift på 999.999 kr. for at forhindre tyveriet, konkludere, at fordelene overstiger omkostningerne. Men hvis alternative foranstaltninger vil kunne forhindre tyveriet til en lavere pris, ville disse alternativer blive foretrukket, idet de vil være økonomisk efficiente.

Det er ikke hensigtsmæssigt kun at undersøge en politisk mulighed. I stedet bør analytikere undersøge mange alternativer for at finde en, der har det højeste cost-benefit forhold.

Sondringen mellem sociale og eksterne omkostninger er tydeligst med kriminalitet, som ikke involverer andre ofre såsom stofmisbrug. Selvom økonomer ofte bliver korrigeret for deres argumenter om, at disse forbrydelser ikke pålægger nogle sociale omkostninger og derfor burde legaliseres, er dette et forsimplet billede af de økonomiske argumenter.

Det er rigtigt, at der ikke er nogen direkte sociale omkostninger forbundet med mange af disse forbrydelser, fordi narkotika frivilligt udbydes og efterspørges, og de personer, der forbruger disse ulovlige stoffer bærer både de direkte omkostninger og fordele ved disse produkter.

Imidlertid har samfundet gjort dem ulovlige, som ofte på grund af de konsekvenser, der er socialt uønskede, herunder medicinske / sundhedsmæssige betænkeligheder, eksterne omkostninger, der pålægges børn eller andre familiemedlemmer, indbrud og tyveri for at skaffe penge til anskaffelsen af narkotikaen mv.

Disse konsekvenser er virkninger af en given handling eller passivitet, som ikke er tilsigtede, ukendte eller i det mindste ikke udtrykkelige. I det omfang, at disse eksterne omkostninger kan identificeres og måles, bør de indgå i udgifterne til kriminalitet, som ikke involverer andre ofre.⁵³

3.8 Metoder til måling af omkostninger ved kriminalitet

Der er mange forskellige tilgange til at måle de samfundsmæssige reaktioner på og omkostninger ved kriminalitet.

Ifølge en bred definition, kan omkostningerne blive klassificeret som enten konkrete eller immaterielle og målemetoder kan klassificeres som enten direkte eller indirekte. Konkrete omkostninger er dem, der involverer monetære betalinger såsom medicinske omkostninger, stjålne eller beskadigede genstande, mistet lønindtægt, fængselsceller, og udgifter til politi. Dette er omkostninger, der bliver opgjort og indgår i bruttonationalproduktet og indgår i et skøn over den samlede eller individuelle velstand. Immaterielle omkostninger vedrører værdier, som normalt ikke udveksles på økonomiske markeder, såsom angst, smerte, lidelse og tabt livskvalitet.

Der findes mange metoder til at vurdere omkostningerne ved kriminalitet. Disse metoder beskrives som enten direkte eller indirekte.

Direkte metoder bruger primære kilder såsom kriminalitets- og offerundersøgelser eller strafferetlige myndigheders budgetter.

Indirekte metoder bruger sekundære kilder såsom ejendomsværdier eller erstatningssummer.

3.9 Cost benefit analyse af et røveri

I dette kapitel opstilles en cost benefit analyse af et voldeligt røveri, begået af en dreng på 15 år. I eksemplet opstiller jeg to mulige straffeudmålinger, dels at han idømmes ½ års ubetinget fængsel, dels at han idømmes dom til ungdomssanktion. Den unge anbringes i varetægtssurrogat i 1 måned. Offeret er en mand på 42 år med fuldtidsarbejde, kone og 2 børn.

⁵³ David M. Cohen: Measurement and Analysis of Crime and Justice 2000, s. 281

3.9.1 Samfundsmæssige omkostninger ved røveri

Opgørelsen af de samfundsmæssige omkostninger er baseret på den indirekte metode og i nogle tilfælde subjektive estimater. Den forsikringsmæssige erstatning ved et røveri er opgjort ved hjælp af Forsikring og Pensions årsstatistik 2010 ved en gennemsnitlig erstatningsudbetaling ved ran og røveri. Ubehaget og smerten forbundet med at blive udsat for et røveri er taget fra Erstatningsnævnets takster for svie og smerte (2010). Nedgang i lønindtægten er opgjort subjektivt og med udgangspunkt i sygedagpengetaksten 2010. Medicinudgifter, omkostninger ved nedsat livskvalitet, offerets families omkostninger knyttet til manglende nærvær og omsorg, offerets tidsforbrug og nedsat produktivitet er subjektive estimater. Omkostninger ved behandling af følgeskader ved røveriet i form af udgifter til psykolog er takseret ved en psykologs timebetaling. Udgifter forbundet med skadestuebesøg og besøg hos praktiserende læge er hentet fra Sundhedsstyrelsen.

Nedenstående tabel indeholder en oversigt over de medtagne omkostninger.

Samfundsomkostninger ved et røveri

Erstatning pr. anmeldelse (ran og røveri) 2010 ⁵⁴	Kr.	8.984
Erstatning for svie og smerte ⁵⁵ (14 dage á 170 kr.)	Kr.	2.380
Estimerede udgifter til psykolog (20 timer á 900 kr.)	Kr.	18.000
Sygedagpenge (2 uger á 3.760 Kr.)	Kr.	7.520
Estimerede medicinudgifter	Kr.	400
Estimerede omkostninger ved nedsat livskvalitet	Kr.	50.000
Skadestuebesøg ⁵⁶	Kr.	1.000
Besøg hos praktiserende læge ⁵⁷	Kr.	2.581
Manglende nærvær og omsorg (estimat)	Kr.	10.000
Tidsforbrug (estimat)	Kr.	2.500
Nedsat produktivitet (estimat)	Kr.	25.000
I alt	Kr.	128.365

3.9.2 Enhedsomkostninger ved retsbehandling af røveri⁵⁸

Jeg har hentet inspiration i undersøgelsen "Voldens pris. Samfundsmæssige omkostninger ved vold mod kvinder" (2010) til at estimere enhedsomkostninger ved ressourceforbrug i politiet og efterfølgende retshandling. Selvom vold som forbrydelse adskiller sig fra røveri, er trussel om vold eller udøvelse af korporlig vold indeholdt i begrebsde-

⁵⁴ Forsikring og Pension – årsstatistik 2010

⁵⁵ Takst for svie og smerte: Erstatningsnævnets takster 2010.

⁵⁶ Sundhedsstyrelsen

⁵⁷ Sundhedsstyrelsen

⁵⁸ Voldens pris. Samfundsmæssige omkostninger ved vold mod kvinder (2010), s. 95

initionen af røveri. Derfor mener jeg ikke, at der er en signifikant forskel mellem omkostninger forbundet med de 2 former for strafferetlige forhold.

Undersøgelsens forfattere har indhentet konkrete oplysninger om lønninger inden for de forskellige sektorer i retsvæsenet og bud på ressourceforbruget ved forskellige politianmeldelser og efterfølgende retshandling.

I det følgende præsenteres grundtal for omkostninger inden for i politiet, advokatur (anklagemyndighed), domstole, forsvar og kriminalforsorg.

Politiet

Ifølge Rigspolitiet er den gennemsnitlige årsværkspris for en polititjenestemand (pr. 1.4.2010) på 468.000 kr. og dertil knyttet 25 pct. overhead, dvs. 117.000 kr., således den samlede årlige lønudgift er 585.000 kr. pr. mand.

Idet et effektivt årsværk sættes til 1.440 timer, koster en polititime i alt 406 kr.

Anklagemyndigheden

I anklagemyndigheden er der ansat jurister, hvis årsværkspris er 490.000 kr. og med 25 pct. overhead er den årlige lønudgift på 620.000 kr. og timeprisen er 431 kr. Det totale lønsumsforbrug i Anklagemyndigheden pr. vægtet tiltale var i 2009 på voldsområdet 5.248 kr. og med 25 pct. overhead svarer det samlet til 6.560 kr. pr. tiltale.

Domstole

Ifølge Domstolsstyrelsen udgjorde domstolenes omkostninger pr. standardstraffesag beregnet ud fra 2008-regnskabet 3.104 kr. Det er ikke muligt at beregne en vægtet gennemsnitspris for voldssager, hvorfor ovenfor anførte omkostning pr. standardstraffesag lægges til grund i denne undersøgelse.

Forsvars- og bistandsadvokater

I følge oplysning fra en erfaren, beskikket forsvarer udgør forsvarersalæret for en standardvoldssag i alt 6.800 kr.; bistandsadvokaten får noget mindre, salæret kan gennemsnitligt sættes til 4.000 kr. Den af landsretspræsidenten for Østre landsret senest udmeldte grundtimesats for advokater er 1.550 kr.

Der er indhentet detaljerede oplysninger fra en politikreds, Midt og Vestsjællands Politi, der kan betragtes som velegnet eksempel på politiindsatsen ved vold mod kvinder. Det er oplyst, at det gennemsnitlige tidsforbrug i en standardvoldssag, herunder vold mod kvinder, opgivet på grundlag af et kvalificeret skøn, er ca. 15 polititimer, dvs.

at den samlede omkostning ved politiets sagsbehandling af en voldssag er 15 x 406 kr.=6.090 kr., og at Anklagemyndighedens omkostninger er 6.560 kr., Domstolsomkostningerne er 3.014 kr. og Advokatomkostningerne er 6.800 kr. for forsvarer og 4.000 for bistandsadvokat, i alt 10.800 kr.

Det betyder, at de samlede omkostninger pr. voldssag er på 26.464 kr.

Omkostninger ved samfundets reaktion overfor kriminalitet

Behandlingen i retssystemet

Politi, efterforskning	Kr.	6.090
Anklagemyndighed	Kr.	6.560
Domstol	Kr.	3.014
Bistandsadvokat	Kr.	4.000
Forsvarsadvokat	Kr.	6.800
I alt	Kr.	26.464

3.9.3 De 2 sanktionsformer og omkostninger for samfundet

Ubetinget dom på 6 måneder

1 måned i varetægtsurrogat	30 dage á	3.490	kr.	104.700
5 måneder på sikret døgninstitution	150 dage á	3.490	kr.	523.500
6 måneder i intern skole	180 dage á	650	kr.	117.000
I alt			kr.	745.200

Ungdomssanktion

1 måned i varetægtsurrogat	30 dage á	3.490	kr.	104.700
2 måneder på sikret døgninstitution	60 dage á	3.490	kr.	209.400
Intern skole	90 dage á	650	kr.	58.500
Koordinator ⁵⁹	60 dage á	5.300	kr.	318.000
12 måneder på åben døgninstitution ⁶⁰	360 dage á	4.584	kr.	1.650.240
Koordinator	360 dage á	3.600	kr.	1.296.000
10 måneder med ambulante tilsyn	300 dage á	10.600	kr.	3.180.000
I alt			kr.	7.452.840

⁵⁹ **Taksterne** for koordinator følger de vejledende takster fra bemærkningerne til lovforslaget til styrkelse af ungdomssanktionen (LF181 06/07) og er vejledende i gennemsnit for:

Fase 1 svarende til niveauet for en fast kontaktperson, dvs. en månedlig udgift på ca. 5.300 kr.

