

Økt bruk av konfliktråd

Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert rettslige og praktiske tiltak for mer bruk av gjenopprettende prosess





Arbeidsgruppen ønsker å dedikere rapporten "Økt bruk av konfliktråd" til Kjersti Berg Sand's minne.

Vår sekretær Kjersti ble brått revet bort ved bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet 22. juli 2011. Hun var for oss det samlede element med sitt engasjement, sin sosiale intelligens og ikke minst faglige dyktighet.

Denne rapporten ville ikke vært uten Kjersti.

"An eye for an eye makes the whole world blind."

- Kjerstis sitat fra Mahatma Gandhi

Økt bruk av konfliktråd

Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert rettslige og praktiske tiltak for mer bruk av gjenopprettende prosess

Til Justis- og politidepartementet

Justis- og politidepartementet nedsatte 11. august 2010 en arbeidsgruppe som skulle vurdere endringer i konfliktrådsloven og andre relevante lover for å legge til rette for økt bruk av konfliktråd i rettspleien, og sikre et regelverk som åpner for utvikling av nye metoder og arbeidsformer. Arbeidsgruppen skulle også vurdere en generell modernisering av konfliktrådsloven.

Arbeidsgruppen legger med dette frem sin utredning som inneholder arbeidsgruppens syn på de temaer som er beskrevet i mandatet og forslag til lovendringer. Av rapportens kapittel 10 fremgår det at arbeidsgruppen foreslår en ny konfliktrådslov, samt endringer i straffeloven, straffeprosessloven og straffegjennomføringsloven. Arbeidsgruppens forslag er enstemmig. Arbeidsgruppens oppdrag er dermed avsluttet.

Oslo, 15. september 2011

Kaia Strandjord
Leder

Eirik Lereim Johnny Steinbakk

Kjetil Gjøn Siv Hallgren

Reza Rezaee -----
Kjersti Berg Sand

Rapportens Innhold:

01. Oppnevning, sammensetning, mandat og arbeidsform	08
1.1 Oppnevning og sammensetning	08
1.2 Arbeidsgruppens mandat	08
1.3 Arbeidsform	09
02. Sammendrag av arbeidsgruppens vurderinger og forslag	12
03. Begrepsbruk, definisjoner og den ideologiske forankringen	14
3.1 Begrepsbruk og definisjoner	14
3.2 Begrepene gjenopprettende prosess og restorative justice	15
3.3 Nærmere om gjenopprettende prosess – den ideologiske forankringen	15
3.4 Gjenopprettende prosess i Norge	16
3.5 Prinsipper for gjenopprettende prosess	16
3.6 Deltakerne i gjenopprettende prosess – behov og roller	17
3.7 Gjennomføring av megling	18
3.8 Forskjeller mellom tradisjonell strafferettsbehandling og gjenopprettende prosess	19
04. Historisk utvikling	20
4.1 Etablering av konfliktråd i Norge	20
4.2 Utvikling i bruk av megling i konfliktråd som strafferettslig reaksjon	22
05. Statistikk	26
5.1 Nær tredobling av antall mottatte saker	26
5.2 Fra naskeriråd til voldsråd	27
5.3 Sakstyper i 2010 – fra Facebook til Nokassaken	27
5.4 Antall klager/påklagede	27
5.5 Avtaler inngått i konfliktrådet	28
5.6 Bruk av stormøter	28
5.7 Konfliktråd som vilkår for betinget dom eller som del av samfunnsstraff.	29
5.8 Saksbehandlingstid	29
06. Forskning og prosjekterfaring i straffesaker	30
6.1 SLT-modellen	30
6.2 "Megling i voldssaker"	30
6.3 Ungdomskontrakter	31
6.4 "Felles ansvar" i Salten	32
6.5 Oppfølgingsteam for unge lovbytere	33
6.6 Tilrettelagte samtaler ved vold i nære relasjoner	34
6.7 Megling i lokalsamfunnet (MIL)	37
6.8 "Ungdom, alvorlig vold og konfliktråd"	38
6.9 Med! eller?	38
6.10 Offerfokuserede samtaler som del av samfunnsstraffen	39
6.11 Megling der minst en av partene er fengslet	40
6.12 Pilotprosjekt - Ungdomsstormøte	40
6.13 Gjenopprettende prosesser som ikke er i konfliktrådets regi	41
6.14 Internasjonal forskning	42

07. Gjeldende rett	44	11.4	Målgruppen for ungdomsoppfølging i konfliktråd	84	
7.1	Innledning	44	11.5	Personundersøkelse	85
7.2	Grunnleggende prinsipper i fastsatt i norsk rett	44	11.6	Anmerkning på politiattest	85
7.3	Megling i konfliktråd som strafferettslig reaksjon	46	11.7	Gjennomføring av reaksjonen ungdomsoppfølging i konfliktråd	86
7.4	Strafferegistrering	49	11.8	Advokatbistand ved overføring til oppfølging i konfliktrådet	89
7.5	Megling i konfliktråd i sivile saker	50	11.9	Opplysningsplikt og taushetsplikt i stormøtet og oppfølgingsteamet	90
7.6	Organisering av konfliktråd og saksbehandlingsregler	50	11.10	Håndtering av brudd	91
08. Fremmed rett	54	11.11	Nærmere om ungdomsoppfølging	91	
8.1	Sverige	54	11.12	En foretrukket reaksjon for unge lovbryttere	93
8.2	Finland	55	11.13	Familievoldssaker	94
8.3	Danmark	56	11.14	Oppfølging i narkotikasaker	96
8.4	Island	56	12. Økt bruk av konfliktråd i straffegjennomføringen	98	
8.5	Belgia	56	12.1	Tilbud om gjenopprettende prosess på alle stadier av straffegjennomføringen	98
8.6	New Zealand	57	12.2	Hensyn til avtale inngått ved gjenopprettende prosess	98
09. Internasjonale anbefalinger vedrørende megling i straffesaker 60		13. Megling i sivile saker	100		
9.1	Generelt om anbefalingene	60	13.1	Megling ved forlikrådene – samordning med konfliktrådene	100
9.2	Hvilken vekt har anbefalingene?	60	13.2	Prosjekt for arvesaker – samarbeid mellom Sunnmøre tingrett og Sunnmøre konfliktråd	101
9.3	Frivillighet	61	14. Praktiske tiltak	104	
9.4	Konfidensialitet	61	15. Økonomiske og administrative konsekvenser	106	
9.5	Deltakelse i et meglingsmøte skal ikke betraktes som bevis for skyld	62	15.1	Ungdomsoppfølging	106
9.6	Rett til konfliktrådsbehandling på ethvert nivå i straffesakskjeden	62	15.2	Familievoldssaker	106
9.7	Rett til å søke juridisk bistand	62	15.3	Styrking av kompetanse ved Sekretariatet for konfliktrådene	107
9.8	Rett til tolk	62	15.4	Utredning om lokal rettspleie	107
9.9	Påtalemyndigheten skal beslutte hvilke straffesaker som skal avgjøres ved megling	62	15.5	Politiet og påtalemyndigheten	107
10. Arbeidsgruppens vurderinger	64	15.6	Vurdering av samfunnsmessige konsekvenser	107	
10.1	Organiseringen av konfliktrådene	64	16. Merknader til de enkelte bestemmelser	108	
10.2	Krav til konfliktrådsledere og meglere	64	16.1.	Forslaget til ny konfliktrådslov	108
10.3	Krav til meglere	68	16.2	Endringer i lov av 22. mai 1902 nr. 10, alminnelig borgerlig straffelov (straffeloven)	110
10.4	En eller flere meglere	70	16.3.	Endringer i lov av 20. mai 2005 nr. 28 om straff	110
10.5	Verneting	71	16.4.	Endringer i lov av 22. mai 1981 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)	111
10.6	Krav om personlig oppmøte	71	16.5.	Endringer i lov av 18. mai 2001 om gjennomføring av straff (straffegjennomføringsloven)	111
10.7	Rett til tolk	73	16.6.	Ny forskrift om møter i konfliktrådet	112
10.8	Støtteperson, juridisk bistand, godkjenning av avtale og angrefrist	74	16.7.	Endringer i forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen) av 28. juni 1985 nr. 1679	113
10.9	Avtaler om erstatning i konfliktrådet	75	16.8.	Endringer i forskrift til lov om statens tjenestemenn av 11. november 1983	113
10.10	Forholdet til voldsoffererstatning	76	17 Forslag til ny konfliktrådslov, endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven.	114	
10.11	Etterforskning og gjenopprettende prosess	77	Vedlegg 1	121	
10.12	Offerperspektivet	78	Vedlegg 2	123	
11. Oppfølging i konfliktråd	82				
11.1	Oversikt over arbeidsgruppens forslag	82			
11.2	Ungdomsoppfølging i konfliktråd som gjenopprettende prosess	82			
11.3	Nærmere om de rettslige grunnlag	83			

01

Oppnevning, sammensetning, mandat og arbeidsform



1.1 Oppnevning og sammensetning

Justis- og politidepartementet nedsatte 11. august 2010 et utvalg for å gjennomgå konfliktrådsloven og andre relevante lover for å øke bruken av gjenopprettende prosesser i rettspleien.

Arbeidsgruppen fikk følgende sammensetning:

- Ass. regiondirektør i Kriminalomsorgen region nord
Kaia Strandjord
- Tingrettsdommer Kjetil Gjøen
- Tidligere megler i konfliktrådet og bomiljøarbeider i bydel Sagene Reza Rezaee
- Statsadvokat Eirik Lereim
- Politioverbetjent og studieleder ved Politihøgskolen
Johnny Steinbakk
- Advokat Siv Hallgren

Kaia Strandjord har vært arbeidsgruppens leder. Førstekonsulent i Justis- og politidepartementet Kjersti Berg Sand har vært gruppens sekretær.

1.2 Arbeidsgruppens mandat

Arbeidsgruppen fikk følgende mandat:

”I Norge er det konfliktrådene som er hovedleverandør av metoder og tilnærminger under paraplybetegnelsen restorative justice. Tankegangen bak restorative justice er at alle som er berørt av en konflikt eller et lovbrudd skal få anledning til å delta i en prosess hvor deltakerne snakker om hendelsen og sammen finner løsninger for hvordan konsekvensene av hendelsen skal håndteres.

Konfliktrådene er en viktig del av rettspleien og tilbyr mekling, tilrettelagte møter og stormøter til parter i konflikt som følge av straffbart forhold eller sivile uoverensstemmelser. Regjeringen mener at restorative justice bør ha en sentral plass når det gjelder forebygging og reaksjon på lovbrudd. Det er et mål at mekling, tilrettelagte møter og stormøter skal gjøres tilgjengelig

for alle berørte, i alle saker og på alle nivåer i straffesaksjeden, uavhengig av hvor lang tid som har gått siden lovovertrедelsen og uavhengig av hvem de berørte er. Tilbudet skal gis enten som alternativ til straff, som et ledd i reaksjonen ”oppfølgingsteam” eller tilbys parallelt med straff eller annen reaksjon.

Regjeringen ønsker at konflikter løses tidligst mulig og på lavest mulig nivå. Dette fremgår både i ”Soria Moria-erklæringen” og ”Politisk plattform for flertallsregjeringen” samt av regjeringens budsjettproposisjoner fra og med 2005 til 2010. Regjeringen har i tillegg, både gjennom stortingsmeldinger og handlingsplaner foreslått ulike tiltak knyttet til konfliktrådene.

Justisdepartementet har derfor besluttet å nedsette en arbeidsgruppe som skal vurdere hvilke lovendringer som bør gjennomføres for å øke bruken av restorative justice og konfliktråd i straffesaksjeden. Arbeidsgruppen skal også vurdere en generell modernisering av konfliktrådsloven.

Arbeidsgruppen skal vurdere hvordan man gjennom lovendringer, både i konfliktrådsloven og i andre relevante lover som f.eks. straffeprosessloven, kan øke bruken av restorative justice. Arbeidsgruppen skal blant annet vurdere utvidelse av målgrupper, anvendelsesområder og mulige sakstyper, samt hensiktsmessige regler knyttet til egnethetsvurderingen, overføringskompetanse og samtykkeinnhenting. I tillegg må arbeidsgruppen forslå endringer som fjerner eventuelle hindringer for bruk av restorative justice i dagens lovverk.

Samtidig skal arbeidsgruppen foreslå endringer i konfliktrådsloven som sikrer et modernisert og fleksibelt lovverk som åpner for utvikling av nye metoder og arbeidsformer. Det må blant annet foreslås regler for stormøter og oppfølgingsteam. Arbeidsgruppen bes om å vurdere hvorvidt endringene bør skje ved revisjon av eksisterende lov eller ved forslag til ny lov.

Arbeidsgruppen bes om å komme med konkrete forslag til lovendringer. Både hensynet til ofrene og andre som er berørt av kriminalitet må ivaretas. Regelverket må utformes slik at det tar hensyn til effektiv framdrift.

Det forutsettes at arbeidsgruppen tar utgangspunkt i det tidligere arbeidet Justisdepartementet har gjort på

området. For øvrig vil arbeidet særlig ha berøringspunkter til "Prosjekt om helhetlig bekjempelse av barn og ungdomskriminalitet" som blant annet følger opp NOU 2008: 15 "Barn og straff". Arbeidsgruppen må legge de prinsipielle standpunktene og lovforslagene fra prosjektet til grunn for sitt arbeid, samtidig som arbeidsgruppen er fri til å forslå endringer for å sikre et hensiktsmessig system i lovverket.

Arbeidsgruppen skal søke råd fra relevante fagmiljøer og interesseorganisasjoner for å innhente nødvendig kunnskap, herunder forskning både nasjonalt og internasjonalt samt erfaringer fra prosjekter knyttet til temaet.

Arbeidsgruppen skal se hen til retningslinjer og regelverk som er utarbeidet av internasjonale organer for eksempel FNs "Basic principles on the use of restorative justice programmes in criminal matters" og Europarådets "Recommendation No. R (99) 19 of the Committee of Ministers to member states concerning mediation in penal matters".

Forslag til lovendringer skal utformes i samsvar med anbefalingene i Justisdepartementets hefte "Lovteknikk og lovforberedelser", utgitt i 2000.

Arbeidsgruppen skal vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag.

Arbeidsgruppen skal presentere sine vurderinger og forslag til endringer i lovverket i en rapport som skal leveres innen 1. juli 2011."

Arbeidsgruppen fikk 28. juni 2011 utsatt fristen for levering til 15. september 2011.

1.3 Arbeidsform

Arbeidsgruppen har avholdt seks møter, som har strukket seg over to dager. Til disse møtene har det vært invitert en rekke fagpersoner:

- Tor Langbach
Direktør i Domstoladministrasjonen
- Iren Sørfjordmo
Leder i Konfliktrådet i Sør-Trøndelag
- Turid Rendum
Oppfølgingskoordinator, Konfliktrådet i Sør-Trøndelag
- Eli Benum
Prosjektleder oppfølgingsteam, Konfliktrådet i Sør-Trøndelag
- Guro Angell Gimse
Prosjektleder, familievoldsprosjektet i Sør-Trøndelag
- Berit Berg
Førsteamanuensis NTNU, Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap
- Kurt Elvegård
Forsker NTNU, Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap
- Bente Toldnes Vatn
Konfliktrådsmegler og fengselsbetjent, RJ-prosjekt i Verdal fengsel
- Jan Erik Haugdal
Leder for Forebyggende avdeling i Sør-Trøndelag politidistrikt

- Nils Christie
Professor emeritus, Universitetet i Oslo, Institutt for kriminologi og rettsossologi
- Paul Leer-Salvesen
Professor ved Universitetet i Agder, Institutt for teologi og filosofi
- Torunn Bolstad
Avdelingsdirektør i Justis- og politidepartementet
- Knut Erik Huseby
Politidirektoratet
- Liv Atterås
Påtaleleder ved Sentrum politistasjon i Oslo
- Lasse Rolén
Leder for oppfølgingsteam i Oslo, Majorstua politistasjon
- Hanne Persson
Politioverbetjent, Majorstua politistasjon
- Kjersti Lillo Olsen
Konfliktrådet i Oslo og Akershus, leder for prosjektet "Tilrettelagte samtaler ved besøksforbud"
- Stine Benedicte Karlsen
Påtaleleder Asker og Bærum politidistrikt
- Per Andersen
Direktør for Sekretariatet for konfliktrådene
- Siri Kémeny
Nestleder for Sekretariatet for konfliktrådene
- Karen Kristin Paus
Seniorrådgiver, Sekretariatet for konfliktrådene
- Tone Skåre
Leder i Konfliktrådet Oslo og Akershus
- Karen Alette Melander
Ekspedisjonssjef i Justis- og politidepartementet
- Heid Iren Haugerud
Rådgiver i Justis- og politidepartementet
- Lise Lehrmann
Seniorrådgiver i Justis- og politidepartementet
- Anne Brita Mowinckel Normann,
Seniorrådgiver i Justis- og politidepartementet
- Erika Tonna
Seniorrådgiver i Justis- og politidepartementet
- Åke Dalin
Nestleder i Meglerforum
- Ida Hydle
Forsker, NOVA
- Ann Kristin Eide
Forsker, Nordlandsforskning
- Øyvind Kvello
NTNU, Psykologisk institutt
- Ketil Leth Olsen, prosjektleder
Sekretariatet for konfliktrådene
- Karl Otto Thorheim
Lovrådgiver i Justis- og politidepartementet.
- Hilde K. Ellingsen
Rådgiver i Justis- og politidepartementet.

Arbeidsgruppen har i tillegg gjennomført et dialogmøte med ulike organisasjoner som representerer fornærmede. Under møtet ble det gitt eksempler på forsoning og bruk av konfliktråd i forkant av straffesak og hvor fornærmede og pårørende som er blitt utsatt for alvorlige straffbare handlinger har deltatt. Etter innleggene fikk de ulike organisasjonene anledning til å komme med innspill til arbeidsgruppen.

Arbeidsgruppen har også gjennomført en spørreundersøkelse blant landets tingretter, påtaleledere og konfliktråd for å kartlegge behovet for lovendringer på området. Se vedlegg 2.

Arbeidsgruppen har vært på studietur til Leuven i Belgia, se pkt 8.5 (fremmed rett). Tre av arbeidsgruppens medlemmer, samt sekretæren, har også vært på studietur til Wellington på New Zealand, se pkt 8.6 (fremmed rett).