Fase 2 svarende til niveauet for en personlig rådgiver, dvs. en månedlig udgift på ca. 3.600 kr.

Fase 3 til niveauet for det dobbelte af en fast kontaktperson, dvs. en månedlig udgift på ca. 10.600 kr.

⁶⁰ Døgnstakst for åben døgninstitution på Bakkegården, jf. Tilbudsportalen

Der er ledig kapacitet på sikrede afdelinger på landsplan, hvorfor de faste omkostninger til drift af sikrede døgninstitutioner ikke medtages i beregningen. Driften af sikrede institutioner er en finansieringsmodel, som indeholder en objektiv- og en takstfinansiering

Den objektive finansiering opgøres efter andelen af 14 til 17 årige, som har ophold i den enkelte kommune. Grundtaksten i takstfinansieringen er fastsat af Socialministeriet og satsreguleres årligt. Betaling af taksten udløses, når en kommune anbringer den ung på sikret institution og udgør dermed en brugerbetaling. Den objektive finansiering er uafhængig af andelen af kriminelle unge og opkræves uanset anvendelsen af de sikrede afdelinger. Da den objektive finansiering varierer afhængigt af ungeandelen i den enkelt kommune og er uelastisk i forhold til efterspørgslen efter sikrede pladser⁶¹, medtages denne del af de samfundsmæssige omkostninger ikke i opgørelsen af omkostninger ved de 2 sanktionsformer.

3.9.4 Den unge kriminelles nytte og omkostning

Den unge kriminelles nytte og omkostning ved de to sanktionsformer kan opgøres som summen af de omkostninger eller den nytte, som er knyttet til dem. Da det frembyder store vanskeligheder at opgøre nytteværdien og de indirekte omkostninger kvantitativt, og da opgørelsen vil være meget subjektiv, vil jeg ikke søge at foretage et estimat af disse. Dog vil den unges nytte og omkostning indgå i cost-benefit analysen med en vis vægtning.

Omkostningen for den unge i forlængelse af at blive idømt en straf for overtrædelse af straffeloven er knyttet til de psykiske omkostninger ved frihedsberøvelse på en sikret institution, som for mange unge kan være en traumatiserende oplevelse. Den unge vil opleve barrierer i forhold til kontakt og samvær med sin familie og netværk.

Såfremt man ønsker at estimere den kriminelle unges uhåndgribelige omkostninger ved frihedsberøvelse, kan man tage udgangspunkt i de indirekte omkostninger såsom godtgørelse for tort, som er en særlig form for godtgørelse, der kun ydes, hvis man har været udsat for frihedsberøvelse, voldtægt, incest, blufærdighedskrænkelse eller anden kønsfrihedsforbrydelse, hvorved ens ære eller selvfølelse er blevet krænket. Godtgørelsens størrelse afhænger af overgrebets karakter og veksler mellem 5.000 og 125.000 kr.⁶² Desværre har jeg ikke kunnet finde informationer om beløbsansættelsen og har derfor valgt ikke at kvantificere omkostningerne forbundet med frihedsberøvelse.

⁶¹ Dog med den undtagelse at lav belægning på de sikrede institutioner medfører at der opstår et driftsunderskud, som skal dækkes ind via den objektive finansiering.

⁶² Civilstyrelsen: Erstatningsnævnets oversigt

Den unge vil under opholdet på en sikret afdeling eller åben institution have kontakt til andre unge, som kan være udadreagerende, hvilket øger risikoen for at blive udsat for vold.

Mange af de unge kriminelle har et hashmisbrug, som kan blive forstærket under opholdet på en institution. Her til kommer, at social adfærd har en tendens til at smitte, hvilket øger risikoen for at den unge kriminelle tillærer sig nye vaner, som er uhen-sigtsmæssige eller socialt uacceptable.

Afsoningen af en straf sker under vilkår, som kan give eller forstærke den unges følelse af marginalisering i forhold til resten af samfundet.

Endvidere er der i forhold til fremtidige indtjeningsmuligheder en omkostning forbundet med at få en plettet straffeattest, som gør det sværere at få et arbejde. Dette kan med-føre at den unge på lang sigt vil være mere afhængig af offentlig understøttelse, end hvis han havde en ren straffeattest og således influerer på følelsen af marginalisering. Hvis den unge er i et skole- eller uddannelsesforløb betyder straffen, at den unge må udskyde forløbet under opholdet i sikret regi. Omvendt kan den unge få en vis nytte af det tilgængelige tilbud i form af den interne skole, idet mange af de unge ikke har været fysisk eller psykisk tilstede i skolen, når de bliver idømt en straf. Rammerne på en sik-ret institution gør det lettere at fastholde den unge i skolegangen.

Hvis den unge har været i arbejde inden sanktionsforløbet, kan dette betyde et ind-tægtstab og tillige risikoen for afskedigelse.

Det fremgår af den kvalitative undersøgelse af ungdomssanktionen, at de unge opfatter en dom til ungdomssanktion som en hårdere straf end en ubetinget dom. De unge op-lever en større forudsigelighed og struktur i forbindelse med afsoningen af en ubetinget dom. Det tidsmæssige perspektiv ved et to årigt forløb er svært at overskue for de un-ge, og de unge savner i de fleste tilfælde et formål med anbringelsen.

I tillæg hertil er der en manglende proportion i de to sanktionsformer med hensyn til indregning eller mangel på samme i forhold til den periode, som den unge sidder vare-tægtsfængslet. Dermed risikerer den unge, som får en dom til ungdomssanktion at tilbringe lige så lang tid på en sikret institution, som hvis han havde fået en ubetinget dom. Dette giver den unge en stærk følelse af uretfærdighed, som kan indvirke på en unges motivation.

Desuden kan de unge opleve en meget konkret trussel om tilbageførsel til en sikret afdeling ved uacceptabel adfærd.

Det kan således konkluderes, at en ung kriminel vil have en større nytte ved en ubetin-get dom frem for en dom til ungdomssanktion.

3.9.5 De 2 sanktionsformers samlede omkostninger for samfundet

Sammenligning af omkostninger

	Ubetinget dom		Dom til ungdomssanktion	
Udgifter til sanktion	kr.	745.200	kr.	7.452.840
Omkostninger ved røveri	kr.	128.365	kr.	128.365
Behandlingen i retssystemet	kr.	24.464	kr.	24.464
I alt	kr.	898.029	kr.	7.605.669

Som det fremgår af omkostningsanalysen er de samfundsmæssige omkostninger ved et røveri, hvor den unge kriminelle bliver idømt en dom til ungdomssanktion 11,6 større end en ubetinget dom. For at foretage en vurdering af effekten af de 2 sanktionsformer, er det nødvendigt at fastlægge recidivprocenten.

3.9.6 Risikoen for recidiv knyttet til de 2 sanktionsformer

Justitsministeriets Forskningskontor har i en rapport om "Ungdomssanktionens forløb" (2006) taget en undersøgelse af recidivets omfang i forhold til ungdomssanktionen.

Recidivets omfang

Recidivet er defineret som kriminalitet, der medfører forlængelse af ungdomssanktionen, ny ungdomssanktion, ubetinget dom, betinget dom, foranstaltningsdom, bøde eller tiltalefrafald

Undersøgelsen viser, at i alt 120 af de 147 unge har begået ny kriminalitet i løbet af to år efter ungdomssanktionens start. Det svarer til en recidivprocent på 82.

Seks af de unge, der recidiverer, er endnu ikke ved udløbet af de to år idømt en ny sanktion, men det sker efterfølgende. Fraregnes de recidivmålingen, bliver recidivprocenten på 78.

Knap halvdelen – 56 – af dem, der recidiverer, gør det inden for det første år af ungdomssanktionen. 19 unge begår ny kriminalitet ganske hurtigt efter idømmelse af ungdomssanktionen, idet de får en ny strafferetlig afgørelse inden for det første halve år efter dommen.

Arten af den alvorligste nye strafferetlige afgørelse for de 120 recidivister fordeler sig således: Én person er idømt en ny ungdomssanktion, mens 28 er idømt en forlængelse af ungdomssanktionen. 47 er idømt hel eller delvis ubetinget straf, tre har fået en foranstaltningsdom, 13 har fået en betinget straf, mens 28 har fået en bøde eller et tiltalefrafald.

Der er således i langt de fleste tilfælde tale om recidiv til forholdsvis alvorlig kriminalitet, idet mindre end hver fjerde af recidivisterne alene har fået en bøde eller et tiltalefrafald som følge af den nye kriminalitet.

For 28 af de 147 unge ophæves ungdomssanktionen som følge af ny kriminalitet. Én sanktion ophæves i løbet af fase 1, i 21 tilfælde sker det i løbet af sanktionens anden fase, mens det i seks tilfælde finder sted i løbet af sanktionens fase tre.

Udskrivelse af ungdomssanktionen på grund af ny kriminalitet er i 25 tilfælde sket i forlængelse af idømmelse af en ubetinget dom, i to tilfælde er den nye dom betinget og i den sidste idømmes en ny ungdomssanktion.

Det er, jf. ovenstående, dog langt fra i alle tilfælde, at idømmelse af en ubetinget dom medfører ophævelse af ungdomssanktionen. I de fleste tilfælde fortsætter ungdomssanktionen, idet den dog kan afbrydes med henblik på afsoning af en idømt ubetinget dom. Ifølge det oplyste er der i hvert fald otte unge, som midlertidigt afbryder deres ungdomssanktion for at afsone straf. En af dem afsoner to ubetingede straffe under ungdomssanktionen. Dommene, der afsones, lyder på fængsel i 14 dage og op til et år.

Det vil sige at 19 % af de unge der idømmes en ungdomssanktion, udskrives af den. Ifølge lovforslaget og rapporten fra ekspertgruppen, er formålet med fastholdelsen af den unge, at det ikke skal være en mulighed at blive "smidt ud" af ungdomssanktionen. Da det næsten er hver femte unge der ender med at blive udskrevet til en ubetinget straf, giver det anledning til nogle betænkeligheder.

Det ene er, at den kerne af unge, der idømmes ungdomssanktion er så hård, at det ikke er muligt at resocialisere dem, og at rehabiliteringen af dem dermed opgives af samfundet.

En anden bekymring er, om idømmelse af ungdomssanktionen driver dem til at begå alvorligere og grovere kriminalitet for at komme ud af ungdomssanktionen.

Formålet med at benytte ungdomssanktionen er, som nævnt i det ovenfor gennemgåede, både at beskytte samfundet mod yderligere kriminalitet, men også at resocialisere den unge.

Angående beskyttelsen af samfundet, så er det at udskrive den unge af ungdomssanktionen, og idømme ham en fængselsstraf en kortsigtet beskyttelse af samfundet i form af inkapaciteringseffekten. Når den unge løslades igen, er den unge formentlig ikke er resocialiseret. Tværtimod har den unge muligvis tilegnet sig flere kriminelle færdigheder og er derfor sandsynligvis stadig til stor fare eller ulempe for samfundet. Den unge kan selvfølgelig også have fået sig en "lærestreg", og have indset at han aldrig mere vil begå kriminalitet, hvor der er risiko for at komme i fængsel.

Set ud fra en samfundsøkonomisk betragtning, vil ungdomssanktionen kortsigtet være meget omkostningstung i forhold til ubetinget straf.

På længere sigt kan man rejse spørgsmålet om, det ikke er dyrere for samfundet, at den unge ikke får mulighed for at resocialisere sig ved egnet behandling.

Men hvis der ved hver femte tilfælde af idømmelse af ungdomssanktion sker bortfald, og den unge idømmes ubetinget fængselsstraf i stedet, er udsigten for resocialisering ret svag.

Spørgsmålet er om anklagemyndigheden og dommeren finder fængselsstraf mest formålstjenligt, om samfundet har opgivet den unge, eller er det fordi, at der simpelthen ikke er økonomiske ressourcer til at tilbyde den unge den bedste behandlingsform eller at indsatsen ikke er tilstrækkelig struktureret og mangler kontinuitet.

Samtidig indikerer recidivprocenten at ungdomssanktionen ikke har den ønskede resocialiserende effekt.

I øvrigt er det værd at bemærke, at denne analyse ikke påviser forskel mellem tidlige i forhold til senere idømte ungdomssanktioner, for så vidt angår recidivrisikoen. Det er endvidere værd at bemærke, at ud over antallet af rømninger er der ingen af de variabler, der knytter sig til ungdomssanktionens forløb og indhold, der er sammenhængende med recidivrisikoen.

Justitsministeriets Forskningskontor har i 2009 udgivet en rapport⁶³, som omhandler en undersøgelse af den kriminalpræventive effekt af dom til ungdomssanktion i komparativ sammenligning med ubetinget fængselsstraf. Undersøgelsen er baseret på ungdomssanktioner, der er idømt i perioden 1. juli 2001 til 31. august 2006, i alt 416 domme.

Denne gruppe er sammenlignet med en kontrolgruppe, bestående af 438 ubetingede domme, der er idømt i perioden 1. januar 1998 til 30. juni 2001. De ubetingede domme angår strafudmåling på minimum 30 dage og maksimum 1½ år. De omfattede unge har på gerningstidspunktet været 15-17 år på gerningstidspunktet.

Foruden oplysninger om tidligere kriminalitet og straffe, indgår der oplysninger om den unges opvækstforhold, anbringelser udenfor hjemmet, skilsmisse i familien, forældrenes uddannelse og socioøkonomiske forhold m.v. Dette er med til at sikre og kontrollere at de 2 grupper er sammenlignelige, idet forskelle i kriminel og social belastning kan influere på recidivrisikoen.

⁶³ Justitsministeriets Forskningsenhed: Ungdomssanktionen- en effektevaluering (2009)

Undersøgelsen fremkommer bl.a. med følgende konklusioner⁶⁴:

- Den sociale baggrund, opvækstforhold mv., der har stor betydning for, om den unge bliver kriminel, har begrænset betydning for risikoen for recidiv.
- Den tidligere kriminelle belastning, såsom tidlig debut og omfanget af tidligere kriminalitet, har en væsentlig indflydelse på recidivrisikoen.
- Typen af kriminalitet, som de unge er dømt for, influerer på recidivrisikoen, idet unge, som er dømt for personfarlig kriminalitet – volds- og seksualforbrydelser, brandstiftelse og røveri – er mindre tilbøjelige til at recidivere.
- Den aktuelle kriminalitetsfrekvens, afspejlet ved biforhold i sagen, har en meget stærk sammenhæng med recidivrisikoen, idet flere biforhold er indikation på en øget recidivrisiko.

Almindeligvis starter måling af recidiv ved løsladelsen efter udstået straf eller ved domstidspunktet (i tilfælde af en ikke-frihedsberøvende sanktion). Recidivmålingens starttidspunkt er imidlertid vanskeligere at definere i forhold til ungdomssanktionen, idet "løsladelsestidspunktet" kan være flere tidspunkter.

Det kan således være efter afviklingen af fase 1, idet de unge under fase 1 opholder sig i samme fængselslignende forhold som en afsoningsstraf.

Det kan også være ved afslutningen af det toårige forløb, da den unge som har fået en dom til ungdomssanktion som udgangspunkt fastholdes i sanktionen. Endvidere er de unge i fase 2 også underlagt visse begrænsninger i deres bevægelsesfrihed (monitring), og dermed kan man tale om en delvis inkapaciteringseffekt.

Ved måling af recidivet efter fase 1/løsladelse er konklusionen, at recidivprocenten i forhold til ubetinget dom er 80 %, mens den for dom til ungdomssanktion er 73 %, altså en difference på 7 %. Forskellen er dog kun svagt statistisk signifikant ($p=0,022$). Dette kan have sammenhæng mellem, at de fleste unge, som modtager en dom til ungdomssanktion tilhører gruppen af kriminelle unge, som begår hårdere former for kriminalitet og oftere sidder i varetægtssurrogat end de unge, som bliver idømt en ubetinget straf. Dermed kan differencen i recidivprocenten skyldes en inkapaciteringseffekt.

Af Justitsministeriets Forskningsenheds rapport om "Ungdomssanktionens forløb" (2006), fremgår det, at af de unge som har modtaget en dom til ungdomssanktion og som recidiverer, er det knap 50 % som gør det indenfor det første år af ungdomssanktionens forløb.

⁶⁴ Justitsministeriets Forskningsenhed: Ungdomssanktionen- en effektevaluering s.4.

Undersøgelsen af recidivet efter sanktionsophør/løsladelse konkluderer, at recidivprocenten i forhold til en ubetinget dom er 80 %, mens den er 78 % for dom til ungdomssanktion, altså en forskel på 2 %. ($p=0,546$)

Da denne opgave har til formål at sammenligne recidivrisikoen mellem en ubetinget dom og en dom til ungdomssanktion, vil jeg vælge at tage udgangspunkt i den måling af recidivprocenten, som er foretaget efter ophør af ungdomssanktionen i sammenligning med løsladelse efter afsoning af ubetinget dom, da det er valget mellem disse to sanktionsformer, som dommeren skal stilling til ved straffeudmålingen.

Det forudsættes, at den unge kriminelle, som har begået et røveri, i tilfælde af, at han recidiverer til ny kriminalitet, vil begå et nyt tilsvarende røveri.

For den unge, som er været idømt en ubetinget dom, er recidivrisikoen på 80 % efter afsoningen af straffen, mens den unge, som er blevet idømt en dom til ungdomssanktion ved ophør af sanktionen har en recidivrisiko på 78 %.

Omkostningen ved røveriet samt behandlingen i retssystemet beløber sig til kr.

152.829

Hvis den unge røveridømte afsoner i sikret regi er der en sandsynlighed på 0,80 for at han begår et nyt røveri indenfor en to årig periode. Regnestykket kan opstilles således:

Omkostning i forhold til recidiv opgøres ved de samfundsmæssige omkostninger ved røveri ganget med sandsynligheden for recidiv;

Dom til ungdomssanktion: $152.829 \times 0,78 = 119,256$ kr. (888.820 kr.)

Ubetinget dom: $152.829 \times 0,80 = 122.263$ kr. (891.927 kr.)

Det forudsættes, at den unge, som idømmes en betinget straf er fundet uegnet til dom til ungdomssanktion. Da den unge er 15 år første gang, han begår et røveri, og ungdomssanktionen er et to årigt forløb, vil han være 17 år eller ældre, når han begår det andet røveri. Andelen af unge på 17 år, som får en dom til ungdomssanktion er lille. Dermed er det stor sandsynlighed for, at han anden gang vil få en ubetinget dom. Den samfundsmæssige omkostning knyttet til behandlingen i retssystemet er 769.664 kr. De totale omkostninger fremgår af parenteser ovenfor.

Den samfundsmæssige nytte, ved at den unge modtager en dom til ungdomssanktion i stedet for en ubetinget dom, udgør differencen mellem de samfundsmæssige omkostninger i forhold til recidivrisikoen. Den samfundsmæssige nytte beløber sig til 3.107 kr.,

mens de samfundsmæssige omkostninger kan opgøres ved forskellen mellem samfundets udgifter forbundet med finansieringen af henholdsvis en ubetinget dom og en dom til ungdomssanktion, som er $(7.452.840 - 745.200) = 6.707.640$ Kr.

Resultatet af ovenstående regnestykke viser, at den samfundsmæssige nytte ved, at den unge får en dom til ungdomssanktion frem for en ubetinget dom på kort sigt vil være 3.107 kr., mens de samfundsmæssige omkostninger udgør 6.707.640 kr.

Med hensyn til inkapaciteringseffekten af de to former for strafferetlige sanktioner, vil effekten i det nævnte eksempel være større ved en ubetinget dom, da den unge sammenlagt vil opholde sig på en sikret institution i 6 måneder, mens opholdet vil vare 4 måneder ved en dom til ungdomssanktion, alt andet lige.

Nytteværdien potentielle ofre vil være størst ved en ubetinget dom, da inkapaciteringseffekten er større sammenholdt med en difference i recidiv på 2 %. Samtidig fastslår det i rapporten om "Ungdomssanktionens forløb" (2006), at omkring halvdelen af dem, som recidiverer, gør det inden for det første år af ungdomssanktionen.

Nytteværdien for ofret vil ud fra et retfærdighedshensyn antagelig være større ved en ubetinget dom, dog afhængigt af ofrets præferencer.

Afskrækkelseeffekten af ungdomssanktion er størst baseret på de unges holdning til denne sanktion. Men manglende retssikkerhed i forhold til forhåndsviden om hvilken sanktion, den unges lovovertrædelse vil udløse, gør det vanskeligt at ansætte værdien af afskrækkelseeffekten. Sandsynligheden for at blive idømt en dom til ungdomssanktion er svær at estimere. Til trods for disse implikationer, vil risikoen for at kunne blive idømt en dom til ungdomssanktion have en vis afskrækkende effekt.