Arbeidsgruppen har dessuten vært representert på følgende konferanser og seminarer:

- *Doing Restorative Justice in Europe - Established Practices and Innovative Programmes*, European Forum for Restorative Justice, Bilbao, 17. til 19. juni 2010
- *Barn som lever med vold*, Barnehuset i Trondheim, Konfliktrådet i Sør - Trøndelag, 24. januar 2011
- *Konfliktrådsmedling som vilkår til betinget dom*, Kriminalpolitisk seminar, UiO, 9. februar 2011
- *Vold i nære relasjoner*, Trondheim, 31. august 2010 og 1. september 2010
- *RJ i Verdal fengsel*, Trondheim, 8. april 2010
- Meglersamlinger

Arbeidsgruppen ønsker å takke alle dem som har tatt seg tid til å presentere og diskutere tema med arbeidsgruppen.

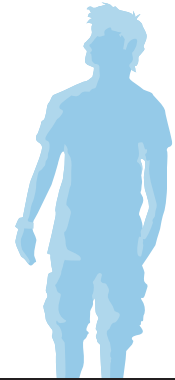
22. juli 2011 ble arbeidsgruppens sekretær brått revet fra oss ved bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet. Rapporten bærer preg av dette. Kjersti Berg Sand hadde ferdigstilt rapporten i stor grad før bombingene fant sted. Det var imidlertid noen få punkter som hun ikke hadde rukket å få med. Rapporten er derfor noe kort på enkelte emner som ellers ville ha vært mer omfattende beskrevet.

Arbeidsgruppen har etter 22. juli 2011 fått hjelp av Justis- og politidepartementet ved rådgiver Heid Iren Haugerud og rådgiver Sophie E. Poppe til teknisk ferdigstilling av rapporten.



02

Sammendrag av arbeidsgruppens vurderinger og forslag



Arbeidsgruppens mandat har vært økt bruk av konfliktråd, og alle forslag til lovendringer og tiltak er derfor sett i lys av dette. Arbeidsgruppen ønsker å lovfeste dagens organisering og å lovfeste og synliggjøre prinsippene som ligger til grunn for konfliktrådsordningen. Prinsippene setter grenser for hvilke saker som er egnet for konfliktrådsbehandling og hindrer uthuling av ordningen. Vi har sett på konfliktrådsordningen opp mot det eksisterende system, og ønsker ikke at konfliktrådet skal bli et nytt straffegjennomføringsorgan, ved siden av kriminalomsorgen.

Arbeidsgruppens vurderinger fremgår av kapittel 10.

Arbeidsgruppen foreslår en norsk oversettelse av begrepet restorative justice. I forslag til ny konfliktrådslov § 4 er begrepet kalt "gjenopprettende prosess" og er nærmere definert slik: "Konfliktrådets virksomhet skal bygge på en prosess hvor alle som er berørt av et lovbrudd eller en konflikt samarbeider for i fellesskap bestemme hvordan man skal håndtere virkningene av lovbruddet eller konflikten og dets følger for fremtiden."

Arbeidsgruppen foreslår at konfliktrådsordningen fortsatt skal være frivillig og bygge på samtykke. Samtykket skal være reelt og informert.

Arbeidsgruppen foreslår å gjøre unntak fra prinsippet om personlig deltakelse. Hovedregelen vil fortsatt være personlig oppmøte. Vi foreslår å gjøre unntak for fornærmede i særlige tilfeller og at denne da kan utpeke en representant som møter i sitt sted. Videre foreslår vi at foretak kan utpeke en person til å møte på dets vegne. Det åpnes for at barn under 18 år kan gjennomføre medling i konfliktråd ved offerløs kriminalitet, for eksempel i trafikksaker, ved brudd på bestemmelser som verner om ro og orden etc.

Arbeidsgruppen foreslår en ny alternativ reaksjon for barn under 18 år, kalt ungdomsoppfølging, som skal erstatte påtaleunntakelser med vilkår om oppfølgingsteam. Det er meningen at den også skal erstatte betingete dommer og nedre sjikt av samfunnsstraffen. Reaksjonen skal brukes der ungdommen har begått kriminalitet og der det er grunn til å anta at han/hun vil begå nye lovbrudd. Ungdomsoppfølging skal tidsbegrenses til en varighet på seks måneder og det foreslås at den skal ligge inntil den nye

ungdomsstraffen som regjeringen har foreslått i Prop. 135 L (2010-2011). Arbeidsgruppen ønsker dermed å rendyrke konfliktrådssporet i de tilfeller som er egnet til det. Reaksjonen foreslås regulert i straffeprosessloven § 71 a nytt annet ledd.

Arbeidsgruppen foreslår også at overføring til konfliktråd skal være en foretrukket reaksjon for påtalemyndigheten for barn mellom 15 og 18 år. Dette kommer til uttrykk i forslag til straffeprosessloven § 71 a, nytt tredje ledd.

For å øke bruken av konfliktråd mener arbeidsgruppen at det er viktig å gjøre det enkelt å etablere nye metoder. Gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er derfor ikke tatt inn i konfliktrådsloven, men gitt en forskriftshjemmel. Vi foreslår også at metodene som brukes under oppfølging tas inn i forskrifts form. På denne måten vil det være enklere for departementet å tilpasse metodene etter den utvikling som skjer. Nye metoder vil kunne reguleres i forskrifts form. Det kan også være aktuelt med forskrift i forbindelse med familievoldssaker.

Arbeidsgruppen har foreslått å opprette stillinger til familievoldskoordinatorer. Først i de større byene, deretter som en landsdekkende ordning.

Arbeidsgruppen anbefaler å øke kunnskapen om gjenopprettende prosesser ved å gjøre det til en del av undervisningsopplegget ved universiteter og andre skoler i Norge. Dette vil blant annet føre til etablering av miljøer for forskningsproduksjon. Vi foreslår også å etablere kursopplegg for praktiserende jurister. For å øke kunnskapen om fagfeltet bør det videre etableres møte- og kontaktpunkter for samarbeidende etater, i tillegg til at det kan legges ut mer informasjon på internett om konfliktrådsordningen.

For å sørge for at underliggende etater oppfyller ønskede mål har staten styringssystemer hvor gjennomføringen av målene kan rapporteres. Arbeidsgruppen foreslår ulike rapporteringer for politi, kriminalomsorg, domstolene og konfliktrådene.

Arbeidsgruppen foreslår at Sekretariatet for konfliktrådene bør ansatte en jurist som har sine arbeidsoppgaver spisset inn mot blant annet politisamarbeid. Konfliktrådene skal også behandle alvorlige saker og kan derfor

støte på problemer av juridisk karakter som de har behov for å drøfte. Juristkompetanse bør ligge på sekretariatsnivå for å ha en landsdekkende rådgivende funksjon til konfliktrådene. Sekretariatet har også hovedansvaret for å markedsføre ordningen mot påtalejurister som fortsatt er hovedleverandør av saker til konfliktrådet. Det er viktig å kunne bruke samme terminologi og sørge for en felles forståelse av fagfeltet.

I "Rett til tolk" foreslås det at "både domstoler, politi- og påtalemyndighet og kriminalomsorgen får anledning til å postere regelstyrte tolke- og oversettelsesutgifter på kapittel 414 og kapittel 466." ^[1]Arbeidsgruppen støtter dette forslaget. Dette må også gjelde konfliktrådene. For å sikre bruk av tolk i de sakene der det er behov for det, uavhengig av det enkelte konfliktråds budsjettsituasjon, foreslår arbeidsgruppen at også konfliktrådene bør gis anledning til å belaste regelstyrte tolke- og oversettelsesutgifter på disse postene.

Arbeidsgruppen foreslår at det nedsettes et utvalg eller en arbeidsgruppe med et mandat som dekker regelendringer på laveste nivå ved behandlingen av sivile saker. Dette er et tiltak som etter arbeidsgruppens syn er meget viktig for å øke bruken av konfliktråd.

Å overføre meglingsdelen fra forliksrådene til konfliktrådene er en mulighet som bør utredes for å løse konflikter på laveste nivå i rettspleien.

1 Rett til tolk. Tolking og oversettelse i norsk straffeprosess, rapport utarbeidet for Justis- og politidepartementet, 14. mars 2005, side 26.

03

Begrepsbruk, definisjoner og den ideologiske forankringen



3.1 Begrepsbruk og definisjoner

Restorative justice er en prosess hvor alle som er berørt av et lovbrudd eller en konflikt i fellesskap samarbeider for å bestemme hvordan man skal håndtere virkningene av lovbruddet eller konflikten og dets følger for fremtiden. Konfliktrådenes arbeid bygger på prinsippene for det som internasjonalt blir kalt restorative justice og som vi i denne rapporten har valgt å oversette til gjenopprettende prosess.

Konfliktråd er en statlig meglingsinstitusjon og tilrettelegger for samtaler mellom parter både i sivile saker og i straffesaker. I Norge er det konfliktrådene som er hovedleverandør av metoder og tilnærminger under paraplybetegnelsen gjenopprettende prosess. Det er 22 konfliktråd i Norge. Det eksisterer også andre private organisasjoner som bruker navnet konfliktråd. Disse er ikke omfattet når vi i denne rapporten bruker betegnelsen konfliktråd.

Sekretariatet for konfliktrådene er konfliktrådenes sentrale administrasjon. Sekretariatet har ansvar for faglig utvikling og administrative oppgaver.

Megling vil si at partene i en konflikt møtes for å snakke om det som har skjedd, om hvordan de skal forholde seg til hverandre i fremtiden og om eventuell erstatning/kompensasjon.

Megleren er en upartisk prosessleder som skal legge til rette for samtalen mellom partene gjennom å avtale et felles møte, forberede partene på hva som skal skje, stille åpne spørsmål for å få partene til å snakke sammen og oppfordre partene til å komme med konkrete forslag til avtale. Megleren har ingen domsmyndighet, men i straffesaker skal megleren ikke godkjenne avtalen dersom den i urimelig grad favoriserer den ene av partene, eller er uheldig av andre tungtveiende grunner. Dersom det er mer enn en megler i en sak betegnes den ene som hovedmegler mens de andre betegnes som medmegler.

Direkte megling er møter der partene snakker direkte til hverandre. I de aller fleste saker vil dette skje ved et personlig møte. I noen saker kan det være vanskelig å gjennomføre et slikt møte på grunn av reiseavstand. Møtet kan da skje via telefon eller videokonferanse. Indirekte megling betyr at partene ikke snakker direkte

til hverandre, men formidler beskjeder, tanker og følelser til hverandre gjennom megler eller ved for eksempel brev.

I enkelte saker brukes begrepet **tilrettelagte møter** i stedet for begrepet megling. Dette er gjerne i sivile saker som har bakgrunn i et straffbart forhold, men som kommer i tillegg til en straffesak for domstolene. Eksempler på slike saker kan være samtaler mellom gjerningspersonen og offeret, eller mellom gjerningspersonen og de etterlatte i en drapssak.

Stormøte er et møte mellom en gruppe mennesker som direkte eller indirekte berøres av atferd eller handlinger som har medført skade eller konfliktsituasjoner. I et stormøte er det minst to meglere. For å sikre at alle kommer til ordet bruker meglerne et spesielt manuskript med spørsmål for møtet.

I denne rapporten og i loven har vi brukt begrepet møte som et samlebegrep for megling, tilrettelagte samtaler og stormøter.

Før møtet i konfliktrådet tar megleren kontakt med partene for en forsamtale eller et formøte. I de mer alvorlige sakene avholder megleren separate møter med hver av partene. I de mindre alvorlige sakene eller dersom en eller flere av partene bor langt fra meglingslokalet skjer samtalen per telefon.

Klager er den som har blitt påført en skade, et tap eller annen krenkelse. I strafferettens terminologi brukes gjerne begrepene "fornærmet", "anmelder" eller "offer" om denne personen. I sivile saker for domstolene betegnes personen som "saksøker" eller "skadelidt".

I henhold til juridisk terminologi er "fornærmede" betegnelsen på den som har fått sin interesse krenket ved at noen har overtrådt en straffebestemmelse som er ment å beskytte private interesser.² I dagligtalen er det vanlig å betegne fornærmede som offeret for en kriminell handling. Arbeidsgruppen vil også benytte denne betegnelsen enkelte steder. Også andre enn den som i henhold til juridisk terminologi er betegnet som "fornærmede" kan være berørt av en kriminell handling.

2 Se f.eks Jo Hov: Fornærmedes stilling s. 17 flg

Disse vil i denne rapporten bli betegnet som "andre berørte". Konfliktrådene legger vekt på å også ivareta hensynet til andre berørte i en konflikt.

Påklagede er den som har påført klager skaden, tapet eller krenkelsen. I strafferettens terminologi brukes gjerne begrepene "gjerningsperson", "anmeldte", "mistenkte" og "siktete" om denne personen. I sivile saker betegnes gjerne denne personen som "saksøkt" eller "skadevolder".

"I en del saker er det viktig å holde fast ved begreper som gjerningsperson og offer, overgrep og skyld, mens det i andre saker kan være nyttig å tale om parter i konflikt"

(Leer-Salvesen 1998)⁷

I sivile saker for konfliktrådet brukes som oftest begrepet part om de direkte involverte i konflikten. I konfliktrådenes saksbehandlingssystem må det imidlertid føres inn klager og påklaget.

Støtteperson er en person som ikke direkte er berørt av konflikten, men som er med i møtet for å støtte en av de som er direkte involvert. Hvilken rolle støttepersonen spiller i meglingsmøtet varierer, men som oftest får vedkommende mulighet til å fortelle det hun eller han har på hjertet i forbindelse med konflikten. Støttepersonen kan også indirekte være berørt av konflikten på ulike måter, for eksempel vil en mor kunne være sterkt preget av at datteren blir mobbet på skolen, eller en voksen datter kan være preget av at hennes gamle mor har blitt ranet i sitt eget hjem. Støttepersonen kan også være en advokat, men da under forutsetning av at denne ikke skal representere parten under møtet eller prosedere saken for parten.

3.2 Begrepene gjenopprettende prosess og restorative justice

Restorative justice, peacemaking justice, restorative practice, satisfying justice, healing justice, reintegrative justice, gjenopprettende rett, gjenopprettende prosess og forsonende justis. Kjært barn har mange navn. Internasjonalt er restorative justice det mest brukte begrepet. Mange kloke hoder har forsøkt å finne en god norsk oversettelse av restorative justice. Den mest nærliggende oversettelsen av "to restore" er "å gjenopprette" og gjenopprettende rett har vært et av de mest brukte norske begrepene for restorative justice.

Noen er av den oppfatning at det i enkelte saker er umulig å snakke om gjenopprettelse, for eksempel etter svært alvorlige handlinger som drap, grov vold eller voldtekt. Skaden som har skjedd i slike saker kan ofte ikke gjenoprettes, men prosessen kan bidra til å gjenopprette selvfølelse, relasjoner, trygghet og lignende.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at begrepet prosess er bedre enn rett. Ordet justice omfatter mer enn det vi på norsk legger i begrepet rett. Å bruke begrepet prosess fremfor rett signaliserer også avstanden som er og bør være mellom konfliktrådet og det tradisjonelle straffesaksapparatet. Ordet tydeliggjør at prosessen i mange saker er vel så viktig som utfallet.

I rapporten har vi derfor valgt å bruke begrepet gjenopprettende prosess. Der vi refererer til internasjonal praksis og forskning har vi valgt å bruke det engelske begrepet "restorative justice".

3.3 Nærmere om gjenopprettende prosess – den ideologiske forankringen

Restorative justice er en verdensomspennende bevegelse med mange fasetter. Restorative justice kan være en ung jente som har nasket i en butikk og som møter butikkeieren til et meglingsmøte i det lokale konfliktrådet. Det kan være en Maorifamilie på New Zealand som møtes til family group conference hos myndighetene for å bli enige om hva som skal skje med sønnen som har begått et ran og som misbruker narkotika. Sannhetskommisjonen etter apartheidregimet i Sør-Afrika er et annet eksempel på en restorative justice prosess. Teoretikerne har ikke klart å komme frem til en felles definisjon av restorative justice. Restorative justice kan kalles en bevegelse, en modell eller en metode. Enkelte omtaler det som en måte å tenke på, der målet er å endre samfunnets måte å reagere mot kriminalitet eller uønsket opptreden. Ifølge enkelte er målet å erstatte vårt høyst profesjonaliserte justisvesen med et gjenopprettende system som har sin forankring i lokalmiljøet og sosial kontroll.^[3]

Under arbeidsgruppens studietur til New Zealand fikk vi blant annet presentert følgende svar på hva restorative justice er "I can't always define it exactly, but I know it when I see it". Hvis de som jobber med gjenopprettende prosesser vet hva det er, er det da egentlig nødvendig å definere det? Ja, mener vi! Grunnen til at gjenopprettende prosesser fungerer så bra som de gjør er at det bygger på et sett grunnverdier og prinsipper, og da er det viktig at man holder fast ved disse grunnverdiene og prinsippene. Av den grunn bør en forsøke å sette ord på hva gjenopprettende prosesser er.

Mange, deriblant Nils Christie, fremhever at det sentrale med gjenopprettende prosesser er at de som er involvert i lovbruddet eller konflikten møtes og aktivt deltar i en samtale der de tilstedeværende skal forsøke å komme frem til en måte å håndtere konflikten på. Med upartiske meglere eller tilretteleggere til stede, kan deltakerne snakke åpent om hva som har skjedd, de kan uttrykke sine følelser og de får være med på å avgjøre hvordan konflikten skal bli håndtert.^[4] Denne retningen innen restorative justice kalles gjerne "the encounter conception of restorative justice".^[5]

Andre legger mest vekt på at den kriminelle ugjerningen har forårsaket skade og ubalanse. Denne skaden eller ubalansen må bøtes på eller gjenoprettes så langt det er mulig. Innen tradisjonell strafferett er tanken at skaden skal bøtes på ved at gjerningspersonen påføres et onde, for eksempel ved å måtte betale en bot eller ved å måtte sone i fengsel. Tilhengere av gjenopprettende prosesser mener at dette ikke er den beste måten å reagere mot kriminalitet. Etter deres syn kan skader kriminelle handlinger påfører mennesker og forholdet mellom dem best heles eller bøtes på gjennom en kompleks prosess der gjerningspersonen foretar et bredt spekter av handlinger. Denne retningen kalles gjerne "the reparative conception of restorative justice".^[6]

3 *Handbook of Restorative Justice*, Gerry Jhonstone og Daniel W. Van Ness, 2007

4 *Conflicts as property*, Nils Christie, *The British Journal of Criminology*, 1977.