Nytteværdien for den unge i forhold til de to sanktionsformer vil jeg, på baggrund af ovenstående overvejelser, antage vil være størst ved en ubetinget dom til trods for at den unge, alt andet lige, vil opholde sig to måneder mere i sikret regi. Den unge, som bliver dømt til ungdomssanktion vil i værste fald kunne risikere at blive anbragt i sikret regi sammenlagt i en længere periode, da længstetiden er 12 måneder og kompetencen til at foretage tilbageførsel er tillagt kommunen. Den unges usikkerhed om, hvad fremtiden vil rumme, og følelsen af at være underkastet de sociale myndigheders magt er faktorer, som medvirker til at reducere den unges nytteværdi.

Det kan således konkluderes, at ungdomssanktionen ud fra en omkostningsbetragtning ikke er en optimal anvendelse af samfundets ressourcer, idet de samfundsmæssige omkostninger på kort sigt langt overstiger den samfundsmæssige nytte. Ungdomssanktionen er på ingen måde økonomisk rentabel.

4. Ressourceallokering

I og med at det er muligt at konkludere, at de samfundsmæssige omkostninger langt overstiger den samfundsmæssige nytte forbundet med ungdomssanktionen, er der grund til at overveje muligheden af at allokere de bundne ressourcer i ungdomssanktionen som straffe- og behandlingsforanstaltning til en alternativ anvendelse, som optimerer de investerede ressourcer og har en større effekt i forhold til forebyggelse af kriminalitet.

Donohue⁶⁵ har lavet en undersøgelse af den kriminalpræventive effekt af fængsler og sociale udgifter. Han undersøger under hvilke betingelser en ændret resourceallokering fra et voksende antal af indsatte i fængslerne til sociale udgifter vil føre til en reduktion i den samlede kriminalitet. Han påpeger, at førskole-indsatsprogrammer sammenkædet med familiebehandling har skabt imponerende resultater i forhold til en reduktion af kriminalitet. Endvidere er en målretning af ressourcer i forhold til de børn, som er i højrisiko for kriminel adfærd, nødvendig for at skabe en omkostningseffektiv reduktion af kriminalitet.

Medmindre at samfundets ressourcer anvendes på en måde, så den marginale nytteværdi (nedgangen i kriminalitet opnået ved anvendelsen af den sidste krone) er den samme for fængsel og sociale indsatser eller programmer, vil samfundet ikke bekæmpe kriminalitet på en omkostningseffektiv måde. Hvis dette er tilfældet, vil en resourceallokering til indsatser med et højere afkast reducere kriminalitet ud fra en forudsætning om et givent omkostningsniveau.

Donohue mener ikke at de estimerede omkostninger i form af sociale ydelser til de familiemedlemmer, som er afhængige af den indsatte, bør indgå i inkapaciteringsomkostningerne, da de øgede udgifter til disse sociale ydelser ikke udgør en social omkostning, men en kapitaloverførsel fra skatteydere til modtagere af sociale ydelser. I opgørelsen af de samfundsmæssige omkostninger skal konsekvensen af indespærringen for den indsattes familie medtages. De immaterielle omkostninger, som tab af en forældres eller ægtefælles selskab samt følgeomkostninger for familie som en konsekvens af at være afhængig af sociale ydelser indgår i opgørelsen. Donohue mener endvidere, at man kan argumentere for at den indsattes omkostninger er en samfundsmæssig omkostning, selvom for visse former for forbrydelser, kan samfundet føle nytte i forhold til denne omkostning ud fra et retfærdighedssynspunkt. Inkapacitering medfører samfundsmæssige omkostninger, hvis opholdet i fængsel påvirker den indsattes produktivitet efter løsladelse eller er en hindring for akkumulering af lovlig ar-

⁶⁵ John J. Donohue & Peter Siegelman: Allocating Resources among Prisons and Social Programs in the Battle Against Crime.

bejdserfaring. Sanktionen af den kriminelle handling vil ofte have en negativ effekt på fremtidige ansættelsesmuligheder og jobstabilitet.⁶⁶

4.1 Straffens formål og effekter

Straf er, i dens yderste konsekvens, en tilsigtet påførelse af skade/ulempe som sanktion af en uacceptabel adfærd. Straf er som institution eller samfundsnorm dybt forankret i historien, og det er svært at forestille sig et samfund uden denne institution. Således må alle borgere i samfundet påtage sig det ansvar, der er forbundet med den ulempe, som straf påfører den dømte kriminelle. Ulempe i form af frihedsberøvelse, kontrol og påførelse af fysiske og psykiske omkostninger.

Omkostningerne, der er en konsekvens af denne sanktionsform, bør kun finde anvendelse, når der er en berettiget grund til det.

Som et minimum medfører et ophold i fængsel/sikret afdeling et tab af personlig frihed og handlefrihed, materielle goder, personlig sikkerhed og social kontakt.

Straf som institution tjener flere formål. Straf som sanktion på en adfærd, som ligger uden for samfundets normer indeholder et genoprettelseshensyn i forhold til offeret og indeholder dermed også et element af hævn. Et andet formål er inkapaciteringseffekten, d.v.s. så længe en dømt person sidder indespærret, er det ikke muligt for personen at begå ny kriminalitet. Strafelementet og – udmålingen er også knyttet til en afskrækkelseeffekt, idet en forudsætning om, at mennesker handler ud fra rationalitet og optimering af egennytte vil medføre, at en person, som overvejer at begå en kriminel handling, vil inddrage risikoen for at blive arresteret og strafsanktionen i sine overvejelser. Afhængigt af personens nytte forbundet med den kriminelle handling, vil en straf af et vist omfang afholde personen fra at begå kriminalitet.

Ifølge utilitarismen er en social praksis berettiget så længe den generer mere nytte end omkostninger. En social praksis, som generer den samme nytte ved lavere omkostninger er moralsk at foretrække, mens en praksis, der generer højere omkostninger end nytte ikke er berettiget.

Omkostninger forbundet med straf har sin berettigelse, hvis disse omkostninger er nødvendige for at opnå en større nytte forbundet med at afskrække et tilstrækkeligt antal af forbrydelser.

Under forudsætningen om perfekt information, vil en utilitarist som udgangspunkt udelukke en straffepolitik, som generer større omkostninger (gennem afstraffelse) end dens nytteværdi (gennem forebyggelse af kriminalitet)⁶⁷.

⁶⁶ John J. Donohue & Peter Siegelman: Allocating Resources among Prisons and Social Programs in the Battle Against Crime. s. 6

⁶⁷ Deidre Golash: The case against punishment: retribution, crime prevention and the Law (2005) s. 23

4.1.1 Straffens kriminalpræventive effekter

Effekten af afskrækkelse og inkapacitering er kriminalpræventive effekter som ofte opfattes som givne effekter af straf og stafudmåling. En antagelse om, at negative konsekvenser vil formindske en uacceptabel adfærd samt at en indespærring af en kriminel vil formindske antallet af forbrydelser, som den kriminelle i modsat fald ville have begået, kan kritiseres.

4.1.2 Afskrækkelseseffekt

Det synes indlysende, at risikoen for straf forebygger kriminalitet. Truslen om negative konsekvenser er ofte en faktor, som har indflydelse på menneskers adfærd, men det er ikke altid den afgørende faktor. De fleste har i forsøget på at finde en lovlig parkeringsplads, udsat sig selv for diverse ulemper, udelukkende med det formål at undgå en parkeringsbøde. Men mange bilister kan også bekræfte, at de til tider har ignoreret risikoen for at få en parkeringsbøde og valgt at parkere ulovligt.

Til tider er truslen om negative konsekvenser overskygget af andre overvejelser, f.eks. positive grunde til at foretage visse handlinger eller andre grunde til at afstå fra at gøre disse handlinger.

Et eksempel er straffen for overgreb mod børn. Denne straf er irrelevant for forældre, som prioriterer og værdsætter deres barns trivsel lige så højt som deres egen, i visse tilfælde højere.

Ligeledes er straffen formentlig irrelevant for dem, som ikke er i stand til at kontrollere deres voldelige adfærd.

Selv i tilfælde, hvor mennesker er i stand til at kontrollere deres adfærd og truslen om konsekvenser er betydningsfuld for dem, vælger nogle, på trods af risikoen, alligevel at begå kriminalitet ud fra en umiddelbar nytteværdi.

Det er ikke utænkeligt, at denne manglende rationelle beregning, er mere fremherskende hos de mennesker, som med større sandsynlighed vil begå kriminalitet. Mennesker med kognitive adfærdsvanskeligheder, f.eks. psykiske problemer, lavere intelligens eller modenhed, eller mennesker med følelsesmæssige vanskeligheder, som dårlig impuls kontrol eller som har været udsat for omsorgssvigt er overrepræsenteret i andelen af indsatte i fængsler⁶⁸.

Mange menneskers adfærd er reguleret af andre årsager, f.eks. samvittighed eller hensynet til omdømme. Mennesker, som ikke har denne adfærdsregulering og som f.eks. forventer at opnå anerkendelse ved at begå visse former for kriminalitet, vil formentlig være mindre modtagelige i forhold til strafferetlige sanktioner.

⁶⁸ Deidre Golash: The case against punishment: retribution, crime prevention and the Law (2005) s.25

4.1.3 Inkapaciteringseffekt

Mens afskrækkelseeffekten kan være svær at fastlægge, er der ikke tvivl om, at fængsel har en vis inkapaciteringseffekt. Dog ville visse af de indsatte ikke havde begået ny kriminalitet, selv om de ikke havde siddet i fængsel. Andre indsatte vil blive erstattet af andre kriminelle, som vil begå de samme forbrydelser. Nogle indsatte vil tillære sig ny adfærd og handlemåder under påvirkningen af samværet med andre kriminelle, som sandsynligvis vil have en negativ indvirkning på den indsatte og dermed forøge sandsynligheden for, at den indsatte begår ny kriminalitet efter løsladelse.

Straf kan påvirke afkastet af kriminalitet i forhold til lovlige handlinger, som kan medføre langsigtede ændringer i det kriminelle engagement. Men hvis sikrede institutioner danner grundlag for tilegnelse af kriminel menneskelig kapital eller stigmatiserer dem som afsoner, kan hårde straffe i forhold til ungdomskriminalitet reducerer kriminalitet på kort sigt, men forøge den på lang sigt.

Visse kriminelle vil være i stand til at fortsætte deres kriminelle aktiviteter, mens de sidder i fængsel v.h.j.a. samarbejde med medsammensvorne udenfor fængslet. Mens andre vil udvise en kriminel adfærd i forhold til de andre indsatte.

4.1.4 Estimerer af inkapaciteringseffekten

Der findes to metoder til at estimere inkapaciteringseffekten. Den første metode fokuserer på omfanget af kriminalitet som forhindres gennem at den dømte kriminelle fjernes fra samfundet og placeres i fængsel og dermed elimineret de forbrydelser, som den dømte i modsatte fald ville have begået.

Den anden metode estimerer den totale reduktion af kriminalitet forbundet med øget inkapacitering uden at skelne mellem inkapaciterings- og afskrækkelseeffekten. Denne metode tester en forudsætning om at en øget antal af indsatte er associeret med lavere omfang af kriminalitet.

Den rene inkapaciteringseffekt, angivet i procent, som estimeres i den første metode findes ved følgende formel i forhold til røverier;

$$\text{Antallet af personer i fængsel} \times c$$

Hvor c er et subjektivt estimat af f.eks. antallet af røverier, som forhindres ved at fængsle en røver i et år. Den procentuelle kapaciteringseffekt angiver stigningen i antallet af røverier, hvis de nuværende indsatte blev sat på fri fod, og den nye risiko for inkapacitering, som er lig 0, ikke medfører nogen ændringer i kriminel adfærd hos aktuelle eller potentielle lovovertrædere. Man kan fremsætte den kritik, at begge disse forudsætninger er lidet sandsynlige, men omvendt er de anvendelige til at sammenligne estimerer af inkapaciteringseffekten. Donohue inddrager seks forskellige undersø-

gelsler af inkapaciteringseffekten. Disse undersøgelser er funderet på de nogenlunde samme gruppe af statistiske modeller, dog med variende grader af kompleksitet og raffinement. De vigtigste variabler, som indgår i disse modeller er en fordeling af de 2 første variabler:

- Fordelingen af λ , målt ved antallet af begåede forbrydelser pr. år, både af kriminelle i forhold til hele befolkningen og indsatte.
- Fordelingen af karrierens længde, dvs. den kriminelles livscyklus, dvs. antallet af år, som den kriminelle begår kriminalitet på fri fod.
- Sandsynligheden for at blive arresteret og dømt, som kan variere med λ .

Donohue fremhæver fire potentielle problemer forbundet med disse modeller, som kan overdrive den estimerede effektivitet af inkapaciteringseffekten.

1. Afvigelse i selvrapporering af kriminelle handlinger.
2. Differentiering mellem beholdninger og gennemløb
3. Differentiering mellem marginal og gennemsnitlig kriminalitet
4. Effekten af udskiftning

Ad 1. Afvigelse i selvrapporering af kriminelle handlinger.

Disse modeller bygger på data, som kun kan fremskaffes ved at spørge indsatte om, hvor mange forbrydelser, de har begået. Den indsatte kan meget vel tænkes enten at overdrive eller nedtone omfanget af deres kriminelle adfærd. Disse subjektive data kan ikke korrigeres, da der ikke findes uafhængige kontroldata.

Det er dog muligt at sammenligne det selvrapporterede antal af anholdelser med officielle optegnelser. Disse sammenligninger viser generelt et billede af, at selvrapporeringen er i overensstemmelse med de officielle optegnelser, med få eller ingen afvigelse. Men med hensyn til de lovovertrædere, som ikke rapporterer præcist, er afvigelsen mellem antallet af faktiske og selvrapporterede anholdelser ikke sjælden. Lovovertrædere, som er blevet anholdt få gange undervurderer systematisk antallet af anholdelser, mens dem med mange anholdelser overvurderer. Uden disse korrektioner, vil en anvendelse af "rå" selvrapporterede data medføre at inkapacitering fremstår mere effektiv end i realiteten.

Ad 2. Differentiering mellem beholdninger og gennemløb

En metode til at beregne inkapaciteringseffekten er, at opstille den hypotese, hvad der ville ske, hvis man tog en gruppe af indsatte, som står til at skulle løslades og man, i stedet for at løslade dem, byggede tilstrækkeligt med nye fængselsceller med henblik på at holde dem indespærret i endnu et år. Denne metode kan være behæftet med usikkerhed, hvis man forudsætter, at de indsatte som løslades et tilfældigt år udgør en

stikprøve af alle indsatte, når de i virkeligheden har en tendens til at tilhøre den mindre hårde kerne af kriminelle.

Skellet mellem det gennemsnitlige antal af forbrydelser begået af den totale beholdning af indsatte og den gennemsnitlige kriminalitet begået af den gruppe af indsatte, der er klar til at forlade fængslet.

Når antallet af indsatte har haft en stigende tendens, er der med stor sandsynlighed en stor difference mellem beholdningen og gennemløbet. Især kriminelle med kortere straffe end det gennemsnitlige niveau i stafudmålingen vil være overrepræsenteret blandt de indsatte, som løslades fra fængslet indenfor et nærmere angivet år. Hvis der er en positiv korrelation mellem straffens længde og tidligere straffe, hvilket forekommer sandsynligt, er der en tendens til at årgangen af løsladte vil have en λ , som er lavere end gennemsnittet. Deraf følger at reduktionen af forbrydelser ved at bibeholde de løsladte fanger i fængsel i endnu et år vil sandsynligvis være mindre end det gennemsnitlige antal forbrydelser begået af alle indsatte.

Ad 3. Differentiering mellem marginal og gennemsnitlig kriminalitet

Indsatte fanger har en tendens til at have en betragtelig højere λ end den totale "aktive kriminelle befolkning". Begrundelsen for denne afvigelse er, at kriminelle som begår flere forbrydelser om året, udsætter sig selv for en højere risiko pr. år for at blive arresteret. Dette vil, alt andet lige, betyde at en udvidelse i antallet af indsatte vil inddrage kriminelle med progressivt lavere λ .

Hvis man i stedet for at holde den nuværende årgang af løsladte indespærret endnu et år, anbringer tilstrækkeligt nye fanger, som både erstatter udstrømningen og øger den totale bestand af indsatte, vil den nye gruppe sandsynligvis være mindre tilbøjelig til at begå kriminalitet end gennemsnittet af alle fanger. Konsekvensen for estimater af inkapaciteringseffekten, som er baseret på at forlænge indespærringen endnu et år, er, at disse overvurderer effekten/nyttens ved at indespærre flere kriminelle.

Ad 4. Effekten af udskiftning

En forudsætning om at inkapaciteringen af en fange i endnu et år vil reducere omfanget af kriminalitet med antallet af lovovertrædelser, som den pågældende fange begik året før indespærringen, kan være gældende for visse former for kriminelle handlinger men ikke for andre.

For eksempel vil indespærringen af en voldtægtsforbryder, som systematisk begår x antal voldtægter om året, alt andet lige reducere omfanget af voldtægter det næste år med antallet af voldtægter, som manden ville have begået, hvis han havde været på fri fod.

Et eksempel på det modsatte kan være, hvis den gennemsnitlige fange begik tyveri af 51 biler i året op til fængslingen. Hvis tyverierne blev begået af kriminelle netværk (organiseret kriminalitet) eller bander, vil tabet af et bandemedlem formentlig føre til rekrutteringen af et nyt medlem. Hvis det nye bandemedlem ikke er ligeså talentfuld eller energisk som sin forgænger, vil dette reducere omfanget af tyverier, men en forudsætning om en reduktion svarende til tyveri af 51 biler vil være overvurderet.

Længden af den kriminelle karriere

Det er en udbredt opfattelse⁶⁹, at de fleste kriminelle ikke begår lovovertrædelser jævnt distribueret gennem hele deres voksne liv. Tværtimod er kriminel adfærd forholds-mæssigt koncentreret over en kortere periode, typisk i de sene teenageår eller i starten af tyverne. Dette forhold har betydning for inkapaciteringseffekten som et middel til at bekæmpe eller kontrollere kriminalitet.

Man kan opstille et eksempel på en 20 årig mand, som har begået 40 lovovertrædelser året op til fængslingen. Hvis han idømmes en straf på 10 års fængsel, vil en konklusion om, at inkapaciteringen af manden vil forhindre antallet af kriminelle handlinger med 400 over de næste 10 år, være overvurderet. Hvis mandens kriminelle karriere alt andet lige ville slutte i en alder af 25 år, vil den reelle effekt være en reduktion på 200 lovovertrædelser og halvdelen af straffens længde vil ikke havde nogen inkapaciteringseffekt.

Det fremgår af 5 forskellige undersøgelser af inkapaciteringseffekten at estimatet varierer mellem 4,7 til 174 procent.

Donohue fremhæver en undersøgelse lavet af William Spelman⁷⁰, hvor Spelman forsøger at korrigere for de disse faktorer. Spelman konkluderer, at man med 90 % sandsynlighed kan estimere elasticiteten af kriminalitet i forhold til inkapacitering til mellem 0,12 og 0,20 med et kvalificeret estimat på 0,16.

Den anden metode til at estimere kapaciteringseffekten forsøger at fastslå den totale effekt af øget inkapacitering på kriminalitet, uanset om effekten udspringer af afskrækelse, inkapacitering eller rehabilitering eller helt eller delvist imødegås uanset det incitament til at begå kriminalitet, som en fængsling kan resultere i.

Donohue omtaler en undersøgelse lavet af Thomas Marvell and Carlisle Moody⁷¹, hvori de forsøger at estimere kriminalitetens elasticitet i forhold til inkapacitering ved at anvende statistikker over kriminalitet og indsatte i fængslerne i 49 amerikanske stater i perioden 1971-89. Marvell og Moody fremkommer til samme estimat som Spelman,

⁶⁹ John J. Donohue & Peter Siegelman: Allocating Resources among Prisons and Social Programs in the Battle Against Crime s. 11

⁷⁰ William Spelman: Criminal Incapacitation (1994)

⁷¹ Thomas Marvell and Carlisle Moody: Prison Population Growth and Crime Reduction (1994)

idet deres konklusion er, at en stigning i antallet af indsatte med 1 % medfører omkring 0,16 % færre anmeldte lovovertrædelser, altså en elasticitet på 0,16.

Med den antagelse at Spelmans estimat af en elasticitet på 0,16 udelukkende er baseret på den rene inkapaciteringseffekt af indespærringen, mens Marvel og Moody estimerer den totale inkapaciteringseffekt, inklusiv effekten af afskrækkelse, er de to undersøgelser ikke i overensstemmelse med hinanden, medmindre indespærring ikke har nogen afskrækkende effekt.

I forhold til sammenligningen af inkapaciteringseffekten af henholdsvis en ubetinget dom og dom til ungdomssanktion, vil opholdet på en sikret institution have en effekt på den unges muligheder for at begå kriminalitet. Dog vil det være muligt for den unge at rømme fra institutionen eller i forbindelse med udgang at begå ny kriminalitet.

I forhold til ungdomssanktionen, er det ikke realistisk at tale om en inkapaciteringseffekt i forhold til fase 2 og 3, idet den unge under disse faser ikke er indespærret.