5 *Handbook of Restorative Justice*, Gerry Jhonstone og Daniel W. Van Ness, 2007, side 9

6 *Handbook of Restorative Justice*, Gerry Jhonstone og Daniel W. Van Ness, 2007, side 9

Tilhengerne av en tredje retning fremhever at prinsippene for gjenopprettende prosesser skal være bærende for hele samfunnet vårt, hvordan vi ser på oss selv og hvordan vi forholder oss til andre. Argumentene for dette synet er at uten denne innsikten vil ethvert forsøk på å endre en bestemt praksis, slik som strafferettssystemet, feile, og skulle det lykkes vil det bare pirke ved overflaten og ikke utgjøre en dypere endring. Denne retningen kalles gjerne “the transformative conception of restorative justice.” En av bevegelsens fremste teoretikere, Tony Marshall, definerer restorative justice som “a process whereby parties with a stake in a specific offence collectively resolve how to deal with the aftermath of the offence and its implications for the future”.

Vi har valgt å legge en litt omskrevet versjon av denne definisjonen til grunn for vårt arbeid. Endringen består i at vi ikke reserverer begrepet til bare å omfatte straffesaker. Helt siden konfliktrådene ble etablert i Norge har vi hatt tradisjon for også å håndtere sivile tvister ved hjelp av denne metoden. Grensen mellom sivil rett og strafferett kan i mange saker være rent teoretisk. Dersom en 14-åring knuser en rute er det en sivil sak, dersom en 15-åring gjør det samme kan det bli en straffesak ut av det. Dersom to naboer krangler om et tre er det i utgangspunktet en sivil sak. Slår den ene naboen til den andre kan det bli en straffesak. Videre kan en straffesak bli henlagt av politiet på grunn av ressursmangel og deretter bli oversendt til konfliktrådet som en sivil sak. Gjenopprettende prosesser har vist seg å kunne være like velegnet både i sivile saker og straffesaker. Etter arbeidsgruppens mening er det derfor gode grunner til ikke å utelukke sivile saker fra konfliktrådene.

Arbeidsgruppen har på denne bakgrunn valgt å definere gjenopprettende prosess som “en prosess hvor alle som er berørt av et lovbrudd eller en konflikt, i fellesskap samarbeider for å bestemme hvordan man skal håndtere virkningene av lovbruddet eller konflikten og følgene for fremtiden.”

Gjenopprettende prosess er både et syn på kriminalitet og årsaken til kriminalitet, og en måte å reagere mot kriminelle handlinger. Etter hvert som flere og flere prosjekter får denne merkelappen, er det en risiko for at begrepet utvannes eller forveksles med andre metoder. En fare er at konfliktrådene får typisk straffegjennomføringsoppgaver, eller ansvar for prosesser som bryter med prinsippene for gjenopprettende prosesser.

3.4 Gjenopprettende prosess i Norge

I Norge er det konfliktrådene som er hovedleverandør av gjenopprettende prosess-tankegangen. Den grunnleggende tanken bak konfliktrådsordningen er at mennesker selv kan løse sine konflikter. Konfliktrådsordningen bygger på synet om at konflikter er en naturlig del av livet og kan være en kime til vekst og utvikling. Konfliktrådsordningen skal styrke lokalsamfunnets muligheter til å ta seg av mindre alvorlige lovbrudd og konflikter. Ordningen har til hensikt å behandle lovbrudd enkelt og hurtig, samt å knytte reaksjonen til handlingen på en måte som er forståelig for partene.^[7]

Deltakelse i konfliktrådet er frivillig for partene. I straffesaker innebærer frivilligheten et valg mellom konfliktrådsmedling og ordinær straffereaksjon eller at

hele, eller deler av en dom kan gjøres betinget ved at partene møter til megling i konfliktrådet.

Metoden som brukes i konfliktrådet er megling, tilrette-lagte samtaler og stormøter. Partene møtes ansikt til ansikt med en upartisk megler til stede og skal selv aktivt delta i å finne løsninger på konflikten. Den aktive deltakelsen skal gi partene en opplevelse av mestring og økt selvfølelse. Prosessen i meglingen kan være av stor betydning for partene. Når partene inngår en avtale de opplever som en reell løsning på konflikten, tar de som regel ansvar for at avtalen overholdes.^[8]

Tittelen på arbeidsgruppens rapport er “økt bruk av konfliktråd”. Det er ikke noe mål i seg selv å gi konfliktrådene mer å gjøre. Erfaring har vist at bruk av konfliktråd virker etter sitt formål, og man ønsker å øke bruken av konfliktrådsmetoden både med hensyn til omfang og type saker. Et av de viktigste spørsmålene arbeidsgruppen har stilt seg er “Hva skal konfliktrådene jobbe med?” Skal konfliktrådene bare drive med det som ligger i kjernen av det som defineres som gjenopprettende rett? Skal de også drive med ting som ikke er gjenopprettende rett i sin rene form, men som har andre elementer i seg? Skal de delta i andre prosesser for å sikre at det gjenopprettende elementet ivaretas?

3.5 Prinsipper for gjenopprettende prosess

Både norsk og internasjonal forskning har vist at det er visse grunnprinsipper som må være til stede for at gjenopprettende prosesser skal gi ønsket effekt. Disse sentrale elementene er frivillighet, medvirkning og kommunikasjon. Videre er det også viktig at meglerne eller tilretteleggerne er upartiske og at deltakerne behandler hverandre med respekt.

3.5.1 Frivillighet

Et av de viktigste og mest grunnleggende prinsippene for gjenopprettende prosesser er frivillighetsprinsippet. Partene må avgi et reelt og informert samtykke for at det skal kunne bli en vellykket prosess. Dette poenget blir også understreket og problematisert i evalueringen “Med ! eller ?”.^[9]

3.5.2 Medvirkning

Et annet viktig grunnprinsipp er medvirkning. Nils Christie kaller dette “å gi konflikten tilbake til folket”. Det forutsettes at partene er aktive deltakere for selv å løse konflikten. At det er partene og ikke myndighetene som bestemmer, gjør det enklere å finne frem til individuelt tilpassede løsninger og løsningen kan på dette grunnlag bli vellykket. Det ligger i dette at ved denne form for medvirkning er en nærmere til å kjenne partenes behov og sørge for at behovene dekkes.

3.5.3 Upartiskhet

Et annet viktig prinsipp for gjenopprettende prosesser er at meglerne skal være upartiske.

Møtene skjer mellom partene. Partene skal få fremføre sitt syn på saken, partene og deres familier skal bli sett og hørt. De skal ha en reell mulighet til å gi uttrykk for sine behov

7 Håndbok for meglere, desember 2007, s. 6.

8 Håndbok for meglere, desember 2007, s. 6.

9 Se bl.a. Med ! Eller ? side 112.

og påvirke prosessen. Det er partene som skal komme frem til avgjørelsen i saken. Det er derfor viktig at meglerne ikke tar side eller feller dom over hvem som har rett eller feil.

3.6 Deltakerne i gjenopprettende prosess – behov og roller⁽¹⁰⁾

Gjenopprettende prosess oppsto ut fra et ønske om å ivareta de behov som oppstår i forbindelse med begått kriminalitet.

Noen av pionerene på feltet var opptatt av at de berørte kan ha behov som ikke blir ivaretatt gjennom den tradisjonelle strafferettspleien. Etter deres mening var den herskende oppfatningen at systemet var altfor begrenset med hensyn til hvem som var legitime deltakere i denne prosessen og hva deres rolle gikk ut på.

Gjenopprettende prosesser utvider kretsen av deltakere til alle som er berørt av handlingen. Utgangspunktet er hvilke roller de berørte har og hvilke behov de har.

"Ingen spør om effekten av en begravelse. Like fullt er alle enige om at det er et viktig ritual som har en verdi i seg selv. Se på møtet i konfliktrådet som den kriminelle handlings begravelse. De berørte har et behov for å komme sammen og for å snakke om det som har skjedd. Der kan de også se fremover og snakke om veien videre."

Professor Paul Leer-Salvesen

3.6.1 Ofrene

Offeret og dets behov har alltid stått sentralt i en gjenopprettende prosess. Ifølge forkjemperne for gjenopprettende prosesser har disse behovene ikke i tilstrekkelig grad vært ivaretatt av den tradisjonelle strafferettspleien. Ofre føler seg ofte oversett, tilsidesatt og i enkelte tilfeller også misbrukt i rettsprosessen. Dette skyldes til dels den juridiske definisjonen av kriminalitet. I henhold til juridisk terminologi blir kriminalitet definert som urett begått mot staten, og dette har fortrenget offerets posisjon.

I etterkant av en forbrytelse er det særlig tre behov offeret har:

1. Informasjon. Ofre ønsker ofte svar på spørsmål knyttet til forbrytelsen, for eksempel hvorfor den ble begått og hva følgene blir. Slik informasjon krever ofte direkte eller indirekte tilgang til gjerningspersonen, det er hun eller han som sitter inne med denne informasjonen.
2. At sannheten kommer frem. For å kunne forsones med det som er skjedd er det ofte viktig for ofrene å få vite sannheten om hva som skjedde. Det er også viktig for mange ofre å fortelle hvordan de opplevde det som skjedde og hvilke følger det har fått for dem. Det kan også være viktig for ofrene å bli kjent med gjerningspersonens historie, og å få vite om mulige årsaker til vedkommendes handlinger.
3. Handlingsalternativer (empowerment). Ofre for kriminalitet føler ofte at de krenkelser de har blitt utsatt for har fratatt dem kontroll, det kan være kontroll over egen eiendom, kropp, følelser eller drømmer. Å være involvert i egen sak og følgene av den, vil nesten alltid oppleves som en betydningsfull måte å gjenvinne følelsen av kontroll og gi handlingsalternativer.

4. Oppreisning eller rettferdiggjørelse. Det har ofte betydning for ofre at gjerningspersonen gir dem en form for oppreisning. Noen ganger i form av erstatning for et konkret tap, men kanskje vel så viktig i form av den symbolske anerkjennelsen det ligger i oppreisningen. Når en gjerningsperson gjør noe for å gjøre skaden godt igjen, også der det bare delvis er mulig, er det et symbol på at vedkommende sier "jeg påtar meg ansvaret, det har skjedd, det er ikke din skyld." Oppreisning dekker ofte et behov for å bli behandlet ordentlig og rettferdig. Oppreisningen er en av flere måter å tilgodese dette behovet og for å gjenopprette en balanse. En unnskyldning kan også være med på dekke behovet for anerkjennelse av skaden offeret har lidt.

3.6.2 Gjerningspersonene

Den tradisjonelle strafferettspleien har som oppgave å stille gjerningspersonen til ansvar. Det betyr at systemet sørger for at hun eller han får den straff som følger av loven. Selve rettsprosessen er i begrenset grad formet ut i fra et ønske om at gjerningspersonen skal forstå konsekvensene av den kriminelle handlingen, eller at hun eller han skal vise empati for ofrene.

At gjerningspersonen skal ta ansvar for lovovertrædelsen har vært et viktig aspekt ved gjenopprettende prosesser.

Reell ansvarlighet innebærer at man erkjenner hva man har gjort. Gjerningspersonene oppfordres til å forstå konsekvensene av sin adferd, også av den skade de har forvoldt, og gis mulighet, så vidt det er mulig, å gjøre skaden godt igjen. Argumentet er at denne formen for ansvarliggjøring er avgjørende for ofrene, for samfunnet og for gjerningspersonen.

Gjerningspersonene kan dessuten ha behov som går utover deres ansvar for ofre og lokalsamfunn. Hvis man forventer at de skal ta ansvar, endre adferd og bli deltakere i fellesskapet, så må deres behov tas på alvor. Gjerningspersonenes behov for rettferdighet kan sies å omfatte:

- Å bli stilt til ansvar på en slik måte at:
 - » de forholder seg til de skadene de har påført
 - » empati og ansvarsfølelse fremmes
 - » de får satt ord på skamfølelsen og at denne behandles
- Å få støtte til å gjennomgå en personlig utvikling. Dette innebærer at:
 - » de traumer som har bidratt til deres kriminelle adferd behandles,
 - » de får muligheten til å motta behandling for misbruk og andre problemer
 - » deres personlige kompetanse styrkes.
- Å få oppmuntring og støtte til å reintegreres i samfunnet.
- For noen gjerningspersoners vedkommende: en tidsbegrenset fengselsstraff.

3.6.3 Lokalsamfunn og andre berørte fellesskap

Medlemmer av lokalsamfunn og andre berørte fellesskap har som følge av lovbrudd også flere behov, og forventes å innta forskjellige roller. De som argumenterer for gjenopprettende prosesser, slik som Nils Christie, påpeker at når samfunnet går inn og overtar deres forskjellige roller, så minskes fellesskapsfølelsen. Lokalsamfunn påvirkes av kriminalitet, og i enkelte tilfeller er de involvert på en slik måte at de bør betraktes som sekundære ofre. Medlemmer av lokalsamfunnet spiller en betydningsfull rolle og kan også bære på et ansvar overfor ofrene, gjerningspersonene og seg selv. Når et lokalsamfunn blir involvert i en sak etableres det et forum der en kan drøfte saken. Et slikt initiativ kan bidra til å styrke fellesskapet.

3.7 Gjennomføring av megling

Nedenfor gis det en kort beskrivelse av enkelte fellestrekk ved megling og hvordan megling foregår i praksis.

3.7.1 Innhenting av samtykke

Konfliktrådsmegling krever partenes samtykke. I straffesaker mottar konfliktrådet saken fra politiet eller fra domstolen. Samtykke skal i disse sakene normalt foreligge før saken overføres til konfliktrådet, men konfliktrådet kan bistå politiet med innhenting av samtykket. Dersom partene og eventuelle verger er i tvil om de skal samtykke til konfliktrådsbehandling, kan politiet henvise de til en informasjonssamtale hos konfliktrådet.

I sivile saker kan partene selv bringe saken inn for konfliktrådet. Mange av de sivile sakene blir imidlertid oversendt fra politiet. I disse sakene er det konfliktrådet som innhenter samtykke fra partene.

Konfliktrådslederen fordeler så saken til en megler.

3.7.2 Formøtet

Før meglingen inviteres hver av partene til et formøte med megler. I mindre alvorlige saker, eller der en eller flere av partene har lang reisevei, kan møtet erstattes av en telefonsamtale eller et videomøte. Hensikten med formøtet er å informere om selve meglingen, hvem som deltar, hvordan deltakerne skal sitte og hvilke spørsmål som vil bli stilt. I formøtet skal megleren avklare om det er noe parten ønsker å fremme krav om, eller om det er noen personer partene vil ha med seg i møtet. Megleren skal også avklare sin egen og partenes rolle i meglingsprosessen. Selve konflikten skal ikke være et sentralt tema i forsamlingen.

Det har etter hvert blitt fast praksis i konfliktrådene at de fleste saker settes med to meglere, en hovedmegler og en medmegler. I saker som gjelder for eksempel vold i nære relasjoner, brukes både en mannlig og en kvinnelig megler. Dersom konfliktrådslederen finner det hensiktsmessig utpekes det én megler. Dette gjelder særlig i mindre alvorlige saker, slik som naskerisaker.

3.7.3 De ulike fasene i meglingen

Megleren begynner med å ønske velkommen, introdusere partene, fortelle om det som skal skje i møtet og informere om konfliktrådets prinsipper, og at det er frivillig å delta i møtet. Konfliktrådets prinsipper for møter er at møte-deltakerne skal:

1. vise respekt for hverandre
2. lytte til hverandre
3. delta aktivt
4. bidra til at det som blir sagt i møtet forblir i møtet: meglere har taushetsplikt.

Meglingen består av ulike faser.

Fortid. Megleren gir først en kort beskrivelse av hva saken gjelder. Partene får så én etter én mulighet til å fortelle om hendelsen fra sitt ståsted. Dersom meglere finner at hendelsen ikke blir tilstrekkelig belyst gjennom partenes forklaringer, kan meglere lese opp siktelsen. Megleren skal stille åpne spørsmål til partene om hendelsen, slik at både de faktiske og følelsesmessige aspektene ved saken blir tilstrekkelig belyst.

Nåtid. I denne fasen fokuseres det på hvordan partene opplever situasjonen i dag og hvordan det er å være til stede i møtet.

Fremtid/avtale. Dersom det ikke skjer naturlig skal meglere etter hvert lede samtalen inn på hvilke ønsker og behov partene har for fremtiden. Megleren skal oppfordre partene til å komme med forslag til løsninger. Sammen med partene skal meglere gjennomgå forslagene, som skal være konkrete og tilpasset partenes situasjon. Det er partene som skal avgjøre om de ønsker å inngå en avtale og hva den eventuelt skal inneholde. Dersom de ikke vil inngå en avtale, skal meglere på en nøytral og nøytrale måte informere om konsekvensene av at det ikke blir inngått en avtale. Megleren skal godkjenne avtalen sammen med partene, men kan nekte å godkjenne den dersom avtalen er urimelig grad favoriserer den ene av partene eller er uheldig av andre tungtveiende grunner. Dersom meglere opplever at den forslåtte avtalen er urimelig grad favoriserer den ene parten, eller er uheldig av andre tungtveiende grunner, skal meglere forsøke å få klarhet i om forslaget virkelig gir uttrykk for partenes ønsker. Dersom meglere fortsatt er i tvil om avtalen skal godkjennes kan hun eller han konferere med konfliktrådslederen før avtalen underskrives. I meglingsmøter der partene ikke har kommet til enighet kan meglere forhøre seg om partene ønsker et nytt meglingsmøte.

3.7.4 En fleksibel prosess

Meglingsmøtet skal være partenes prosess og skal tilpasses saken og partenes ønsker og behov. Sakstype og forutsetninger hos partene vil bestemme hvilken tilnærming meglere vil bruke.

Megleren skal ikke uttale seg om de juridiske aspektene ved konflikten. Vedkommende må imidlertid ha en viss kjennskap til rettsområder der partene ikke har full avtalefrihet. Megleren skal gjøre partene oppmerksomme på dette dersom de ønsker å inngå en avtale på et slikt område. Partene skal selv finne ut av juridiske spørsmål, og eventuelt megle på nytt når disse er avklart. Megleren og konfliktrådet er ikke ansvarlige for avtalens juridiske innhold.