4.2. Anvendelsen af sociale programmer og indsatser til kriminalitetsbekæmpelse

Samfundsmæssig støtte til rehabiliteringsprogrammer, særligt forebyggelsesprogrammer i den tidlige barndom er interessante på baggrund af de observationer, som man har gjort i undersøgelser af kriminalitet og ungdomskriminalitet, som viser en stærk årsagssammenhæng mellem tidlig og fremtidig adfærd⁷². Datakilder indsamlet i forskellige tidsperioder og fra hele verden indikerer, at asocial og afvigende adfærd, som kommer til udtryk tidligt i livet, har en tendens til at fortsætte ind i barndommen, ungdommen og voksenlivet. Disse undersøgelser har også vist, at en lille andel af lovovertrædere er ansvarlig for et stort omfang af kriminalitet, særligt omfattende berigelses- og voldskriminalitet.

Donohue undersøger den kriminalitetsbekæmpende effekt af forskellig sociale programmer.

Han undersøger 4 former for sociale indsatser:

- a) børnehaveklasse- og førskoleundervisning/rådgivning
- b) familiebehandling (rettet mod familier med adfærdsvanskelige børn)
- c) behandlingsprogrammer målrettet kriminelle unge
- d) arbejdsmarkedsinterventioner, der er udformet til at afhjælpe mangler i forudgående uddannelse og/eller styrke jobfærdigheder.

⁷² Mark A. Cohen & Alex R. Piquero: New evidence on the monetary value of saving a High Risk Youth (2008)

En svaghed i forhold til at evaluere disse programmer er, at de fleste kun er blevet afprøvet i en mindre målestok, som pilotprojekter eller over en relativ kort tidsperiode. Samtidig er mange af evalueringen af programmerne ikke blevet gennemført v.h.j.a. en økonomisk metode, som gør det muligt at beregne deres omkostninger og nytte. Selvom programmerne vurderes som effektive, idet det kan dokumenteres, at de har en betydelig indvirkning på kriminel adfærd, er det uklart hvorvidt effekten er tilstrækkelig til at berettige programmets omkostninger.

4.2.1 Børnehaveklasse⁷³- og førskoleundervisning/rådgivning

De succesfulde programmer deler tre karakteristika:

1. Indsatsen sker i den tidlige barndom - nogle af programmerne starter før fødslen af barnet – men i alle tilfælde inden barnet fylder 4 år.
Betydningen af tidlig indgriben er i overensstemmelse med resultaterne i Adrian Raines undersøgelse⁷⁴, som peger på, at drenge, der har oplevet medicinske komplikationer ved fødslen i kombination med svag moderlig omsorg er disponeret for at blive involveret i voldelig kriminalitet i en alder af 18 år.
2. programmet inddrager barnets familie i rådgivning eller terapi, som er knyttet til børnehaveklassen, børnehave eller vuggestue.
3. programmerne udfoldes i en mindre skala, er af høj kvalitet og tillige omkostningstunge.
De vellykkede programmer har en varighed af mindst 2 år og har tilknyttet personale som besidder høj faglighed.

De vellykkede programmer medførte varige forbedringer i socialiseringsevne, børnene var mere velfungerende i skolen, besad større selvværd og familieforholdet fungerede bedre. Omvendt lykkedes det ikke at skabe varige forbedringer af børnenes IQ eller andre målemetoder for kognitive evner.

To programmer konkluderede, at førskoleindsatsen i et betydeligt omfang reducerede de unges kontakt med ungdomsretssystemets myndigheder. I en alder af 19 år, var 40 procent færre unge i den eksperimentelle gruppe i projekterne blevet anholdt mindst en gang, 50 procent færre var blevet anholdt mere end to gange, og en langt større andel af de anholdte var blevet arresteret for mindre lovovertrædelser.

⁷³ Det bør i denne forbindelse nævnes, at børn i USA starter i skolen, når de er 4 år til forskel for Danmark, hvor skolestarten oftest er, når barnet er 5-6 år.

⁷⁴ Adrian Raine et al: Birth Complications Combined with Early Maternal Rejection at Age 1 Year Predispose to Violent Crime at Age 18 Years (1994)

4.2.2 Familiebehandling

Familiebehandling, som bl.a. kan bestå i at undervise forældre, til børn med adfærdsvanskeligheder, i børneopdragelse v.hj.a. ikke-voldelige sanktioner, viser en omfattende forbedring af børnenes adfærd på kort sigt, mens den langsigtede effekt er uklar. Med hensyn til forebyggelse af kriminel adfærd er der ikke påvist en direkte effekt.

4.2.3 Behandlingsprogrammer målrettet kriminelle unge

Et støtteprogram for unge, som tilhører gruppen i højrisiko for at blive kriminelle lavede en undersøgelse med selvrapportering, hvor de unge blev spurgt om de havde været i kontakt med politiet indenfor det sidste år og i bekræftende fald, hvor mange gange. Deltagere i programmet synes at have haft mindre kontakt til politiet end kontrolgruppen. Til trods for at halvt så mange af de unge i programmet rapporterede om problemer i forhold til politiet i forhold til kontrolgruppen, synes der kun at være en lille signifikant forskel. Idiosynkratiske karakteristika kan muligvis forklare årsagen i forhold til de geografisk vellykkede programmer. Især to steder adskiller sig. Det ene sted havde programmets unge flere problemer i forhold til politiet end kontrolgruppen. Det andet sted var det ikke muligt at adskille de to grupper af unge.

Det kan således konkluderes at, mens behandlingsprogrammerne kan have bevirket vigtige ændringer i andre elementer af deltagernes liv, er dokumentationen af en signifikant effekt på kriminel adfærd ikke overbevisende⁷⁵.

Denne konklusion stemmer overens med Justitsministeriets Forskningsenheds undersøgelse af effekten af ungdomssanktionen, som påviser, at 78 % af de dømte unge, indenfor en to årig periode efter ophør af sanktionen, begår ny kriminalitet. Til sammenligning har de unge som får en ubetinget dom, som ikke indeholder nogen behandlingsindsats, en recidivprocent på 80 %.

Da ungdomssanktionen har til formål at rehabilitere de unge kriminelle gennem socialpædagogisk behandling for, at de unge ikke skal bibeholde den kriminelle adfærd, kan denne behandlingssanktion muligvis resultere i en påvirkning af de unges liv, men dokumentationen for en vellykket indsats med henblik på at ændre den unges engagement i kriminalitet er ikke markant.

4.2.4 Arbejdsmarkedsinterventioner

Programmet "Job-korpset" har et forløb over 6-7 måneder. Deltagerne er hovedsageligt unge drenge af afroamerikansk afstamning, som er droppet ud af skolen, tilhører den lavere sociale samfundsklasse og som formentlig er i højrisikogruppen for at begå kri-

⁷⁵ John J. Donohue & Peter Siegelman: Allocating Resources among Prisons and Social Programs in the Battle Against Crime s. 25

minalitet. Programmet afviser ansøgere, som har alvorlige adfærdsproblemer, således at der er en tendens til at ekskludere hårde kriminelle. Deltagerne lærer faglige færdigheder og modtager omfattende specialundervisning.

Cost benefit analyser påviser, at investeringen i programmet giver et afkast på ca. 18 % eller et afkast på 1,46 kr. per investeret krone. Nyttens bestod i en reduktion i antallet af drab, nedgang i andre former for kriminalitet samt deltagernes øgede produktivitet over en 4 årig periode.

Programmet synes at reducere antallet af anholdelser med ca. 20 % for røverier, 15 % for tyverier, men kun 4 % for indbrud. Det vejede gennemsnit i reduktionen er 12,3 %.

Estimatet af reduktion i raten af anholdelser for drab er overvurderet⁷⁶. Reduktionen i forhold til programmets deltagere er skønnet til ca. 3 anholdelser pr. 1.000 deltagere årligt. Hvis man opstiller en forudsætning om, at ingen af deltagerne blev anholdt for drab i evalueringsperioden vil reduktionen v.h.j.a. udgøre 290 færre anholdelser for drab pr. 100.000 deltagere. En reduktion af denne størrelse kan kun være realistisk, hvis kontrolgruppen blev anholdt for drab 290 gange årligt (analysen medtager ikke den faktiske rate af anholdelser for kontrolgruppen eller deltagerne), men dette tal er mere end fire gange større end mordraten for sorte mænd i alderen 15-24 år. Med andre ord kan disse tal kun være nøjagtige, hvis kontrolgruppen havde en usandsynlig høj rate af anholdelser for mord, mens programmet helt har elimineret deltagernes anholdelser for mord i forsøgsperioden. Sidstnævnte antagelse forekommer usandsynligt, da skønnet over reduktioner for andre forbrydelser var langt mindre dramatisk.

Samtidig viser analysen, at anholdelser for grov vold blev reduceret med 1 pr. 1.000 deltagere. Dette indikerer yderligere at der er tale om et overvurderet skøn, da antallet af anholdelser for grov vold langt overstiger anholdelser for drab. Til sammenligning var der i Danmark i 2010 16.555 anmeldelser for grov vold (straffelovens §§ 245 og 246), mens antallet af drab var 49⁷⁷.

Dette programs succes er sårbar over for forskellige generelle vilkår på arbejdsmarkedet f.eks. økonomiske konjunkturer, efterspørgslen efter bestemte former for arbejdskraft og den procentvise andel af arbejdsløse.

4.3 Trade off mellem inkapacitering og rehabilitering

Samfundsmæssige omkostninger forbundet med kriminalitet er langt større end omkostninger til uddannelse. Derfor er investeringen i uddannelse en optimal anvendelse af ressourcer, hvis det kan forebygge, at den unge begår kriminalitet.

⁷⁶ John J. Donohue & Peter Siegelman: Allocating Resources among Prisons and Social Programs in the Battle Against Crime s. 29

⁷⁷ Danmarks Statistik: Kriminalitet 2010

Dette afsnit udforsker logikken bag denne politiske opskrift. Denne indeholder to centrale problemstillinger. Den første angår, hvorvidt der er programmer, der rent faktisk kan reducere kriminalitet. Den anden er problemet målretningen af indsatser. Den meste kriminalitet begås af kun en lille brøkdel af befolkningen. Hvis vi havde dokumenteret viden om, at der er programmer, der rent faktisk reducerer kriminalitet, og vi på forhånd vidste, hvem den potentielle kriminelle var, var det muligt at målrette indsatsen. Det er ikke muligt at identificere hvem, der med sandsynlighed vil blive en hårdet kriminel, og det er endnu sværere at foretage præcise forudsigelser på et tidligt stadie, således at den tidlige indsats iværksættes rettidigt.

Resultatet er, at alle penge, der spares ved at reducere antallet af mennesker i fængsel nødvendigvis må være spredt over en stor pulje af potentielle kriminelle, som begrænser det beløb, som er til rådighed for den enkelte modtager.