Målet for meglingen er at partene sammen skal definere problemet og forsøke å komme frem til en løsning eller en håndtering som de kan enes om. Meglingen trenger ikke være mislykket selv om partene ikke klarer å finne en løsning på konflikten. I mange saker er prosessen viktigere enn å inngå en avtale.

Stormøter^[11] har mange likhetstrekk med vanlig megling. Ideologien er den samme og metoden bygger også på de samme prinsippene. Tanken bak stormøtemetodikken er at konflikter og lovbrudd ofte berører flere enn de som er direkte involvert. I et stormøte møtes alle de berørte for å snakke om det som har skjedd, det kan være familiemedlemmer, venner, naboer, barnevern, politi eller andre. De vil kunne gi uttrykk for hvordan hendelsen har påvirket dem, hva de skal gjøre for å gjenopprette skaden og hvordan de skal forholde seg til hverandre i fremtiden. Et av målene med møtet er å gjenopprette skaden som klager er blitt påført. Et annet mål er å gjenopprette eller skape en god relasjon mellom de berørte partene og på denne måten bidra til å reintegrere den/de påklagede i nærmiljøet. Ved at flere enn de direkte berørte deltar i møtet blir også disse involvert og får eierskap til konflikten og prosessen med å løse denne. Klagerne får en mulighet til å fortelle hvilke konsekvenser handlingen har hatt for dem. Stormøtet gir dermed de påklagede en mulighet til å forstå hvilke konsekvenser deres handlinger kan ha for andre mennesker, for dem selv og samfunnet generelt.

Det er alltid minst to meglere i et stormøte, en hovedmegler og minst en medmegler.

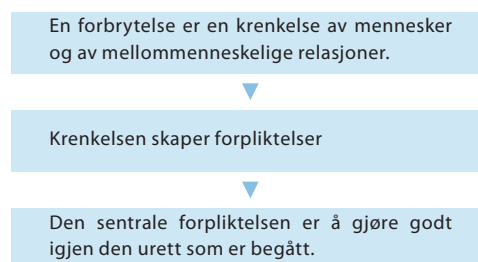
Før stormøtet inviteres deltakerne til et individuelt formøte eller en samtale med meglere per telefon. Innholdet i og formålet med formøtet er i stor grad sammenfallende med formøtet før en vanlig megling. Stormøtet skiller seg fra vanlig megling ved at det brukes et manuskript (dreiebok) for gjennomføringen av møtet. Møtedeltakerne sitter i sirkel og det er gitte retningslinjer for hvordan deltakerne skal sitte i forhold til hverandre. Med utgangspunkt i manuskriptet stiller meglerne spørsmål til alle deltakerne og sørger for at de får si det de ønsker å si. Spørsmålene i

stormøte er innom de samme fasene som i en vanlig megling, se punkt 3.7.3. Stormøter er ment å bidra til en tilfredsstillende løsning for alle involverte i saken. Alle deltakerne deltar i drøftingene om hvordan skaden best kan rettes opp igjen. Dersom deltakerne blir enige om en løsning, lages det en skriftlig avtale.

3.8 Forskjeller mellom tradisjonell strafferettsbehandling og gjenopprettende prosess

Mens det tradisjonelle strafferettssystemet dreier seg om gjerningspersonene og hva de fortjener av straff, dreier gjenopprettende prosesser seg om ofrenes, gjerningspersonenes og lokalsamfunnets behov.

Gjenopprettende prosesser hviler på følgende prinsipper:



Ifølge Howard Zehr kan forskjellen mellom prosessene i tradisjonell strafferettspleie og gjenopprettende prosesser illustreres ved å sammenligne de spørsmål en stiller seg i søken etter rett og rettferdighet.

11 Håndbok for meglere, desember 2007, s. 104f og konfliktrådenes informasjonsfolder fra 2010 om stormøter.

Tradisjonell strafferett

- En forbrytelse er en overtredelse av loven begått mot staten.
- Overtredelser skaper skyld.
- Rettferdighet krever at staten konstaterer en forseelse (skyld) og påfører smerte (straff).
- Forbrytere får hva de har fortjent (forbrytere får som fortjent).

Tradisjonell strafferett

- Hvilken lov har blitt overtrådt?
- Hvem har overtrådt loven?
- Hva fortjener de?

Gjenopprettende prosesser

- En forbrytelse er en overtredelse begått mot mennesker og fellesskapet.
- Overtredelser skaper forpliktelser.
- Rettferdighet innebærer at ofre, gjerningsmenn og medlemmer av berørte fellesskap forsøker å gjøre skaden godt igjen.
- Offerets behov for og gjerningspersonens forpliktelse til å gjøre skaden godt igjen.

Gjenopprettende prosesser

- Hvem ble skadet?
- Hva er deres behov?
- Hvem er forpliktet til å oppfylle disse behovene?

04 Historisk utvikling



4.1 Etablering av konfliktråd i Norge

Oppmerksomheten om bruk av gjenopprettende prosesser vokste frem på 1970-tallet, men bygger på tankegodt fra tidligere bevegelser og ulike religiøse og kulturelle tradisjoner.^[12] I denne sammenheng er ofte konfliktløsningstradisjoner fra urbefolkningen i Nord-Amerika, Australia og New Zealand fremhevet.^[13] Nils Christies artikkel "Konflikt som eiendom", ble et viktig fundament og en inspirasjon til utviklingen av konfliktrådsordningen i Norge. I artikkelen hevder Christie at konflikter i økende grad overtas av profesjonelle aktører i samfunnet. Konflikter flyttes fra partene til rettsalen hvor partene blir representert ved jurister. I denne prosessen er det ikke partene, men juristene som definerer konflikten. Språket som brukes i prosessen er ukjent og til dels uforståelig for de konflikten gjelder. Dette fører til at de blir passive tilskuere når deres egne konflikter skal løses. Christie argumenterer for at konfliktene burde gis tilbake til partene og at de selv bør få bestemme hva som er relevant og hvordan konfliktene skal løses. Ifølge Christie "burde [man] ikke la konflikter forvitte, de burde brukes. Og de burde brukes å bli nyttige for dem som opprinnelig var involvert i konflikten". Han argumenterer videre for at profesjonelle parter burde fjernes fra prosessen, og at konflikter burde løses i lokalsamfunnet og gi mulighet til klargjøring av normer og læring for lokalsamfunnet.

På 1970-tallet, som i dag, dreide mye av debatten seg om alternative reaksjoner overfor unge lovbrøyttere. I Stortingsmelding nr. 104 (1977-78) om kriminalpolitikk, bedre kjent som Kriminalmeldingen, ble den kriminelle lavalder hevet fra 14 til 15 år og det var uttrykt et ønske om tiltak for å hindre at unge lovbrøyttere ble satt i fengsel. I den forbindelse startet Sosialdepartementet i 1981 prosjektet "Alternativ til fengsling av ungdom" i Buskerud. Et av delprosjektene var "Konfliktrådet i Lier, et forsøk på alternativ konfliktløsning". Prosjektet skulle være et tilbud til førstegangs lovovertredere. Dersom personen ikke begikk nye lovovertrødelser i en seksmåneders prøvepe-

riode fikk personen vilkårsløs påtaleunntatelse. På bakgrunn av erfaringene fra prosjektet i Lier oppfordret Sosialdepartementet alle landets kommuner til å opprette konfliktråd. I 1989 var det etablert 81 konfliktråd i Norge. Noen få kommuner hadde gått sammen om ett konfliktråd, slik at ordningen dekket til sammen 85 kommuner. I 1989 mottok konfliktrådene 268 saker.^[14]

Prosjektet fikk også støtte fra Riksadvokaten. I 1983 sendte Riksadvokaten ut et rundskriv hvor det i en to års prøveperiode ble åpnet for vilkårsløs påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 85 annet ledd dersom "mistenkte oppfyller avtalen med fornærmede og ellers skikker seg vel".^[15] Det ble også gitt retningslinjer for hvilke saker som var egnet for konfliktrådsbehandling. Retningslinjene viste til at ordningen var ansett egnet for "unge lovbrøyttere", det vil si ungdom mellom 15 og 18 år. I 1989 kom det et nytt rundskriv fra Riksadvokaten.^[16] I henhold til dette rundskrivet var det ikke lenger et vilkår for konfliktrådsbehandling at gjerningspersonen måtte være førstegangs lovovertredere. Den øvre aldersgrensen på 18 år ble også fjernet. Riksadvokaten understreket imidlertid i rundskrivet at saker som kvalifiserte til ubetinget fengsel, i alminnelighet ikke skulle avgjøres med konfliktrådsbehandling. Ifølge rundskrivet skulle heller ikke seksuallovbrudd og voldssaker søkes løst ved konfliktrådsbehandling. For mindre alvorlige legemskrenkelser kunne man likevel gjøre unntak hvis fornærmede selv tok initiativet og ønsket en slik behandling.

Konfliktrådsordningen kunne enten hjemles i lov om barnevern eller i kommunestyreloven. Hvilken lov ordningen var hjemlet i, fikk betydning for hvilke gjerningspersoner som kunne få saken avgjort ved konfliktrådsbehandling. Var ordningen hjemlet i barnevernloven, omfattet den i prinsippet bare personer under 18 år, mens dette ikke var en skranke etter kommunestyreloven. Omlag fire av fem kommuner hadde i 1990 opprettet konfliktråd med grunnlag i

12 Howard Zehr: The little book of Restorative Justice. Pennsylvania, 2002, side 11.

13 Se for eksempel Geir Dale: Fra konflikt til samarbeid. Grunnbok i konfliktarbeid med ungdom. Oslo, 2006, side 43-44.

14 Slik har det gått med konfliktrådene, Trude B. Nergård, Stein Halvorsen, 1990, s. 6.

15 Riksadvokatens rundskriv 20. januar 1983, R. 163/83, Unge lovbrøyttere, saksbehandling og reaksjon samt prosjekt for konfliktbehandling.

16 Riksadvokatens rundskriv 21. august 1989 – Del II nr. 5/1989.

barnevernloven. De øvrige var hjemlet i kommunestyreloven. De fleste av disse hadde en øvre aldersgrense på 20 år for gjerningspersoner.^[17]

Prøvedriften av konfliktrådene ble besluttet gjennomført uten lovendringer, men erfaringen viste at konfliktrådets plassering i strafferettspleien nødvendig gjorde en lovregulering av ordningen. I 1988 foreslo Riksadvokaten i brev til Justisdepartementet at konfliktrådsordningen skulle reguleres nærmere ved lov^[18]. To år senere ble et lovforslag sendt på høring,^[19] og 15. mars 1991 vedtok Stortinget "Lov om megling i konfliktråd".^[20] Loven trådte i kraft 1. september 1992. Samtidig med ikrafttredelsen ble det også gitt utfyllende bestemmelser i forskrift,^[21] og i 1993 ga Justisdepartementet ut et rundskriv med ytterligere kommentarer til loven.^[22] Med dette ble Norge det første landet i verden med en lovfestet konfliktrådsordning. Loven medførte endringer både i straffeprosessloven, strafferegistreringsloven og påtaleinstruksen. I loven var det forutsatt at hver kommune selv, eller i fellesskap med andre, pliktet å opprette konfliktråd og ved utgangen av 1994 hadde alle landets kommuner et tilbud om konfliktråd.

Det fulgte av loven at staten ved Justisdepartementet skulle ha det økonomiske og faglige ansvaret for konfliktrådene, mens det administrative ansvaret og den daglige driften var lagt til kommunen. Tilsynsfunksjonen og fordeling av midlene var lagt til fylkesmannen.

Gjennom konfliktrådene fikk samfunnet en måte å løse konflikter på utenfor det formelle rettsapparatet. I proposisjonen uttalte Justisdepartementet at konfliktrådene i prinsippet skulle kunne megle både i straffesaker og i andre tvister, men at man i praksis regnet med at det inntil videre ville være straffesaker som ville dominere.^[23] Målet med konfliktrådsbehandlingen var ifølge proposisjonen:^[24]

- "Å styrke lokalsamfunnets mulighet til å ta seg av lettere lovbrudd ved egen hjelp og å "gi konfliktene tilbake til folket" uten at dette medfører svekking av rettssikkerheten
- Å behandle bagatellmessige saker enkelt og hurtig, og med en reaksjon som er rask og konkret i forhold til handlingen som er begått, derunder å øke muligheten for skadelidte for et raskt erstatningsoppgjør
- Å la partene i en konflikt gjøre opp seg imellom ved hjelp av en megler; dette kan medvirke til å forebygge gjentakelser og gjensidige fordommer
- Å la offeret få delta aktivt til å løse saken
- Å gi lovbrøyteren et alternativ til andre aktuelle reaksjonsformer, en reaksjonsform som ikke medfører "en plett på rullebladet"

Med den nye konfliktrådsloven ble også grunnprinsippene for konfliktrådsbehandlingen lovfestet:^[25]

- Frivillighet. Partene må være enige om at konfliktrådet skal behandle saken
- Enighet om faktum. Partene må i all hovedsak være enige om hva tvisten gjelder
- Personlig fremmøte. Partene må møte personlig og kan ikke la seg bistå av advokat i møtet
- Lekmannsprinsippet. Vervet som megler er frivillig og personlig egnethet skal vektlegges fremfor bakgrunn
- Lokal tilknytning. Alle kommuner skal ha konfliktråd^[26]

Etter lovreguleringen av konfliktrådsordningen sendte Riksadvokaten ut et nytt rundskriv i 1993.^[27] I rundskrivet ble det fremhevet at "[s]om andre strafferettslige reaksjoner har megling i konfliktrådet som primært formål å hindre nye lovbrudd."^[28] Reaksjonen ble også ansett som "særlig velegnet overfor unge og ubefestede lovbrøytere."^[29] Ifølge rundskrivet skulle overføring til konfliktråd i første rekke skje i saker hvor reaksjonen ellers ville ha vært påtaleunntatelse, bot eller betinget dom. Saker som ville kvalifisert til ubetinget fengsel skulle ikke avgjøres ved konfliktrådsbehandling. Det ble også uttalt at det ikke formelt var noe i veien for at konfliktråd ble satt som vilkår i en betinget dom og at megling i så fall vil skje som sivil sak. Videre ble det anbefalt at dersom retten ville sikre seg at et slikt vilkår blir en realitet, må fornærmede ha samtykket til konfliktrådsbehandling før dom avsies og at vilkåret bør omfatte at eventuelle inngåtte avtaler innfris.^[30] Konfliktrådsbehandling ble ansett som særlig godt egnet ved sakstyper som vinningskriminalitet, brukstyveri og skadeverk. Ordningen kunne også være egnet ved enkelte legemsfornærmelser, i første rekke når handlingen sprang ut av en forutgående konflikt. Dette var en utvidelse av saksområdet som var angitt i rundskrivet fra 1989. Legemsbeskadigelser og saker med uprovosert vold var ifølge Riksadvokaten av allmennpreventive grunner ikke egnet for konfliktrådsbehandling. Det var ingen prinsipiell innvending mot at saker med gjentatt kriminalitet ble behandlet i konfliktrådet. Det var heller ingen øvre aldersgrense for hvilke lovbrøytere som kunne få sine saker avgjort ved konfliktrådsbehandling, men behandlingen ble ansett best egnet for lovbrøytere under 25 år. For å se nærmere på hvilke saker som er egnet for behandling i konfliktrådet, ble påtalemyndigheten bedt om å foreta en løpende vurdering av resultatet av de meglingene som ble gjennomført.

Konfliktrådslederne ønsket etter hvert et samlende forum og i 1994 ble Forum for konfliktrådsledere (FFK) etablert. FFK er en aktiv samarbeidspartner for Justisdepartementet og opprettet blant annet Etisk råd. Etisk råd besto

17 Slik har det gått med konfliktrådene, s. 35.

18 Riksadvokatens brev til Justisdepartementet av 19. mai 1988.

19 Justisdepartementets brev av 9. februar 1990.

20 Ot. prp. nr. 56 (1989-90) og Innst. O. nr. 21 (1990-91).

21 Forskrift av 13. august 1992 om megling i konfliktråd.

22 Justisdepartementets rundskriv 5. mai 1993, Megling i konfliktråd.

23 Ot.prp. nr. 56 (1989-1990) side 5.

24 Ot.prp. nr. 56 (1989-1990) side 9.

25 Ot.prp. nr. 56 (1989-1990) side 53.

26 Prinsippet om lokal tilknytning er videreført ved at det oppnevnes konfliktrådsmedglere for hver kommune, jf. konfliktrådsloven § 3.

27 Riksadvokatens rundskriv 6. desember 1993, Del II nr. 2/1993.

28 Riksadvokatens rundskriv 6. desember 1993, Del II nr. 2/1993 s. 1.

29 Riksadvokatens rundskriv 6. desember 1993, Del II nr. 2/1993 s. 1.

30 Riksadvokatens rundskriv 6. desember 1993, Del II nr. 2/1993 s. 2.

opprinnelig av en gruppe konfliktrådsledere som skulle fremme refleksjon og diskusjon rundt etikk og utarbeidet blant annet etiske retningslinjer for konfliktrådene. Etisk råd består i dag av et utvalg ansatte i konfliktrådene.

I 1996 ble konfliktrådsordningen evaluert.^[31] Hovedspørsmålet for evalueringen var om ordningen fungerte i henhold til lovens intensjon. Evalueringsrapporten var gjennomgående positiv til konfliktrådsordningen, men avdekket behov for enkelte lov- og forskriftsendringer, samt en revurdering av konfliktrådernes organisering. Evalueringen i 1996 resulterte i at det i 2002 ble foretatt enkelte endringer i saksbehandlingsreglene.^[32] Aldersgrensen for konfliktrådsmedglere ble senket fra 25 til 18 år, og reglene om valgbarhet, vederheftighet ogandel for medglere ble også gitt anvendelse for konfliktrådsledere. Det ble også gjort endringer i reglene om taushetsplikt og vitneplikt for konfliktrådsmedglere og andre som utfører arbeid for konfliktrådene.

I NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune ble det anbefalt at staten skulle overta ansvaret for konfliktrådene i sin helhet. Justisdepartementet sluttet seg til denne vurderingen^[33] og konfliktrådsloven ble endret slik at staten overtok det fulle administrative, faglige og økonomiske ansvaret for konfliktrådene.^[34] Ansvaret ble lagt til Justisdepartementet som opprettet Sekretariatet for konfliktrådene. Sekretariatet skulle ha administrative oppgaver rettet mot konfliktrådene og faglige oppgaver knyttet til kompetanse og utviklingsprosjekter. Endringene trådte i kraft 1. januar 2004.