Selvom det er muligt at opstille visse karakteristika (symptomer), som går igen i forhold til kriminelle unge, og dermed kategoriserer børn i højrisikogruppen, er det ikke alle børn, som tilhører højrisikogruppen, som - uden en social indsats - vil ende med at begå kriminalitet som ung. Omvendt vil børn, som ikke umiddelbart tilhører risikogruppen, alligevel godt ende med at blive kriminelle.

Det gør det relevant at undersøge, hvorvidt de samfundsmæssige ressourcer, som anvendes til at indespærre unge kriminelle, ved en resourceallokering til de mest vellykkede sociale programmer kan genere en tilsvarende forebyggelse af kriminalitet. Det er muligt at opstille 2 valgmuligheder:

1. Øge antallet af indsatte med 50 %, eller
2. Bibeholde nuværende niveau af indsatte og anvende de sparede samfundsmæssige omkostninger på kriminalitetsforebyggende programmer.

En stigning i antallet af indsatte med 50 % forventes at reducere kriminaliteten med:

$$\Delta \text{ kriminalitet} = 0,5 \times \eta$$

hvor η er kriminalitetens elasticitet i forhold til indsatte. Ansættelsen af elasticitetens størrelse er afgørende for denne analyse. Ifølge Donohue ligger elasticiteten formentlig i intervallet 0,15 - . 20, men den kan være så lav som 0,10 eller så høj som 0,30. Ved at anvende de yderligt liggende estimer, vil kriminaliteten, alt andet lige, være omkring 5-15 procent højere under et konstant antal af indsatte, end den vil være, hvis man øger antallet af indsatte med 50 %. Spørgsmålet bliver da, om samfundet, ved at kanalisere de sparede omkostninger over i sociale indsatser, kan opveje den procentvise stigning i kriminaliteten, som disse besparelser generer.

Med henblik på at udforske valget mellem de afstraffende og forebyggende kriminalitetskontrolstrategier, er det nyttigt at overveje de afvejninger, at som samfundet implicit gør. En mulighed kunne være at bruge penge på uddannelse, rådgivning og behandling af unge fra børnehaven op igennem skoletiden. Alternativt kan samfundet vælge at bruge de samme ressourcer på fængsling af en lille, men betydelig del af disse børn i fremtiden.

Hvis man gør nogle antagelser om størrelsen af den fremtidige indespærring af den aktuelle gruppe af 3-årige, kan man beregne nutidsværdien af de fremtidige omkostninger ved indespærring for denne årgang.

Første antagelse er, at samfundet ønsker at fastholde det nuværende antal af indsatte. Donohue foretager et estimat af hvor mange af en årgang, der vil opholde sig i fængsel på et eller andet tidspunkt, den gennemsnitlige længde af opholdet og antal af ophold i fængsel⁷⁸.

Estimatet synes at være baseret på nogle usikre variabler i form af nogle subjektive skøn. Donohue opgør nutidsværdien af omkostningerne, v.hj.a. to kalkulationsrenter, ved at øge antallet af indsatte med 50 %, men medtager ikke retssystemets omkostninger. Disse omkostninger bør indgå, hvis den forebyggende strategi resulterer i færre anholdelser og domme. Dernæst undersøger Donohue hvor stor en reduktion i kriminalitet, der kan forventes at opnås ved de en investering i de sociale indsatser. Han opstiller tre betingelser, som skal være opfyldt for at opnå en større reduktion i kriminalitet, som udspringer af sociale programmer frem for en øgning i antallet af indsatte:

1. Sikre og præcise estimater af inkapaciteringseffekten.

Donohue konkluderer, at de moderate estimater af inkapaciteringseffekten er akkurate.

2. målretning af sociale indsatser til børn (og familier) med høj risiko for at blive kriminelle.

I en dansk undersøgelse fra 1993⁷⁹ opererer man med begrebet risikobørn, og finder frem til at der er tale om 15 % af alle børn og unge. Gruppen af risikobørn opdeles i tre kategorier, den blødere gruppe af "børn med særlige behov", gruppen af "truede børn" og kernegruppen af "problembørn". Kernegruppen blev opgjort til ca. 4 % af de 10-18 årige børn og unge.

3. det er muligt at opnå omkring halvdelen af reduktionen i kriminalitet forårsaget af de små pilotprojekter, når de foldes ud i en større målestok.

⁷⁸ John J. Donohue & Peter Siegelman: Allocating Resources among Prisons and Social Programs in the Battle Against Crime s. 32

⁷⁹ Per Schultz Jørgensen m.fl.: Risikobørn. Hvem er de – Hvad gør vi? (1993)

Det er forbundet med vanskeligheder, at foretage en analyse af hvorvidt de ressourcer, som er bundet til domme til ungdomssanktion, ved en allokering til tidlige indsatser i forhold til børn som er høj risiko for at blive kriminelle, vil give en større reduktion i kriminaliteten. Der findes i Danmark ingen dokumenterede effektanalyser af sociale indsatser i forhold til forebyggelse af kriminalitet. Først i de senere år har kommuner og staten sat fokus på metoder, som kan danne grundlag for en økonomisk rentabel tilgang til sociale foranstaltninger.

Center for alternativ samfundsanalyse (CASA) har i 2010 lavet en undersøgelse af investeringer i tidlige sociale indsatser. Socialpædagogernes Landsforbund har bestilt analysen inspireret af to svenske nationaløkonomers analyse af økonomiske potentialer for tidlige indsatser.

Med tidlig indsats menes en langsigtet og helhedsorienteret indsats fra sundhedspleje, daginstitution og op gennem skoletiden, som er rettet mod hele familien.

De samlede offentlige udgifter til området udsatte børn og unge udgjorde i 2009 13,8 mia.kr.

Danmarks statistik⁸⁰ har undersøgt voksnes kriminalitet, sundhed og uddannelse i forhold til hvorvidt de pågældende personer har støtte fra bistandsloven/serviceloven i deres barndom og/eller ungdom. For de 20-39 årige gælder det for mellem 5,5 og 7 % (1997-2007). Blandt voksne, som har begået kriminalitet er der en overrepræsentation af denne gruppe. 17 % af kriminelle mellem 20-39 år i 2007 tilhørte gruppen med de vanskeligste opvækstvilkår f.eks. opvækst med alkoholiserede forældre, under dårlige sociale vilkår eller med omsorgssvigt.

40 % af de personer, som modtog behandling for stofmisbrug i 1997-2007, var tidligere udsatte børn.

På baggrund af cost benefit analysen af en ubetinget dom versus en dom til ungdomssanktion, var konklusionen, at det ikke var økonomisk rentabelt for samfundet at opretholde ungdomssanktionen i dens nuværende udformning som behandlingsdom af unge kriminelle. Den meget omkostningstunge ungdomssanktion medfører kun en minimal reduktion af recidivrisikoen på 2 % i forhold til en ubetinget dom. Jeg vil mene, at de samfundsmæssige ressourcer, som bindes i ungdomssanktionen, med samfundsmæssig fordel, både på kort og lang sigt, kan allokere over til tidlige sociale helhedsorienterede indsatser. Omkostningerne ved tidlige sociale indsatser er mindre end de omkostninger, som pålægges samfundet ved kriminalitet, marginalisering, marginal tilknytning til arbejdsmarkedet og en tidlig overgang til førtidspension. Tillige vil konsekvenser af den negative sociale arv kunne medføre, at børn af marginaliserede forældre gentager mønsteret med yderligere samfundsmæssige omkostninger til følge.

⁸⁰ Danmarks statistik: Udsatte børn og unge (2007).

Disse betragtninger er i god overensstemmelse med betænkning nr. 1508 om indsatsen mod ungdomskriminalitet, som er afgivet af Kommissionen vedrørende ungdomskriminalitet (2009). Jeg har medtaget de anbefalinger, som understøtter mine anbefalinger.

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. Kommissionen anbefaler bl.a.;

- 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 knæsesætte 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 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.
- "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.

Kommissionens rapport indeholder i bilag 3 en lang liste af indsatser, som har haft en god effekt i forhold til at forhindre de unges kriminalitet.

5. Konklusion

Intentionerne bag etableringen af ungdomssanktionen har dels et individualpræventivt og kriminalpræventivt sigte. Ved hjælp af en fastholdelse af den kriminelle unge i en socialpædagogisk behandling har ungdomssanktionen til formål at forbygge, at den unge begår ny kriminalitet.

Ungdomssanktionen rejser imidlertid problematikker af forskellig art.

De juridiske problemstillinger angår bl.a. den unges kriminelles retssikkerhed. Den unge er ikke på forhånd i stand til at forudsige eller gennemskue konsekvenserne af sin handling, da den unge er underlagt de sociale myndigheders vurdering og rettens afgørelse af, om sanktionen skal bestå af en ubetinget dom eller en dom til ungdomssanktion med et to årigt forløb. To unge, som begår en kriminel handling i fællesskab, kan risikere at blive pålagt to straffe af vidt forskellig karakter.

Den ubetingede dom er struktureret og den unge har lettere ved at overskue, hvornår straffen er afsonet. Ungdomssanktionen opleves af mange af de unge som en ustruktureret, tilfældig, tidsubestemt anbringelse, som mangler en klar målsætning, og hvor de unge og deres familier ikke inddrages.

Ungdomssanktionen er ikke proportional, da den ikke står i forhold til alvorligheden af den dømte kriminalitet. Som behandling er ungdomssanktionen ineffektiv, bl.a. fordi behandlingsindsatsen er tilfældighedspræget, uden sammenhæng og ikke har den tilsigtede effekt i forhold til forebyggelse af recidivrisikoen. Som socialretlig praksis er

ungdomssanktionen udtryk for et problematisk indgreb i den individuelle frihed og personlige integritet. De sociale myndigheder tildeles en dobbeltrolle, idet de både har en pseudodømmende funktion samt en støttende og motiverende funktion. Dette danner ikke grundlag for et godt samarbejde mellem den unge og sagsbehandleren og forskubber samtidig magtbalancen.

Ungdomssanktionen bærer præg af at være en dom til rehabilitering, men opfattes af de unge kriminelle som en uretfærdig hård straffeforanstaltning. Dette har med stor sandsynlighed indflydelse på den unges motivation og dermed også på opfyldelsen af ungdomssanktionens målsætning.

Såfremt den unge vælger at anke dommen og den stadfæstes, hersker der usikkerhed om, hvorvidt dommen i 1. instans eller 2. instans udgør starttidspunktet for ungdomssanktion. Nogle kommuner mener, at dommen i 2. instans er det gældende, da der ikke er igangsat nogen behandling af den unge. Dette resulterer i, at afviklingen af ungdomssanktionen får et forløb, som rækker ud over to år.