Antall konfliktråd ble redusert til 22. Samtidig understreket både departementet og Justiskomiteen konfliktrådernes tilknytning til de enkelte kommunene, og ordningen med rekruttering av medglere fra alle landets kommuner ble beholdt. Justiskomiteen uttalte også at den ønsket økt bruk av konfliktråd og ba regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om hvordan anvendelsesområdet for konfliktrådene kunne utvides og bruken økes.

Fra 1. januar 2002 ble konfliktrådsordningen også innført på Svalbard.^[35] Konfliktrådet i Troms har ansvaret for konfliktrådsordningen på Svalbard^[36]. Konfliktrådsmedglerne oppnevnes av en representant utpekt av Longyearbyen lokalstyre, en representant for Sysselmannen og konfliktrådslederen i Troms. Departementet kan gi forskrift om lovens anvendelse på Svalbard og kan fastsette særlige regler under hensyn til de stedlige forhold.

4.2 Utvikling i bruk av megling i konfliktråd som strafferettslig reaksjon

I perioden 15. juni 1995 til 15. juni 1998 ble det gjennomført et prøveprosjekt der lensmenn i utvalgte lensmannsdistrikter ble gitt påtalekompetanse til å

overføre saker til konfliktrådet.^[37] I forbindelse med behandlingen av Ot. prp. nr. 79 (1999-2000) uttalte Justiskomiteen at konfliktrådsprosjektet, på tross av enkelte negative resultater, burde videreføres, eventuelt utvides og legges om. På denne bakgrunn iverksatte Justisdepartementet 1. januar 2003 et prøveprosjekt (Konfliktrådsprosjektet) der lensmenn i 71 lensmannsdistrikt ble gitt utvidet påtalekompetanse i konfliktrådssaker. Lensmennenes påtalekompetanse var noe begrenset i forhold til påtalejuristenes og omfattet straffeloven § 147 (innbrudd), § 257 (tyveri), § 258 (grovt tyveri), § 260 (brukstyveri av motorvogn), § 291 (skadeverk), § 391 (skadeverk som forseelse) og § 391 a (naskeri). Lensmennene kunne ikke beslutte overføring til konfliktråd dersom gjerningspersonen hadde andre uoppgjorte forhold, var tidligere straffet ved dom for forseelse eller forbrytelse, eller ved forelegg for forbrytelse. Målet med prosjektet var å generere flere saker til konfliktrådsbehandling ved blant annet å skape forståelse for konfliktrådsbehandling blant tjenestemenn i politi- og lensmannsetaten, og å legge til rette for en raskere saksbehandling.

Prosjektet ble evaluert av Politihøgskolen ved forsker Marit Egge i 2007. Evalueringen viste at lensmennene overførte ca. 30 % av alle straffesaker som ble overført til konfliktråd. Samlet sett var det et underforbruk av påtalekompetansen til å overføre saker til konfliktrådet, men det var store variasjoner, og enkelte lensmenn benyttet påtalekompetansen i stor grad. Videre viste evalueringen at det i begynnelsen av prosjektet var en økning i antall saker, men at antallet etter hvert ble avtagende. Saksbehandlingstiden for saker overført fra lensmennene var kortere enn for saker overført fra påtalejuristene. Evalueringen viste også at konfliktrådsordningen har stor tilslutning både blant lensmenn og påtalejurister. Høsten 2010 fremmet Justis- og politidepartementet Prop. 13 L (2010-2011) der de foreslo å gjøre ordningen permanent, men i en litt annen form og med noen endringer i forhold til i prøveperioden. Departementet foreslo at det kunne delegeres begrenset påtalekompetanse til både politistasjonssjefene og lensmennene i de tilfellene der politistasjonen eller lensmannskontoret ikke har egne påtalejurister. Departementet foreslo i tillegg å utvide ordningen til å omfatte legemsfornærmelser, jf. straffeloven § 228. Forslaget ble vedtatt i Stortinget 17. desember 2010, og lovendringene trådte i kraft 1. januar 2011.

Da samfunnsstraffen ble innført i 2002 ble det åpnet for at de idømte timene samfunnsstraff kunne brukes til megling og eventuelle andre tiltak i konfliktråd.^[38]

Det var lenge uklart om konfliktråd kunne brukes som særvilkår for helt eller delvis betinget dom. I 2003 ble tvilen fjernet ved at ordningen ble lovfestet i straffeloven § 53 nr. 3 bokstav h.^[39]

I rapporten "Æ e itj fornærma, æ e forbanna" fra 2005 og i NOU 2006:10 er det gitt flere anbefalinger knyttet til offerets rolle i konfliktrådssaker. Disse anbefalingene vil bli nærmere omtalt under punkt 10.14.

31 Evaluering av konfliktrådsordningen, Statskonsult, Agenda utredning & utvikling og Institutt for kriminologi ved Universitetet i Oslo, juni 1996.

32 Ot. prp. nr. 60 (2002-2003) og Innst. O. nr. 104 (2002-2003).

33 Stortingsmelding nr. 31 (2000-2001)

34 Ot. prp. nr. 60 (2002-2003) og Innst. O. nr. 34 (2000-2001).

35 Ot. prp. nr. 58 (2000-2001) og Innst. O. nr. 126 (2000-2001).

36 Se St. meld. nr. 9 (2000-2001) s. 129, Ot. prp. nr. 58 (2000-2001) og Innst. O. nr. 126 (2000-2001).

37 Forskrift 15. mars 1996 nr. 271 om prøveordning med påtalekompetanse for lensmenn til å overføre saker til konfliktrådet.

38 Lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) 18. mai 2005 nr. 21 § 53 første ledd bokstav c. Se også Ot. prp. nr. 5 (2000-2001) side 252.

39 Straffeloven 1902 § 53 nr. 3 bokstav h og Ot. prp. nr. 106 (2001-2002) s. 63ff.

Det har også vært gjennomført flere prosjekter knyttet til bruk av gjenopprettende prosesser der minst en av de involverte sitter i fengsel. Disse prosjektene vil bli nærmere omtalt under punkt 6.11.

I de senere år har det igjen vært økt oppmerksomhet på bruk av alternative straffereaksjoner overfor unge lovbyrtere. I Justisdepartementets handlingsplan "Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet (2005-2008)" ble det initiert tiltak rettet mot barn og unge som var i en spesielt utsatt posisjon, og eller som allerede har begått kriminelle handlinger. Det første tiltaket i handlingsplanen var tre års utprøving av oppfølgingsteam for unge lovbyrtere i fire kommuner. Målet var å sikre individuell tilpasset oppfølging av den enkelte ungdom gjennom å styrke det tverrfaglige samarbeidet på ulike forvaltningsnivåer. Tiltaket ble gjennomført og de fire prosjektene ble evaluert av NTNU. Rapporten forelå 1. februar 2009 og viste at denne arbeidsformen ga gode resultater. Tiltaket er nærmere beskrevet under 6.5.

I straffeloven 2005 § 33 slås det fast at den som var under 18 år på handlingstidspunktet, bare kan idømmes ubetinget fengselsstraff når det er særlig påkrevd. Under behandlingen av den alminnelige delen i den nye straffeloven ba justiskomiteen regjeringen legge frem en egen melding om soningsforholdene for ungdom under 18 år på handlingstidspunktet. Dette ble gjort i St.meld. nr. 20 (2005-2006) "Alternative straffereaksjonar overfor unge lovbyrtarar", hvor spørsmålet om hvordan samfunnet skal håndtere lovbyrtere mellom 15 og 18 år drøftes. Noen av forslagene som ble fremsatt i stortingsmeldingen er oppsummert slik i meldingens punkt 1.3:

- "Konfliktrådsordninga bør etter regjeringa si meining gjerast obligatorisk slik at påtalemakta skal påleggjast å overføre saker til konfliktrådet når gjerningspersonen er under 18 år. Regjeringa vil komme tilbake til ei nærare avgrensing når eit lovforslag blir sendt ut på høyring.
- Regjeringa vil vurdere å endre straffelova slik at domstolane i saker der ungdom mellom 15 og 18 år vil bli dømde til ei fengselsstraff på vilkår, blir pålagde å vurdere om det bør setjast vilkår som er særleg eigna til å ha ein rehabiliterande verknad.
- Gjeldande regelverk opnar både for påtaleavkall med vilkår og vilkårsdom der tiltak etter barnevernlova høyrer med. Dessutan opnar gjeldande regelverk for varetekt og soning i barnevernsinstitusjon. Regjeringa vil ta initiativ til å sjå nærare på om desse ordningane blir brukte ofte nok. Målet med ein slik gjennomgang er å identifisere hindringar slik at ordningane kan takast oftare i bruk."^[40]

Det ble også foreslått å nedsette et utvalg som skulle komme med forslag til alternative straffereaksjoner overfor unge lovbyrtere.^[41] I statsråd 20. april 2007 oppnevnte regjeringen et slikt utvalg. Utvalget ble bedt om å beskrive dagens behandlings- og reaksjonssystem og peke på styrker og svakheter ved systemet. Utvalget ble særlig bedt om å utrede alternativ til å la personer mellom 15 og 18 år

gjennomføre varetekt eller fengselsstraff. Utvalget ble også bedt om å utrede hvilke andre tiltak samfunnet bør ha til rådighet for personer mellom 15 og 18 år som utfører alvorlig eller gjentatt kriminalitet. Resultatet av arbeidet ble presentert i NOU 2008:15 Barn og straff.

Utvalget foreslo blant annet en egen straffereaksjon, ungdomsstormøte. Reaksjonen ble foreslått lovfestet som et vilkår ved betinget dom og var ment å skulle benyttes overfor barn som har begått gjentatte og/eller alvorlige straffbare handlinger. Reaksjonen skulle være et alternativ til ubetinget fengsel eller strengere samfunnsstraff, og inneholde tiltak der sosial kontroll erstatter fengslets fysiske kontroll. Gjennomføringen av reaksjonen ble foreslått lagt til konfliktrådet og skulle bygge på prinsippene for gjenopprettende prosess. Bruk av reaksjonen forutsatte samtykke fra den unge. Det ble også foreslått at hvert konfliktråd skulle ha minst en koordinator med ansvar for gjennomføringen av reaksjonen ("ungdomskordinator"). Innholdet i reaksjonen skulle fastsettes i en plan ("ungdomsplan") som skulle utarbeides i et stormøte ("ungdomsstormøte"). Ungdomsplanen kunne inneholde kompensasjon til fornærmede, ulike former kriminalitetsforebyggende tiltak og/eller tiltak med et straffende element. Det ble foreslått at ungdomsplanen skulle godkjennes av domstolen. Gjennomføringen av ungdomsplanen skulle følges opp av et eget ungdomsteam ledet av ungdomskoordinatoren fra konfliktrådet.^[42]

Utvalget foreslo også en lovendring som åpner for at representanter for fornærmede eller en fornærmedegruppe skal kunne møte i stedet for fornærmede ved megling i konfliktrådet.^[43]

NOU 2008: 15 er fulgt opp ved Prop. 135 L (2010-2011), hvor Justis- og politidepartementet har foreslått endringer i blant annet i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven og konfliktrådsloven. Departementet har fulgt opp forslaget til ny reaksjon i NOU 2008: 15 med enkelte endringer. Det foreslås en ny reaksjon "ungdomsstraff", som vil være en egen straffart hjemlet i straffeloven § 28 c. Domstolen idømmer reaksjonen, mens gjennomføringen er lagt til konfliktrådene. En ungdomskordinator ansatt i konfliktrådet har ansvar for å kalle inn til ungdomsstormøte straks saken er overført fra domstolen. Ungdomsstormøtet skal utforme ungdomsplan som et oppfølgingsteam skal sørge for å få gjennomført. Lengden på gjennomføringstiden fastsettes av domstolen, og kan som hovedregel være fra seks måneder til to år, men inntil tre år, dersom det er klart at fengselsstraffen vil overstige to år. Domstolen skal derimot ikke godkjenne planen slik det ble foreslått i NOU 2008: 15. Proposisjonen ligger til behandling i stortinget.

I 2008 kom Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og politidepartementet og Kunnskapsdepartementet med en handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008-2011 "Vendepunkt". Gjennom handlingsplanen fremmet regjeringen tiltak som skulle bidra til forebygging, til at flere saker blir avdekket, til bedre samordning mellom ulike etater og til bedre oppfølging av de mange og sammensatte problemstillinger som vold i nære relasjoner reiser. Tre av tiltakene, tiltak 21, 22 og 23, går ut på at ofre for vold i nære relasjoner skal få

40 St.meld. nr. 20 (2005-2006) Alternative straffereaksjonar overfor unge lovbyrtarar, s. 11.

41 St.meld. nr. 20 (2005-2006) Alternative straffereaksjonar overfor unge lovbyrtarar, s. 12.

42 NOU 2008:15 Barn og Straff, s. 148.

43 NOU 2008:15 Barn og Straff, s. 13.

tilbud om tilrettelagte samtaler i konfliktrådet.^[44] Tiltak 21 er blitt evaluert av forskere ved NTNU.^[45] Se nærmere om tiltakene under punkt 6.6.

I desember 2008 kom Riksadvokaten med et nytt rundskriv om konfliktråd, Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008. I rundskrivet henvises det til Justisdepartementets tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet for 2008 der det heter at "Økt bruk av konfliktråd skal prioriteres også i 2008. Politiet, påtalemyndigheten og konfliktrådene skal samarbeide om å tilby meglings- og straffesaker som er egnet for det." Rundskrivet angir retningslinjer for hvilke saker som egner seg for overføring til konfliktråd etter straffeprosessloven § 71 a. Det fremholdes at "[f]ra et påtalemessig synspunkt er konfliktrådsbehandling først og fremst egnet hvor individualpreventive hensyn taler for slik behandling, og ikke sterke allmennpreventive hensyn taler mot."^[46] Den øvre grensen mot saker som etter rettspraksis ville gitt ubetinget fengsel videreføres for overføring etter straffeprosessloven § 71 a. Heller ikke saker som etter rettspraksis ville ført til samfunnsstraff vil kunne overføres til konfliktråd etter denne bestemmelsen. Under henvisning til konfliktrådsloven § 1 og straffeprosessloven § 71 a opprettholdes kravet om at det må være en skadelidte. I henhold til rundskrivet fra 2008 er vinningskriminalitet som naskeri, tyveri og skadeverk særlig egnet for overføring til konfliktråd. Dette gjelder også enkelte legemsfornærmelser, særlig de som springer ut av en forutgående konflikt.^[47] Andre saker som ifølge rundskrivet kan egne seg for overføring til konfliktråd er mindre alvorlige trusler, brudd på reglene om privatlivets fred, overtredelse av straffeloven § 349 a (neking av varer eller tjenester, eller adgang til offentlig forestilling m.v. pga. religion, livssyn, etnisk opprinnelse, seksuell orientering m.m.) og krenkelse av opphavsrettigheter eller andre rettigheter som er vernet etter åndsverkloven.

Med hensyn til lovbyrteren heter det at det ikke er et krav at vedkommende er tidligere straffet, men at ordningen vil være mest aktuell i slike tilfeller. Dersom lovbyrteren også tidligere har fått en sak avgjort ved overføring til konfliktråd vil dette i utgangspunktet tale i mot at en ny sak overføres, men konfliktrådsbehandling kan likevel være aktuelt hvis det etter politiets oppfatning fremstår som en god løsning for fornærmede. Videre presiseres det i rundskrivet at det ikke eksisterer noen aldersgrense for overføring av sak til konfliktråd: "Egner saken seg for overføring, er det i dag vanskelig å tenke seg at lovbyrterens alder skal tale avgjørende mot konfliktrådsbehandling."^[48]

Våren 2008 fikk Nordlandsforskning ved Ann Kristin Eide og Hege Gjertsen i oppdrag fra Justis- og politidepartementet å evaluere konfliktrådsbehandlingen av volds- og trusselsaker. Resultatene fra evalueringen ble i desember 2009 presentert i rapporten "Med! eller ?, virkninger av, og utfordringer ved, gjenopprettende rett som alternativ eller supplement til straff". Hovedkonklusjonen i rapporten er at flestparten av deltakerne mener at konfliktråds møtene har

bidratt til å bedre relasjonen mellom partene og har bidratt til at de har fått lagt hendelsen bak seg. De aller fleste vil anbefale bruk av konfliktråd til andre i lignende situasjoner. Deltakerne rapporterte at de fikk sagt det som var viktig for dem i sakens anledning, at de har fått en annen forståelse av "motparten" og av det som har skjedd. Evalueringen viste også at målsettingen om at gjerningspersonen skal forstå omfanget og konsekvensene av det vedkommende har gjort i stor grad innfris og at konfliktråd er en ordning det er verdt å satse på. Samtidig peker rapporten på betydningen av den konteksten konfliktrådene eksisterer i, slik som politiets rolle, demografi, geografi og bemanning ved konfliktrådene. En annen problemstilling som drøftes er viktigheten og konsekvensene av nøytralitet i konfliktrådet og begrepsbruken der. I rapporten heter det at "nøytralitet" også er en handling, og "nøytrale" begreper har også effekter – de kan til og med krenke." Enkelte av klagerne savnet en form for markering av at hendelsen som ledet opp til møtet ikke var akseptabel.^[49]

I Justisdepartementets handlingsplan fra 2009 "Gode krefter", lanserer departementet 35 kriminalitetsforebyggende tiltak. Fem av tiltakene; tiltak 20 (skolemeglning), 21 (endring av konfliktrådsloven), 22 (oppfølgingsteam), 23 (oppfølging av NOU 2008:15 "Barn og straff") og 33 (veileder for bruk av gjenopprettende prosess og konfliktråd i politiet), er tiltak som bygger på gjenopprettende prosess-tankegangen.

I september 2010 ble Meglerforum stiftet. Meglerforum er en interesseorganisasjon for meglere og skal ivareta meglernes faglige og økonomiske interesser, samt bidra til videreutvikling av konfliktrådsordningen i Norge.

Det har skjedd en stor utvikling i løpet av de vel 20 årene konfliktråd har eksistert i Norge og hvilke saker som kan overføres til konfliktrådene er blitt gradvis utvidet. Mye av nytenkningen og utviklingen av konfliktrådsordningen i Norge har kommet fra de enkelte konfliktråd. Konfliktrådene har initiert bruk av konfliktrådsmegling på nye områder og på nye måter. På enkelte områder har utviklingen ført til at praksis ikke lenger stemmer overens med loven. På andre områder ville en lovendring vært en fordel for å legge bedre til rette for konfliktrådsmegling og for å gjøre ulike ordninger og prosjekter landsdekkende. Ifølge brev fra Sekretariatet for konfliktrådene til Justis- og politidepartementet 16. april 2009 gis det uttrykk for at "praksis på flere punkter skiller seg fra lovens og forskriftens bokstav, eller at lov og forskrift ikke er dekkende for dagens praksis."

Under kapittel 7 vil gjeldende rett bli gjennomgått. Hvordan praksis har utviklet seg og hvordan den på enkelte områder avviker fra lovens ordlyd vil vi komme nærmere tilbake til under arbeidsgruppens vurderinger i kapittel 10.

44 Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008-2011, Vendepunkt, side 11f.

45 "Tilrettelagte samtaler ved familievold", NTNU samfunnsforskning

46 Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008 side 2.

47 Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008 side 3.

48 Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008 s. 4.

49 NF-rapport nr. 14/2009, Med ! eller ?, s. 5ff.



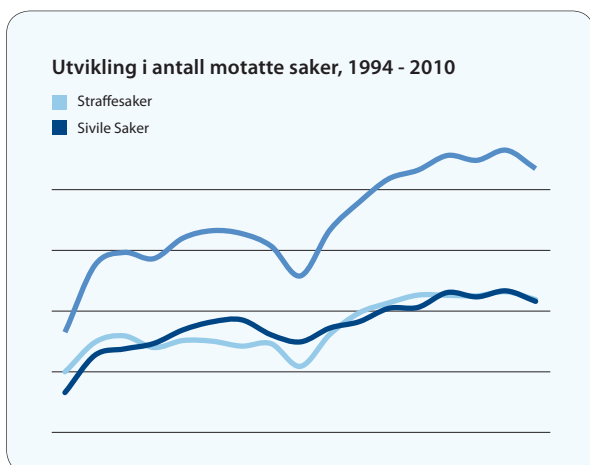
05 Statistikk



I dette kapitlet vil vi gjøre rede for aktuell statistikk vedrørende konfliktrådernes virksomhet. For å beskrive hvordan konfliktrådernes virksomhet har utviklet seg de senere år redegjør vi for utviklingen tilbake til 1994, eller fra det tidspunkt vi har tilgjengelig statistikk. Statistikken for 2010 gir et inntrykk av konfliktrådernes virke i dag. Tallene er innhentet av Sekretariatet for konfliktrådene, ved hjelp av konfliktrådernes sentrale saksbehandlingssystem. Statistikken er tilgjengelig på konfliktrådernes hjemmeside www.konfliktraad.no og i årsrapportene for Sekretariatet for konfliktrådene.

5.1 Nær tredobling av antall mottatte saker

Fra etableringen av konfliktrådene som statlig meglingsinstitusjon i 1994 og frem til 2010 har konfliktrådene behandlet totalt 118.588 saker. Som figuren nedenfor viser har det vært en stadig utvikling i antall mottatt saker, fra 3272 i 1994 til 8685 i 2010. Flest saker ble mottatt i 2009 da det kom inn totalt 9293 saker.



I 2004 ble Sekretariatet for konfliktrådene opprettet. Bakgrunnen for dette var blant annet ønsket om å gjøre konfliktrådsordningen mindre sårbar og lettere tilgjengelig for publikum. Fra høsten 2003 var alle konfliktrådene bemannet med minst en person i fast stilling. Det er naturlig å anta at dette var noe av årsaken til det økte sakstilfanget.^[50]

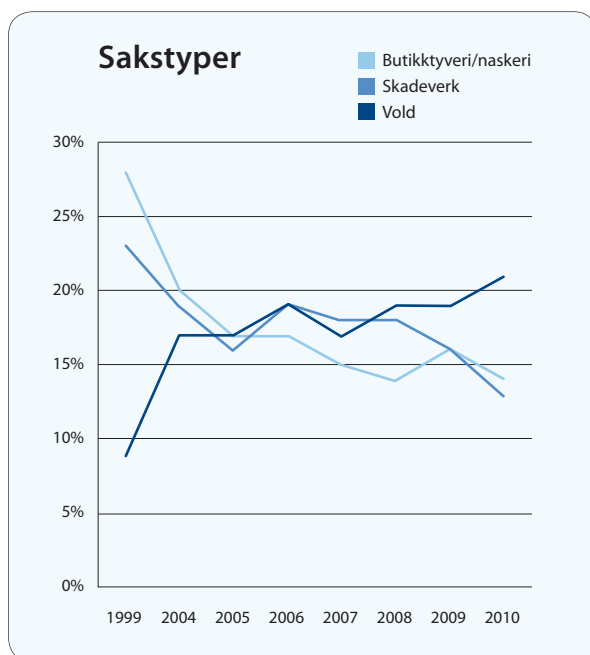
Fordelingen mellom antall sivile saker og straffesaker har hele tiden vært forholdsvis jevn. De første årene (1994 til 1996) var det flest straffesaker. I 1997 gikk antall sivile saker for første gang forbi antall straffesaker. Slik holdt det seg frem til 2004 da det igjen var flest straffesaker. De siste fire årene har antallet sivile saker og straffesaker vært tilnærmet likt.

Som nevnt under punkt 3.3 har mange sivile saker som behandles i konfliktrådet sin bakgrunn i et straffbart forhold. I 2009 var det 1557 saker hvor den påklagede var under den kriminelle lavalder (15 år), mens det i 2010 var 1149 slike saker. Det er ikke ført statistikk over hvor mange av disse sakene som hadde sin bakgrunn i et lovbrudd, men en gjennomgang av et utvalg saker viser at de fleste sakene oppsto på denne måten. Som vi skal gjøre nærmere rede for under punkt 5.3 var politiet henviser i 63 % av de sivile sakene. Dette er saker som av en eller annen grunn er henlagt av politiet. Denne kategorien omfatter trolig mange av de foran nevnte sakene som ble henlagt på grunn av at gjerningspersonen var under den kriminelle lavalder. I tillegg omfatter denne kategorien saker som ble henlagt av andre grunner, for eksempel fordi intet straffbart forhold var bevist, fordi det ikke var rimelig grunn til å undersøke om det var et straffbart forhold, fordi allmenne hensyn ikke krevde påtale mot anmeldte, eller på grunn av bevisets stilling. Enkelte sivile saker, som kunne vært anmeldt er også brakt direkte inn for konfliktrådet av en av partene. Dette viser at betegnelsene sivil sak og straffesak i konfliktrådet snarere er en betegnelse på hvordan saken blir behandlet i konfliktrådet og hvilke konsekvenser det får for den påklagede dersom vedkommende ikke samtykker, enn det er en betegnelse på hvordan saken oppsto.

50 Sekretariatet for konfliktrådernes årsrapport 2004 s. 2.

5.2 Fra naskeriråd til voldsråd

Sakstypene konfliktrådene behandler flest av har endret seg de senere år. I begynnelsen dominerte butikktveri og naskeri. I 1999 utgjorde disse sakene 28 %. Deretter fulgte skadeverk med 23 %, vold med 9 %, mens nabotviser, familietviser og andre konflikter til sammen utgjorde 9 %. I 2006 utgjorde for første gang voldssakene en større andel av den totale saksmengden enn naskeri og butikktveri. Dette året var andelen voldssaker 19 %, mens butikktveri og naskeri var 17 %. Siden den gang har trenden bare forsterket seg, og i 2010 var det 21 % voldssaker mot 14 % butikktveri- og naskerisaker. Andelen skadeverk sank fra 23 % i 1999 til 13 % i 2010.



Nedgangen i butikktveri- og naskerisaker, kan muligens forklares med at en del store butikkjeder stiller forhåndskrav om erstatning før de møter i konfliktrådet.^[51] Konfliktrådene har gjentatte ganger informert om at en slik tilnærming bryter med konfliktrådets prinsipper og derfor ikke kan aksepteres, likevel fortsetter denne tendensen. En annen årsak kan være at mange mindre alvorlige saker, slik som naskerisaker henlegges av politiet. Arbeidsgruppen er for eksempel kjent med at politiet i Oslo rutinemessig henlegger naskerisaker på grunn av manglende etterforskningskapasitet. Økningen i antall voldssaker kan også ha sammenheng med at konfliktrådet har informert godt om at et møte i konfliktrådet kan være en egnet reaksjon og et verdifullt bidrag i mange voldssaker.^[52]

5.3 Sakstyper i 2010 – fra Facebook til Nokassaken

Konfliktrådene behandler en rekke ulike saker. I 2010 behandlet konfliktrådene alt fra trusler på Facebook, uenighet om sperring av vei i forbindelse med rally og samtaler mellom far og en sønn som sitter i fengsel. Andre eksempler på saker som ble behandlet er konflikt i forbin-

delse med kjøp av bruktbil, mangelfull betaling av husleie og samtale etter en ulykke der et barn omkom. Konfliktrådet var også tilrettelegger for den mye omtalte samtalen mellom sønnen til Arne Klungland, som ble drept under Nokasranet, og farens drapsmann Kjell Alrich Schumann.

Av de 4371 straffesakene som ble henvist av politiet til konfliktrådet i 2010 utgjorde vold 30 %, skadeverk 16 %, butikktveri 15 %, mobbing, ærekrenkelser og trusler 14 %, grovt tyveri 5 %, annet simpelt tyveri 5 %, økonomiske saker 4 %, mens de resterende 11 % var andre straffbare forhold.

Av 4314 sivile saker var mobbing, ærekrenkelser og trusler de største kategoriene med 15 %, deretter fulgte vold 12 %, økonomiske saker 12 %, butikktveri og naskeri 12 %, nabokonflikter 10 %, skadeverk 10 %, familietviser 8 % og annet simpelt tyveri 4 %. De resterende 17 % av sakene har sin bakgrunn i andre straffbare forhold.

Politiet henviste klart flest saker til konfliktrådene i 2010. Av statistikken for 2010 fremgår det at 4347 av totalt 4371 straffesaker ble overført til konfliktrådet av politiet (inkludert 67 saker henvist av lensmenn), mens "andre" henviste 24 saker til megling. Kategorien "andre" omfatter ulike ungdomsteam og oppfølgingsteam. Se mer om dette under kapittel 6.

Av 4314 sivile saker ble 63 % henvist av politiet (inkludert 248 saker henvist av lensmenn), 33 % av klager, 2 % av annen offentlig instans, 0,5 % av sosialkontor og barnevern (12 saker), verge (8 saker), domstol (7 saker). I tillegg ble 28 saker henvist av andre.

5.4 Antall klager/påklagede

En person regnes som klager i konfliktrådets forstand dersom vedkommende enten var fornærmet i en straffesak som blir overført til konfliktrådet, eller vedkommende er part i en sivil konflikt og bringer saken inn for konfliktrådet. Statistikken viser at det er flest privatpersoner som er klagere. I hele 73 % av sakene var en privatperson registrert som klager. I 15 % av sakene var klagerne butikker, 7 % offentlige virksomheter, 4 % firmaer og 1 % andre.

Statistikken for 2010 viser at 72 % av de påklagede var menn, mens 28 % var kvinner. Som diagrammet nedenfor viser var gutter i alderen 15 til 17 år den største gruppen påklagede på 19 %. Også for kvinner var aldersgruppen 15 til 17 år den aldersgruppen som fikk flest saker avgjort ved konfliktrådsbehandling. Denne aldersgruppen utgjorde 7 % av de påklagede. Alder var ikke oppgitt for 4 % av de påklagede.

Sammenlignet med tallene for 2004 viser statistikken at alderssammensetningen blant de påklagede har forskjøvet seg noe.

Sekretariatet for konfliktrådenes statistikk viser at 4 % av de påklagede var utenlandske statsborgere. I henhold til Statistisk sentralbyrås tall hadde 6,9 % av de som bodde i Norge i 2010 utenlandsk statsborgerskap. Dette viser at utenlandske statsborgere var noe underrepresentert i konfliktrådet. Hvor mange klagere som har utenlandsk opprinnelse sier statistikken ingenting om.

51 Årsrapport 2008, Sekretariatet for konfliktråd, side 6.

52 Årsrapport 2009, Sekretariatet for konfliktråd, side 7.

5.5 Avtaler inngått i konfliktrådet

Konfliktrådene avsluttet i 2010 6554 saker. Dette inkluderer også saker som var påbegynt i 2009 og som ble avsluttet i 2010. Av de avsluttede sakene ble 4816 helt løst (73 %), 410 ble delvis løst (6 %) og 1328 ble ikke løst (20 %). Antall avsluttede saker i 2010 var noe lavere enn i 2009, da konfliktrådet avsluttet 6793 saker.

I 2010 førte 2855 av sakene ikke til megling. I 2024 saker (71 %) skyldtes dette at en eller flere av partene ikke samtykket til meglingen. I 77 saker (3 %) ga konfliktrådet annen bistand og i 754 saker (26 %) var det andre årsaker til at saken ikke ble meklet.

Tall fra 2010 viser at ca. en av tre meglinger resulterte i en forsoningsavtale, i 29 % av tilfellene ble partene enige om en erstatning, 10 % inngikk en arbeidsavtale, mens i 3 % av tilfellene ble det inngått en avtale som var en kombinasjon av arbeid og erstatning. I 12 % av sakene ble det inngått en annen form for avtale. I 9 % av sakene møtte ikke en eller begge av partene og i de resterende 3 % ble det ikke inngått noen avtale.

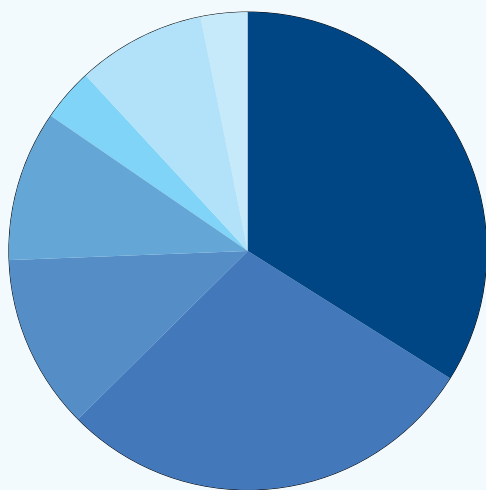
De aller fleste avtaler innfris. Blant avtalene som ble inngått i konfliktrådet i 2010 ble 81 % innfridd, 14 % var fremdeles løpende, 3 % ble brutt og 0,2 % ble reforhandlet.

Som tidligere nevnt har de fleste saker der påklagede er under 15 år bakgrunn i et lovbrudd. I disse sakene kan ikke gjerningspersonen straffefølges selv om vedkommende ikke samtykker til konfliktrådsbehandling. Likevel viser statistikken at i 88 % av sakene samtykket vedkommende i å møte til megling. Av disse sakene ble 50 % innfridd, i 25 % av sakene var samtykke gitt, men megling ikke påbegynt, i 10 % var avtalen under innfrielse, i 7 % av sakene ble det ikke gitt samtykke, i 2 % var samtykke uavklart, i ytterligere 2 % av sakene møtte ikke vedkommende til megling, mens meglingen ikke førte til avtale i 2 % av sakene. I 1 % av sakene ble det inngått avtale, men avtalen ble brutt, og ytterligere 1 % var kategorisert som "annet ikke meklet".

5.6 Bruk av stormøter

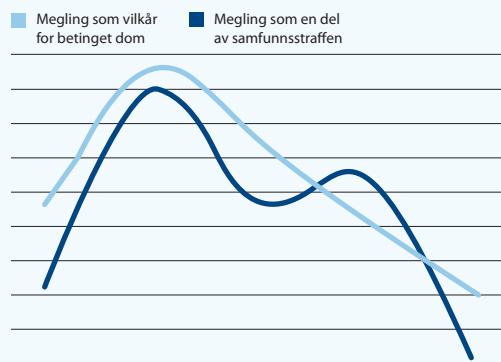
I 2006 fikk konfliktrådene øremerkede midler til innføring av stormøtemetoden^[53] og ved utgangen av 2007 hadde alle faste medarbeidere og meglere ved åtte konfliktråd (Oslo og Akershus, Oppland, Hedmark, Sør-Rogaland, Agder, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag og Salten) fått opplæring i stormøtemetoden. I 2007 ble det gjennomført 100 stormøter, mens det i 2008 ble gjennomført 67 stormøter. Dette tilsvarer en nedgang på 33 %.

Resultat av meglingen - 2010

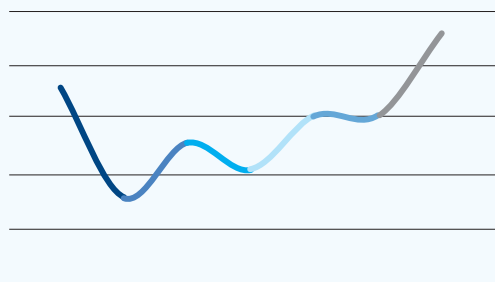


ikke inngått avtale	3%
møtte ikke	9%
erstatning/arbeid	3%
arbeid	10%
annen avtale	12%
erstatning	29%
forsonings avtale	34%

Megling som vilkår for betinget dom og megling som en del av samfunnsstraffen, 2006 - 2010



Saksbehandlingstid, sivile saker og straffesaker, 2004 - 2010



I årsrapporten til Sekretariatet for konfliktrådene for 2008 ble det antatt at nedgangen skyldtes at bruk av stormøter er ressurskrevende, og at konfliktrådene fortsatt ikke følte seg sikre på hvilke saker som egnet seg for bruk av stormøte. Det ble også slått fast at man ikke så noen klar tendens med tanke på spesielle sakstyper der stormøter ble benyttet. Tvert imot ble det påpekt at stormøter ble benyttet både i sivile saker og i straffesaker og at det var stor spredning med hensyn til sakstyper.