Ungdomssanktionen er uflexibel, da sammenbrud på grund af den unges manglende motivation ikke kan imødegås ved en afbrydelse og konvertering. Dette rejser et dilemma. Da det ikke er muligt at konvertere ungdomssanktionen om til en ubetinget dom, vil den ultimative sanktion over for en modvillig ung være at tilbageføre vedkommende til en sikret institution. Dermed kan den unge risikere et ophold i sikret regi, som rækker langt ud over en ubetinget dom. Dette dilemma kan muligvis anspore den unge til at begå ny kriminalitet for at slippe ud af ungdomssanktionen.

Kriterierne for tilbageførsel er upræcise, og truslen om tilbageførsel er dermed forbundet med vilkårlighed og bevirke en uacceptabel psykisk belastning af den unge. Denne unge har mulighed for at anke afgørelsen om tilbageførsel til retten. Imidlertid er der ingen unge, der i ungdomssanktionens 10 årige levetid har udnyttet denne klagemulighed. Dette giver anledning til tvivl om, hvorvidt de unges informeres om deres rettigheder.

Den tid, som den unge tilbringer i varetægtssurrogat modregnes, i modsætning til en ubetinget dom, ikke i ungdomssanktionens varighed, hvilket i de fleste tilfælde uensigtsmæssigt forlænger opholdet på en sikret institution.

Vægtningen af kriterier i den unges sociale profil er ikke fastlagt i form af en vejledning og er derfor et subjektivt skøn. Kommunerne har forskellig praksis til vurderingen af den sociale profil i forhold til indstillingens anbefalinger. Dette skaber en manglende retssikkerhed for de unge kriminelle.

Unge med psykiske lidelser er ikke omfattet af ungdomssanktionens målgruppe. Dette faktum stiller store krav til udredningen af den unge før de sociale myndigheder udarbejder indstillingen til anklagemyndigheden og retten. Deadline for denne indstilling er meget kort, nemlig 7 dage fra politiets underretning om anholdelsen. Dette skal sammenholdes med, at sagsbehandleren skal lave en børnefaglig undersøgelse, jf. serviceloven § 50, som er et krav for at udfærdige en handleplan.

Samtidig viser forskning og forsøg med screening, at en stor andel af de børn og unge, der anbringes på sikrede afdelinger har psykiatriske problemer. En dansk undersøgelse i 2003 viste, at 69 ud af 100 varetægtsfængslede unge i alderen mellem 15 og 17 år, havde en psykiatrisk lidelse. Omfanget af screening på de sikrede institutioner er endnu ukendt. Dette giver anledning til en antagelse om, at en andel af unge, som idømmes en dom til ungdomssanktion ikke er en del af målgruppen og derfor ikke modtager den rette behandling til rehabilitering.

Undersøgelserne af den kriminalpræventive effekt, viser at differencen mellem de kriminelle unges recidiv udgør 2 % indenfor en periode af to år efter straffens ophør. Unge, som har fået en ubetinget dom har en recidiv på 80 %, mens unge under ungdomssanktionen har en recidiv på 78 %, hvilket ikke udgør en signifikant forskel. Det kan hermed konkluderes, at ungdomssanktionen ikke har formået at opfylde sin målsætning om specialpræventiv effekt. Antallet af ubetingede domme er steget fra 342 (2001/02) til 450 (2010), hvorfor sanktionens målsætning om generelpræventiv effekt ikke har slået igennem på antallet af domme for hårdere personfarlig kriminalitet. Vurderingen er ligeledes, at ungdomssanktionens inkapaciteringseffekt ikke har været markant, idet omkring halvdelen af de dømte unge begår ny kriminalitet inden for det første år af ungdomssanktionens forløb.

En cost benefit analyse baseret på et eksempel med en ung på 15 år, som begår et røveri og idømmes en straf på 6 måneder påviser, at den individuelle nytte antagelig er større for ofret ved en ubetinget dom baseret på et retfærdigheds- og genoprettelses-synspunkt. Da inkapaciteringseffekten er størst ved idømmelse af en ubetinget straf, er nytten for potentielle ofre større ved denne sanktion. Lovovertræderens nytte vil på grund af de unges holdninger til og erfaringer med ungdomssanktionen samt den tidsmæssige difference mellem de to sanktionsformer blive tilgodeset bedst ved en ubetinget dom.

Sammenholdt med sanktionernes recidivrisiko, som næsten er identiske, vil den totale samfundsnytte være størst ved en ubetinget dom.

Kalkulationen af de samfundsmæssige omkostninger i relation til en ungdomssanktion og en ubetinget dom påviser, at ungdomssanktionen er en meget omkostningstung og ressourcekrævende strafferetlig foranstaltning.

Cost benefit analysens konklusion er, at de samfundsmæssige omkostninger knyttet til ungdomssanktionen langt overstiger den afledte samfundsmæssige nytte. Udgifterne til denne sanktionsform udgør en ineffektiv og uoptimal anvendelse af de samfundsøkonomiske ressourcer og ungdomssanktionen er således i dens nuværende udformning ikke samfundsøkonomisk rentabel.

Denne konklusion har givet anledning til overvejelser om forskellige alternativer, som kunne bidrage til en bedre ressourceallokering. Disse overvejelser fokuserer på effekterne af tidlige sociale helhedsorienterede indsatser, som potentielt har en større kortsigtet såvel som langsigtet indvirkning på unges kriminelle adfærd og dermed en optimeret kriminalpræventiv effekt. Ved at målrette indsatsen mod børn, som har en høj risiko for at potentielt at blive kriminelle, tidligt i opvæksten vil de samfundsmæssige omkostninger blive reduceret og forebyggelsen af kriminalitet vil optimere samfundsnyttten.

Da effektanalyse af sociale indsatser stadigvæk er et uopdyrket område i Danmark og kun i sin spæde opstart, er det ikke muligt at foretage en cost benefit analyse af de overvejende alternativer, hvilket vanskeliggør en politisk stillingstagen baseret på samfundsøkonomiske modeller.

Litteraturliste

Bøger og artikler

- Deidre Golash: The case against punishment: retribution, crime prevention and the Law (2005)
- Socialforskningsinstituttet: Ungdomssanktionen I kvalitativ belysning (2005)
- Rapport om ungdomskriminalitet (ROU 2001) af Ekspertgruppen om ungdomskriminalitet, januar 2001
- Justitsministeriets forskningskontor: Ungdomssanktionen – en effektevaluering (2009)
- Justitsministeriets forskningskontor: Ungdomssanktionens forløb (2006)
- Betænkning nr. 1508 om indsatsen mod ungdomskriminalitet af Kommissionen vedrørende ungdomskriminalitet (2009)
- Servicestyrelsen: Håndbog om ungdomssanktionen 1. udgave 2007
- John J. Donohue and Peter Siegelman: Allocating Resources among Prisons and Social Programs in the Battle against Crime. (1998)
- Mark Cohen: Measuring the Cost and Benefit of Crime and Justice (2000)
- Mark A. Cohen & Alex R. Piquero: New evidence on the monetary value of saving a High Risk Youth (2008)
- Philip J. Cook: The demand and supply of criminal opportunities (1986)
- Voldens pris. Samfundsmæssige omkostninger ved vold mod kvinder (2010)
- Vagn Greve, Asbjørn Jensen, Poul Dahl Jensen og Gorm Toftegård Nielsen: Kommenteret straffelov (2009)
- Teori- og Metodecentret: Unge med dom til ungdomssanktion – en udredning af 25 afsluttede forløb (2005)
- Teori- og Metodecentret: Fokus på anvendelsen af de sikrede afdelinger (2006)
- John J. Donohue & Peter Siegelman: Allocating Resources among Prisons and Social Programs in the Battle Against Crime
- Gosden, Kramp, Gabrielsen, Sestoft: Prevalence of mental disorders among 15-17-year-old male adolescent remand prisoners in Denmark (2003)
- Justitsministeriets Forskningskontor: Redegørelse om ungdomssanktioner og ubetingede fængselsstraffe til unge lovovertrædere (2002-2011)
- Lars Horskær Madsen: Ungdomssanktioner – sagsgangen (2006)
- Jens Evald & Sten Schaumburg-Müller: Retsfilosofi, Retsvidenskab & Retskil-delære (2004)
- Jørn Vestergaard: Den særlige ungdomssanktion
- Jørn Vestergaard: Unge kriminelle i strafferetten og socialretten (2005)
- William N. Trumbull: Who has standing in cost-benefit analysis? (1990)

- Gary Becker: Crime and punishment: An economic approach (1968)
- David M. Cohen: Measurement and Analysis of Crime and Justice (2000)
- Franklin E Zimring and Gordon Hawkins: Incapacitation: Penal confinement and the restraint of crime (1995)
- William Spelman: Criminal Incapacitation (1994)
- Thomas Marvell and Carlisle Moody: Prison Population Growth and Crime Reduction (1994)
- Mark A. Cohen & Alex R. Piquero: New evidence on the monetary value of saving a High Risk Youth (2008)
- Adrian Raine et al: Birth Complications Combined with Early Maternal Rejection at Age 1 Year Predispose to Violent Crime at Age 18 Years (1994)
- Danmarks statistik: Udsatte børn og unge (2007)
- Danmarks Statistik: Kriminalitet 2010
- Per Schultz Jørgensen m.fl.: Risikobørn. Hvem er de – Hvad gør vi? (1993)

Love, lovforslag mv.

- Bekendtgørelse af straffeloven – LBK nr. 1235 af 26/10/2010
- Bekendtgørelse af lov om rettens pleje - LBK nr. 1237 af 26/10/2010
- Bekendtgørelse af lov om social service – LBK nr. 904 af 18/08/2011
- Forslag til lov om ændring af straffeloven og lov om social service 2000/1 LSF 210. Vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 1. juni 2001.
- Bekendtgørelse om udgangstilladelse m.v. til personer, der er anbragt i hospital eller institution i henhold til strafferetlig afgørelse eller i medfør af farlighedsdekret - BEK nr. 200 af 25/03/2004
- Jørn Vestergård: Høring om ungdomskriminalitet Folketingets Retsudvalg Christiansborg den 26. januar 2007, Retsudvalget, Socialudvalget REU alm. del - Bilag 338, SOU alm. del - Bilag 188
- Forslag til lov om ændring af lov om social service og lov om rettens pleje. (Styrkelse af indsatsen over for kriminalitetstruede børn og unge). 2009/1 LF 166
- lovforslag L164 den 17. marts 2010 med ændringsforslaget til Straffelovens § 15

Domsregister

- U2002.1303V
- U2002.2566Ø
- U2003.2655Ø

- U2004.1194Ø
- U2004.1438Ø
- U2005.1931Ø
- OE2006. S-3624-05
- U2007.1412V
- U2007.1465Ø
- TfK2011.957V
- U2011.1727H