I 2009 fikk utvalgte meglere ved alle landets konfliktråd opplæring i stormøtemetoden og ved utgangen av 2009 hadde alle konfliktrådene arrangert stormøter. I 2009 ble det gjennomført 227 stormøter, mens det i 2010 ble gjennomført 224 stormøter. Stormøter blir, fordi de er så tidkrevende og omfattende, ofte gjennomført av en megler og en av konfliktrådets faste medarbeidere i fellesskap.^[54]

5.7 Konfliktråd som vilkår for betinget dom eller som del av samfunnsstraff.

Siden oktober 2006 har Sekretariatet for konfliktrådene ført statistikk over hvor mange saker konfliktrådene har meglet, der meglings er satt som vilkår for betinget dom, eller der meglings inngikk som en del av samfunnsstraffen. Fra 6. november 2006 til 31. desember 2006 behandlet konfliktrådene 23 saker der meglings var satt som vilkår for betinget dom, og 11 saker der meglings inngikk som en del av samfunnsstraffen. I 2007 var meglings satt som særvilkår for betinget dom i 43 saker og som en del av samfunnsstraffen i 40 saker. I 2008 sank tallene til henholdsvis 32 og 23, i 2009 var antallet 21 og 27, mens tallene for 2010 viser 10 saker der konfliktråd var vilkår for en betinget dom og 17 saker der meglings var en del av samfunnsstraffen.

5.8 Saksbehandlingstid

Saksbehandlingstiden, det vil si fra den dagen konfliktrådet mottok saken til meglings ble avsluttet, har vært mellom 36 og 39 dager siden konfliktrådsordningen ble gjort statlig. I konfliktrådsloven § 12 er det slått fast at når påtalemyndigheten har overført en straffesak til konfliktrådet i medhold av straffeprosessloven § 71 a så skal konfliktrådet ta saken under behandling så snart som mulig. Ifølge forskriften § 10 bør meglings så vidt mulig finne sted innen to uker. Ifølge Sekretariatet for konfliktrådenes årsrapport fra 2006 er målet at det ikke bør gå mer enn tre uker, mens det i årsrapporten fra 2010 er uttalt at Justisdepartementets mål er at det ikke skal gå mer enn 28 dager.

54 Ved at mange av meglings foretas av konfliktrådets faste ansatte er en i praksis på vei bort i fra lekmannsprinsippet.

06

Forskning og prosjekterfaring i straffesaker



Nedenfor vil vi gi en kort fremstilling av enkelte tiltak og prosjekter rettet mot ungdom som helt eller delvis har vært i konfliktrådets regi. Vi vil også gi en kort beskrivelse av internasjonal forskning på gjenopprettende prosess.

6.1 SLT-modellen^[55]

SLT er en forkortelse for samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak. SLT-modellen ble utviklet av Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) tidlig på 1990-tallet og er en forpliktende samarbeidsmodell mellom kommune, politi og andre offentlige etater. Frivillige organisasjoner og næringslivet er også sentrale aktører. Modellen har barn og ungdom som sin viktigste målgruppe, og har som formål å koordinere innsatsen mot kriminalitet i nærmiljøet.

Hensikten med å koordinere innsatsen er å forebygge kriminalitet i lokalsamfunnet ved å:

- utveksle informasjon og vurderinger fra ulike aktører som til sammen kan styrke det totale, lokale kunnskapsgrunnlaget
- øke oppmerksomhet og forståelse for komplekse sammenhenger i kriminalitetsutviklingen
- drøfte og ta stilling til hvordan koordinerte tiltak i ulike sektorer kan virke positivt forsterkende på hverandre i kampen mot kriminalitet og således motvirke negativ utvikling

I Politihøgskolens evaluering av SLT-modellen "Modell for forebygging av kriminalitet?" nr. 2008:4 er det oppgitt at konfliktrådet er representert i to av 120 arbeidsutvalg. Det heter videre på side 106 at "[d]et er verd å merke seg at konfliktrådene i så liten grad er representert. Konfliktråd er etablert i hele landet og har konfliktløsning som sitt kompetansefelt. De er dermed i kjerneområdet for det kriminalitetsforebyggende arbeidet." På side 108 heter det videre at "vi [ser] at koordinatorene ønsker en markant økning i

representasjon fra konfliktråd. I utgangspunktet er det i underkant av to prosent av arbeidsutvalgene som har representasjon fra konfliktråd. I det ideelle arbeidsutvalget er andelen steget til drøyt 14 prosent."

KRÅD registrerte at det per 9. januar 2011 var 179 SLT-koordinatorene og trolig like mange arbeidsutvalg.^[56] Hvor mange konfliktrådsledere som sitter i disse arbeidsutvalgene finnes det ingen tall på, men ifølge KRÅD har samarbeidet mellom SLT-koordinatorene og konfliktrådene blitt mer omfattende siden evalueringen i 2008. Med 22 konfliktrådsledere og rundt 180 arbeidsutvalg sier det seg selv at konfliktrådene ikke kan være representert i alle utvalgene. KRÅD understreker samtidig at det er viktig at SLT-utvalgene og konfliktrådene har gjensidig god kunnskap om hverandre og samarbeider tett, for eksempel ved deltakelse på SLT-samlinger i regionnettverk.

6.2 "Megling i voldssaker"

I 2000 startet forsøksprosjektet "Megling i voldssaker" etter initiativ fra Justisdepartementet. Inspirasjonen kom dels fra konfliktrådsledere som hadde foreslått et slikt prosjekt noen år tidligere, dels fra andre land (særlig Belgia, England, Østerrike, Australia, New Zealand og USA) hvor man hadde hentet positive erfaringer med megling i slike saker.^[57]

Formålet med prosjektet var å "vurdere om megling kunne bedre livssituasjonen til de involverte i alvorlige voldssaker, slik at offeret ikke lenger identifiserer seg med offerrollen og at straffedømte ikke begår lignende handlinger på nytt."^[58] Prosjektet skulle bare omfattet saker der megling skulle være supplement og ikke et alternativ til straffesaken. Videre skulle meglingen finne sted etter dommen var avsagt. Gatevoldsaker der partene ikke kjenner hverandre fra før, ble ansett som best egnet for megling. Saker som involverte drap, familievold og seksuallovbrudd ble ikke inkludert i prosjektet.

56 <http://www.krad.no/slt/koordinatorene>, besøkt 31.01.11.

57 International review of Restorative Justice Programmes and Issues. Document A/Conf.187/NGO.13 United Nations, Vienna

58 Mandatet for prosjektet, inntatt som vedlegg 2 i Ida Hydles evalueringsrapport.

55 For en nærmere beskrivelse av SLT-modellen se www.krad.no og NOU 2008:15 side 60f.

Gjennomføringen av prosjektet var lagt til konfliktrådet i Hordaland og gikk over tre år, fra april 2000 til mars 2004. I alt 186 personer i 79 voldssaker fikk tilbud om deltakelse, men ved prosjektets slutt hadde bare åtte meglinger funnet sted.

Prosjektet ble evaluert av Ida Hydle ved Høgskolen i Agder. I evalueringsrapporten "Megling i voldssaker" ble det påpekt at den viktigste grunnen til at det ble så få meglinger var at partene ikke ønsket å møte. Noen fordi de var fornøyd med oppgjøret i rettssaken, de ønsket ikke å gjenoppta saken eller å møte den andre parten. For andre hadde rettssaken forverret forholdet mellom partene, og de ønsket ikke å møte den andre parten igjen. Atter andre sa at tilbudet om megling kom på feil tidspunkt, enten for sent, eller for tidlig. I rapporten blir det også pekt på at begrensninger i prosjektmandatet kunne være en av årsakene til at det ble så få meglinger.^[59]

I etterkant konkluderte Sekretariatet for konfliktrådene med at man burde videreutvikle tilbudet om tilrettelagte samtaler mellom gjerningsperson og offeret i alvorlige straffesaker. Sekretariatet anså konfliktrådene som en egnet institusjon for slike møter.

6.3 Ungdomskontrakter

Forsøket med ungdomskontrakter var et samarbeid mellom Justis- og politidepartementet og Barne- og familiedepartementet som varte fra våren 2001 til høsten 2004. Forsøket var inspirert av en lignende forsøksordning i Danmark i 1991 der man ønsket å oppnå en umiddelbar, merkbar og hurtig reaksjon overfor lovbrutere mellom 15 og 18 år. Ungdomskontraktene innebar at det umiddelbart etter oppklaringen av lovbruddet ble inngått en avtale mellom gjerningspersonen, politiet, sosialetaten og foreldrene. Forsøket i Danmark ble ansett som vellykket, og ble derfor etter to år innført som fast tiltak over hele landet. I forbindelse med oppfølgingen av Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet (St.meld. nr. 17 (1999-2000)) ble det valgt ut syv kommuner/politidistrikt i Norge for et forsøk etter dansk modell (Bodø, Trondheim, Kongsvinger, Stovner bydel i Oslo, Drammen, Skien og Kristiansand).^[60]

I forsøket ble ungdomskontrakt gitt som vilkår for påtaleunntakelse. Riksadvokaten ga i brev av 14. juni 2001 retningslinjer for bruken av ungdomskontrakter. Riksadvokaten ga tre kriterier for avgrensningen av når det straffbare forholdet kunne avgjøres med ungdomskontrakt: Gjerningspersonens alder, arten av den/de straffbare handling(er) og alvorlighetsgrad. Ifølge Riksadvokatens retningslinjer kunne ungdomskontrakter benyttes overfor lovbrudd hvor den primære påtalekompetansen var lagt til politiet. Ungdomskontrakt kunne ikke brukes "for handlinger som isolert er så alvorlig at den, gjerningsmannens unge alder tatt i betraktning, alene ville resultert i påstand om ubetinget fengsel."

Ifølge prosjektbeskrivelsen skulle ungdomskontrakten være et tilbud til personer "i alderen 15-17 år". I prosjektbeskrivelsen er ungdomskontrakt angitt til å være:

"[E]n ordning med alternativ til straff for kriminalitet. [...] Ungdomskontrakt er en avtale mellom en ung lovbrøt

med samtykke av foresatt på den ene side og politi og kommunale myndigheter på den annen side. I kontrakten forplikter den unge seg til å gjennomføre spesifikke aktiviteter i en bestemt periode mot at rettsmyndighetene avstår fra ytterligere rettsfølgelse. Det stilles videre vilkår fra politiets side om at den unge ikke begår straffbare handlinger i en nærmere fastsatt prøvetid. Virkningen av brudd på vilkårene inntas i kontrakten.

Målet med kontrakten er å motivere og hjelpe den unge til å leve et lovlydig liv. Samtidig gir ordningen rom for å kunne gjøre opp for seg, for eksempel ved erstatning eller å rette opp saker. Det forutsetter at den unge selv er villig til å inngå kontrakten og ta eget ansvar for at den gjennomføres.

Innholdet i kontrakten skal være tiltak som bidrar til å endre atferd og gir støtte til å komme inn i et positivt livsløp. Det kan for eksempel være krav om at den unge fortsetter sin utdanning, får seg arbeid, deltar i aktiviteter, i rusavenningsprogram eller andre behandlingsprogram. Tiltakene kan også innebære krav om erstatning, handlinger for å rette opp skader, konfliktrådsmegling m.v. Både den unge og familien kan delta i gjennomføring av kontrakten."^[61]

Prosjektet ble evaluert av Marit Egge ved forskningsavdelingen på Politihøgskolen i Oslo.^[62]

I evalueringsrapporten vises det til at "[d]en samlede erfaring knyttet til kontraktens innhold og intensjon er [...] sammenfallende med målsettingen slik den er beskrevet i prosjektbeskrivelsen", som referert ovenfor.^[63]

I evalueringen blir det stilt spørsmål ved om avgrensningen av saker var hensiktsmessig. En gruppe ungdom som begikk mye hverdagskriminalitet, men som også begikk enkelte mer alvorlige lovbrudd, som ran, vold og trusler, falt utenfor. Egge påpeker at mange som har vært involvert i prosjektet har beklaget dette, fordi de mente ungdomskontrakter ville vært et riktig og treffsikkert tiltak også for denne gruppen.^[64]

I evalueringen av håndteringen av kontraktsbrudd viser rapporten til at det vil være forskjell på brudd på det generelle vilkåret (ingen nye lovbrudd) og ett eller flere av de spesielle vilkårene. Der det nye lovbruddet var langt mindre alvorlig enn lovbruddet som utløste kontrakten var det ikke automatisk at kontrakten ble avsluttet. Egge påpeker imidlertid viktigheten av å se på konsekvensene og signaleffekten ut over den enkelte sak, og hvordan tilliten til reaksjonsformen påvirkes.^[65] Juridisk sett er ungdomskontrakten inngått mellom politiet og ungdommen med foresatte. Det er en forutsetning at kommunen godtar arbeidsoppgavene og ansvaret den blir pålagt i kontrakten. Dersom en ordning med ungdomskontrakter skal innføres påpeker Egge at de juridiske konsekvensene av et "brudd" fra kommunen, det vil si der kommunen ikke følger opp sin del av avtalen som er pålagt den, bør utredes.^[66]

59 Prosjektet "Megling i voldssaker" ved Konfliktrådet for Hordaland, Høgskolen i Agder, Ida Hydle, mars 2004.

60 Prosjektbeskrivelse: Forsøk med ungdomskontrakter, Justisdepartementet og Barne- og familiedepartementet, inntatt som vedlegg 1 til Egge 2004.

61 Prosjektbeskrivelse: Forsøk med ungdomskontrakter, Justisdepartementet og Barne- og familiedepartementet, inntatt som vedlegg 1 til Egge 2004, punkt 3.1

62 Forsøk med Ungdomskontrakter - en alternativ reaksjonsform rettet mot unge lovbrøttere, PHS Forskning 2004:1.

63 Forsøk med Ungdomskontrakter..., PHS Forskning 2004:1, side 8.

64 Forsøk med Ungdomskontrakter..., PHS Forskning 2004:1, side 80.

65 Forsøk med Ungdomskontrakter..., PHS Forskning 2004:1, side 83.

66 Forsøk med Ungdomskontrakter - en alternativ reaksjonsform rettet mot unge lovbrøttere, PHS Forskning 2004:1, side 84.

I en vurdering av det sosialfaglige arbeidet og organiseringen uttaler Egge:^[67]

”Oppfølging over tid har vist seg å være det sterkeste suksesskriteriet for å få til endring. Det er ikke utarbeidet noen metode for oppfølging, men tilgjengelighet, fleksibilitet og tålmodighet er viktige rammevilkår.

Videre er det av betydning at de krav som legges inn følges opp av et tilbud som gjør at ungdommen har en reell sjanse til å innfri kravene, og at det tydeliggjøres hvilken hjelp og oppfølging ungdommen skal få. Å være realistisk i utformingen av disse punktene er avgjørende slik at man ikke lover mer enn man kan holde, og gjennom det fører ungdommen ut i nye nederlag.”

Erfaringene fra prosjektet viste at langt fra alle barna falt innenfor barneverntjenestens ansvarsområde, og at det var vanskelig å finne budsjettposter som dekket enkelttiltak utenfor barnevernsbudsjettet. Utgifter til egne tiltak ble derfor dekket av prosjektet, og erfaringen viste at det dreide seg om forholdsvis små beløp. Egge 2004 påpeker at det er et viktig suksesskriterium at muligheten til å dekke slike utgifter videreføres, ”slik at ikke ungdomskontrakter er med på å skape barnevernsklinter fordi de må registreres i systemet.”^[68]

Prosjektet praktiserte aktivt samtykke fra den unge og dens verger. Egge påpeker at taushetsplikten dermed ikke var til hinder for kontraktarbeidet når dette først var kommet i gang. I drøftingssakene var det imidlertid eksempler på at taushetsplikten satte en stopper for fremdriften av enkelte saker. Egge fant også eksempler på at informasjon som ble gitt ikke ble benyttet som forutsatt av mottaker, eller ble misbrukt av mottaker. Som eksempel viser hun at enkelte skoler har innført strengere krav til ungdom på kontrakt, enn til andre ungdommer.^[69]

I evalueringen ble det vist til at det var store variasjoner fra prosjektsted til prosjektsted når det gjaldt antall kontrakter. Disse variasjonene var ikke nødvendigvis knyttet til størrelsen på ungdomsbefolkningen i kommunen eller ulikhet i kriminalitetsbildet. Evalueringen identifiserer andre faktorer som kunne forklare variasjonene.

Det ble i evalueringen av prosjektet påpekt at koordinatoren var ”bærende” for samarbeidet. Koordinatorene hadde det overordnede ansvaret for å bringe personer sammen, innhente informasjon og følge saken gjennom systemet. På de fleste prosjektstedene var koordinator aktiv i kartleggingen av det enkelte barn, og sammen med etterforsker kunne koordinatoren også kartlegge kriminalitetsbildet, nettverk og endringsmotivasjon. Å sikre det forebyggende arbeidet gjennom stillingsinnhold, både innenfor politi og kommunale etater, var en annen viktig suksessfaktor.

Rapporten har også sett på de juridiske muligheter og begrensninger i prosjektet. Kontraktsinngåelse var frivillig og ungdommen måtte ha innrømmet den straffbare handlingen. Vilkårene som ble stilt for påtaleunntatelse måtte være innenfor vilkårene det er hjemmel for i straffeprosessloven § 69, jf. § straffeloven § 53, se mer om dette under punkt 7.3.2. Enkelte koordinatorene og etterforskere rapporterte at det var ”få gulrøtter” innbakt i kontraktene,

noe som [vanskeliggjorde] motivasjonsarbeidet.”^[70] Det ble også pekt på at ”lovgrunnlaget som regulerer ungdomskontrakt ikke alltid stemmer med dagens ungdomskriminelle landskap”, og at det var ulogisk sammenlignet med andre reaksjonsformer, særlig konfliktråd. Egge påpeker at den lovpålagte prøvetiden i mange tilfeller er for lang. I rapporten anbefales det derfor at ungdomskontrakter løsrives fra påtaleunntatelsesinstituttet og at politiet må få adgang til å behandle ungdomskontrakter på samme grunnlag som konfliktrådssaker.^[71] Påtaleavgjørelsen bør ifølge Egge 2004 fortsatt ligge hos politiet. Begrunnelsen er at det må utvises et skjønn i disse sakene som ofte inkluderer lokalkunnskap. I tillegg kommer at en også er avhengig av samarbeid med etterforsker og lokale myndigheter. Videre er det lite hensiktsmessig å oversende saken til statsadvokaten i og med at politiets frist for påtale er seks uker i disse sakene.

Det anbefales også at det innenfor etterforskning og påtale bør være stillinger med særlig ansvar for ungdomssaker og at påtalekompetansen bør beholdes i politiet.^[72] Viktigheten av å informere andre instanser om kontraktens muligheter og å motivere til bruk av tiltaket ble også understreket. Det ble også påpekt at det reelle arbeidet knyttet til etablering og gjennomføring av ungdomskontrakt ikke var gjenspeilet i politiets rapportering, og at denne mangelen på rapporteringsmuligheter virket demotiverende. Det anbefales i evalueringen at det reelle arbeidet med ungdomskontrakter gjenspeiles i den rapporteringen politiet er pålagt.^[73]

Det blir i evalueringen konkludert med at ”de organisatoriske, juridiske, politi- og sosialfaglige sidene ved prosjektet ikke [var] like entydig positive som evalueringen av kontraktens innholdsmessige grunnlag”. Evalueringsrapporten anbefaler en nøye gjennomgang av dette/disse faktorene ved en eventuell innføring av ungdomskontrakt som et landsdekkende tiltak.^[74]

6.4 ”Felles ansvar” i Salten

Prosjektet ”Felles ansvar” i Salten politidistrikt var ett av seks delprosjekter i SNU-prosjektene (SNU unge lovbrøyttere i tide – et felles ansvar for stat, kommune og lokalsamfunn). Målet med delprosjektet var å prøve ut alternativer til straff for unge lovbrøyttere og sikre en god tverrfaglig oppfølging av den enkelte ungdom. Den unge lovbrøytteren skulle gjennom en avtale/kontrakt forplikte seg til å delta for å reparere skade og om mulig forsones med fornærmede og andre som var berørt av lovbruddet. Samtidig skulle det utvikles en modell for tverrfaglig samarbeid rundt unge lovbrøyttere. Prosjektet var en videreutvikling av erfaringene fra prøveprosjektet med ungdomskontrakter som ble avsluttet i 2004, se punktet ovenfor, og prosjektet bygde på prinsippene for gjenopprettende prosess.

Målgruppen for prosjektet var barn i alderen 12 til 18 år som hadde begått lovbrudd eller bekymringsverdige handlinger som ga grunn til å frykte gjentakelse eller negativ utvikling for barnet. Deltakelse i prosjektet var frivillig. De som valgte å delta måtte skrive under på en

67 Forsøk med... PHS Forskning 2004:1, side 88.

68 Forsøk med... PHS Forskning 2004:1, side 89

69 Forsøk med... PHS Forskning 2004:1, side 75.

70 Forsøk med Ungdomskontrakter - en alternativ reaksjonsform rettet mot unge lovbrøyttere, PHS Forskning 2004:1, side 9.

71 Forsøk med... PHS Forskning 2004:1, side 12.

72 Forsøk med... PHS Forskning 2004:1, side 12.

73 Forsøk med... PHS Forskning 2004:1, side 12.

74 Forsøk med... PHS Forskning 2004:1, side 9.

kontrakt og godta fritak fra taushetsplikt mellom instansene i en ansvarsgruppe. I tillegg måtte barnets foresatte gi sitt samtykke.

Deltakerne i prosjektet ble i hovedsak rekruttert gjennom politiet på grunn av straffbare forhold. Det ble i disse tilfellene gitt en påtaleunntatelse med vilkår. Noen barn under 15 år kom inn i prosjektet via barneverntjenesten, og noen få saker ble meldt direkte fra skolen eller konfliktrådet. Ett barn som hadde fått samfunnsstraff ble rekruttert via kriminalomsorgen. Ett av barna som ble tatt inn i prosjektet bodde på institusjon.

Deltakerne måtte underskrive en kontrakt der de godkjente ulike vilkår og forpliktelser for deltakelsen i prosjektet. Kontraktene gikk over seks måneder. Noen kontrakter ble forlenget eller startet på nytt, etter brudd på den første kontrakten. Der det var gitt påtaleunntatelse var kontrakten en del av vilkårene for denne. Kontrakten ble utformet av prosjektleder i samarbeid med barnet og foreldrene. I alle straffesakene ble det satt som betingelse i kontrakten at det skulle være en prøvetid på to år, og at barnet ikke skulle begå nye lovbrudd. Alle måtte også delta i ansvarsgrupper. Videre kunne det være betingelser om konfliktrådsmedling eller stormøter, samtaler med politiet, i tillegg til faste innetider, jevnlig ruskontroll, møteplikt på skolen eller lekseplikt.

Det ble gjennomført ansvarsgruppemøter ca. en gang per måned i kontraktstiden. Ansvarsgruppen var tverretattlig med deltakere fra politi, barneverntjeneste, skole, Barne- og ungdomspsykiatri, Bufetat, rusteam, kriminalomsorg, helsesøster, konfliktråd og utekontakt. Ungdommen og dens foresatte var alltid med på møtene. I tillegg ble det i noen kontrakter trukket inn andre fra barnets nære familie, som søsken, bestefar, tante og andre støttepersoner fra det private nettverket.

Prosjektet ble evaluert av Nordlandsforskning i 2007. På tidspunktet for evalueringen hadde det vært 48 ungdommer med i prosjektet, derav 5 jenter og 43 gutter. Det hadde vært brudd på vilkårene i ni av kontraktene. Én hadde brutt kontrakten to ganger. Med ett unntak hadde alle som hadde brutt kontrakten fått ny kontrakt. Det ble til sammen laget 56 kontrakter i regi av "Felles Ansvar".^[75]

I evalueringen av prosjektet ble det trukket frem at ansvarsgruppemøtene var godt organisert og at samarbeidet lyktes godt. Prosjektet hadde lyktes med å involvere både det profesjonelle og det private nettverket, og man fikk gjennom prosjektet synliggjort konsekvensene av lovbrudd. Arbeidet bidro til å gi ungdommene bedre selvinnsikt og bedre forståelse for egne handlinger. Det ble samtidig påpekt behov for en tydeliggjøring av når det er brudd på kontrakten og hvilke konsekvenser brudd skal få, samtidig som det bør tydeliggjøres hvordan aktørene skal forholde seg til taushetsplikten.^[76]

Prosjektet "Felles ansvar" i Salten politidistrikt er nå videreført som et fast tiltak i politidistriktet. Dette finansieres ved at alle kommunene som er tilsluttet Salten regionråd betaler en andel basert på antall innbyggere i kommunen.

6.5 Oppfølgingsteam for unge lovbrøyttere

Oppfølgingsteam for unge lovbrøyttere (oppfølgingsteam) ble lansert som tiltak nr. 1 i Justis- og politidepartementets handlingsplan "Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet" fra 2005.^[77] Tiltaket begynte i 2006 som et treårig prosjekt i Kristiansand, Oslo, Stavanger og Trondheim. Betegnelsen oppfølgingsteam benyttes både om prosjektet generelt og om det individuelle teamet som blir satt sammen for å følge opp den enkelte lovbrøytteren.

Prosjektet var en videreutvikling av ungdomskontrakter og Felles ansvar i Salten politidistrikt. Hensikten med prosjektet var å styrke samarbeidet mellom rettshåndhevere og hjelpeapparat for å få til et forpliktende, forutsigbart og strukturert samarbeid i enkeltsaker. Målet var å motvirke at unge lovbrøyttere utviklet en kriminell løpebane og å bidra til en positiv utvikling for vedkommende. Prosjektet omfattet ungdom, både over og under den kriminelle lavalder, som hadde begått alvorlige og/eller gjentatte lovbrudd. Tiltaket var motivert ut i fra kunnskap om at bot og plassering i fengsel eller institusjon er lite egnede reaksjoner overfor mange av disse ungdommene. Politiet, barnevernet, rusomsorgen, helsevesenet, skolen, kriminalomsorgen og konfliktrådet var sentrale deltagere i prosjektene. Alle oppfølgingsteamene hadde en egen prosjektleder og arbeidet skulle bygge på prinsippene for gjenopprettende prosess.^[78]

De fire oppfølgingsteamene var organisert innenfor to modeller. Oppfølgingsteamene i Kristiansand, Oslo og Stavanger, tok utgangspunkt i en utvidelse av SLT-modellen (samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak, nærmere beskrevet ovenfor under punkt 6.1). Koordineringsansvaret ble forankret i kommunen eller i et interkommunalt samarbeid. Oppfølgingsteamet i Trondheim ble administrert av konfliktrådet i Sør-Trøndelag. Her ble den individrettede oppfølgingen av den unge lovbrøytteren og koordineringen av tiltakene lagt til konfliktrådet.

Oppfølgingsteam er en alternativ straffereaksjon. I stedet for en ordinær straffereaksjon fikk den unge lovbrøytteren tilbud om en betinget påtaleunntatelse eller dom med særvilkår om deltakelse i oppfølgingsteam. I prosjektet varierte prøvetiden fra seks måneder til to år. Lovbrøytteren som var under den kriminelle lavalder på handlingstidspunktet fikk også tilbud om å delta i oppfølgingsteam, men uten en betinget straffereaksjon som "ris bak speilet". Den unge lovbrøytteren måtte signere en avtale som ga ulike forpliktelser for oppfølging og tiltak. Avtalen måtte også underskrives av vergen.

Noen av tiltakene som ble benyttet i prosjektene var kurs i sinnemestring, ruskontroll, bevegelsesrestriksjoner (for eksempel forbud mot å oppholde seg i sentrum etter kl. 20.00), ulike former for oppfølgingssamtaler (for eksempel med tidligere rusmisbrukere, personer som tidligere har begått lovbrudd eller med forebyggende enhet i politiet) og stormøte. Ulike barnevernstiltak, slik som

75 Eide, A., Gjertsen, H., Handegård, T., Olsen, T. (2007) Et enkelt valg? s. 22.

76 Eide, A., Gjertsen, H., Handegård, T., Olsen, T. (2007) Et enkelt valg? s. 136-140.

77 Handlingsplan. Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet (2005-2008), Justis- og politidepartementet s. 18

78 Prosessevaluering av det treårige prosjektet: Oppfølgingsteam for unge lovbrøyttere i Kristiansand, Oslo, Stavanger og Trondheim, Øyvind Kvellø og Christian Wendelborg, NTNU samfunnsforskning AS, side 16

foreldreveiledning og multisystemisk terapi (MST),¹⁷⁹ ble også benyttet. Virkemidlene ble tilpasset den enkeltes alder og skreddersydd etter behov. Ved brudd ble saken sendt tilbake til påtalemyndigheten som vurderte om bruddet var vesentlig. Dersom påtalejuristen kom til at bruddet var vesentlig ble saken sendt tilbake til påtalemyndigheten og forfulgt på vanlig måte.

NTNU samfunnsforskning publiserte i 2008 rapporten "Prosessevaluering av det treårige prosjektet: Oppfølgingsteam for unge lovbrøyttere i Kristiansand, Oslo, Stavanger og Trondheim. Evalueringen ble foretatt av Øyvind Kvello og Christian Wendelborg.

I rapporten konkluderes det med at: "Dataene fra prosessevalueringen indikerer at Oppfølgingsteam bør anbefales videreført og videreutviklet. Via dette makter man å fange en høyrisikogruppe av unge som ellers tenderer til å falle utenfor hjelpetjenester. Effektmålingene viser at oppfølgingsteamene har høy gjennomføring, lav residiv, få vilkårsbrudd og det er indikasjoner på klart bedret psykisk helse hos de unge."¹⁸⁰

Videre heter det i rapporten at "[d]et er rimelig godt dokumentert via flere indikatorer at en høy andel av de unge i Oppfølgingsteamene ikke har begått nye lovbrudd eller har få vilkårsbrudd." I rapporten pekes det på at "[t]ett og koordinert oppfølging av ungdommene har vært et av de tydeligste suksesskriteriene, i tillegg til å ha fulgt de unge over et lengre tidsrom (gjerne omkring ett til to år), samt et forpliktende tverretattlig samarbeid [...]."

Evalueringen viser at samarbeidet mellom de ulike aktørene har vært tilfredsstillende og at samarbeidet er blitt bedre i løpet av prosjektperioden. Ved prosjektets slutt var oppfølgingen av unge lovbrøyttere mer samordnet, og samarbeidet mellom etater og virksomheter var mer forpliktende og strukturert enn ved prosjektstart.¹⁸¹ Når det gjelder organiseringen konkluderes det slik:

"Det synes fornuftig å legge dette tiltaket til Konfliktrådet om man skal utvide dette til å bli landsomfattende. Ønsker man bare å nå de største kommunene, er det rimelig å tenke seg en kommunal organisering parallelt med at noen legges til Konfliktrådet. Tenker man nasjonalt, peker Konfliktrådet seg ut som mest egnet."¹⁸²

Det var noe uklarhet overfor hvilke lovbrudd en kunne bruke oppfølgingsteam.¹⁸³ Både påtalejuristene og prosjektlederne opplyste at en av de vesentligste suksessfaktorene i prosjektet var at oppfølgingsteamene kunne forholde seg til en fast påtalejurist.

Justis- og politidepartementet har flere ganger besluttet å forlenge og å utvide bruken av oppfølgingsteam. I tiltak 22 i Justis- og politidepartementets kriminalitetsforebyggende

handlingsplan "Gode krefter", legges det til rette for en nasjonal spredning av oppfølgingsteam i perioden 2009 til 2012. Sekretariatet for konfliktrådene startet i 2010 arbeidet med å implementere oppfølgingsteam på fire nye steder.¹⁸⁴ I 2010 og 2011 ble ordningen innført ved konfliktrådene i Haugaland og Sunnhordland, Hedmark, Telemark og Troms. I tillegg ble ordningen videreført ved konfliktrådet i Sør-Trøndelag.

Sekretariatet for konfliktrådene har ansatt en nasjonal koordinator for å sikre forsvarlig implementering og et høyt faglig nivå på oppfølgingsteamene. Koordinatoren skal samarbeide med de utvalgte konfliktrådene for å etablere oppfølgingsteam.

I etterkant av prosjektet har også Oslo, Kristiansand og Stavanger videreført sine oppfølgingsteam. I dag er alle politistasjonene i Oslo tilknyttet en av totalt fem koordineringsgrupper for oppfølgingsteam i Oslo.

6.6 Tilrettelagte samtaler ved vold i nære relasjoner

I regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008-2011 "Vendepunkt" ble tre av tiltakene; tiltak 21, 22 og 23, lagt til konfliktrådene. I handlingsplanen blir det vist til at nyere forskning, og erfaringer fra praktikere på feltet, viser at enkelte voldsutsatte både har hatt et ønske om og har hatt utbytte av en gjenopprettende prosess. Det vises videre til at enkelte fornærmede som velger et tilrettelagt møte med sin overgriper, raskere kommer seg ut av offerrollen og tar tilbake kontrollen over eget liv. Det er en forutsetning at møtet mellom partene er frivillig, grundig forberedt, og på fornærmedes premisser, i den forstand at hun eller han ikke skal utsettes for press til å delta. Det er også viktig at det ikke stilles forventninger om tilgivelse og forsoning mellom partene. Det å velge konfrontasjon kan for noen fornærmede være en viktig faktor i en rehabiliteringsprosess og kan bidra til å styrke selvspekten og verdigheten. Målet er at fornærmede finner indre styrke til å ta vare på seg selv og sin fremtid.

6.6.1 Tiltak 21

Tiltak 21 omhandlet et toårig pilotprosjekt i regi av konfliktrådet i Sør-Trøndelag. Prosjektet skal prøve ut frivillig bruk av tilrettelagte samtaler og/eller stormøter rundt voksne og barn som er berørte av vold i nære relasjoner. Målsettingen med tiltaket var å bedre ivaretagelsen av ofrene, bearbeiding av tillitsbrudd og skadede relasjoner, samt å mobilisere privat og offentlig nettverk for et konstruktivt samarbeid om fremtiden der dette er ønskelig eller nødvendig.

Styringsgruppen har bestått av representanter fra Trondheim Kommune, Trøndelag statsadvokatembeter, Konfliktrådssekretariatet og politiet.

Pilotprosjektet hadde forut for oppstart tre formulerte delmål. For det første skulle det sikre en bedre ivaretagelse av ofrene i denne typen voldssaker gjennom økt kunnskap og oppmerksomhet i det offentlige apparatet om familievold, involvering av offentlige og private nettverk rundt familien, samt en tydeliggjøring av ofrenes meninger. For det andre ønsket man å bearbeide tillitsbrudd og skaderelasjoner gjennom tilrettelagt dialog mellom offer og gjerningsperson. For det tredje ønsket man å hindre

79 Multisystemisk terapi er et behandlingstilbud som drives av Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). MST er en familie- og nærmiljøbasert behandling for ungdom i alderen 12-18 år som har alvorlige atferdsproblemer. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/barnevern/hjelpetiltak-i-hjemmet/nye-hjemmebaserte-behandlingstilbud-mult.html?id=415330>

80 Prosessevaluering av det treårige prosjektet: Oppfølgingsteam for unge lovbrøyttere i Kristiansand, Oslo, Stavanger og Trondheim, Øyvind Kvello og Christian Wendelborg, NTNU samfunnsforskning AS, side 127

81 Prosessevaluering av det... NTNU samfunnsforskning AS, side 126

82 Prosessevaluering av det... NTNU samfunnsforskning AS, side 127

83 Prosessevaluering av det... NTNU samfunnsforskning AS, side 125

84 Justis- og politidepartementet Prop. 1 S (2010-2011), side 157.

gjentakelse av overgrep gjennom å bidra til å bygge opp private nettverk, ansvarliggjøre gjerningspersonen, sikre forutsigbarhet i den fremtidige relasjonen mellom offer og gjerningsperson, samt koble inn det offentlige behandlingsapparatet dersom det var nødvendig.

Underveis i prosjektet ble målsettingene for pilotprosjektet noe endret. Det ble viktig å lage rutiner for godt tverretattlig samarbeid ved å gi informasjon til involverte etater om den enkelte familie, involvere etater rundt familien ved behov og avdekke eventuelle problemstillinger ved det tverretattlige samarbeidet.

Det ble også sentralt å ha fokus på barn i familievoldsaker ved å gi tilretteleggere kunnskap om de "usynlige barna", varsle og/eller involvere barnevernet når familien har barn, samt gjøre barnet til en selvstendig part i saken.

Konfliktrådet fikk tilsendt saker fra politi og kriesesenter og deltakelse i prosjektet var basert på frivillighet. Konfliktrådet fulgte en modell for gjennomføring av alle familievoldsakene. Det var ønskelig at alle saker involverte én mannlig og én kvinnelig tilrettelegger, slik at konfliktrådets nøytralitet understrekes.

Figur 2. Modell for gjennomføring av familievoldsaker.

Formøte ◀▶ Dialogmøte ▶ Avtalemøte ▶ Oppfølgingsmøte

Formøtet er individuelle samtaler med de involverte parter. Her forsøker tilretteleggerne å se hvilken agenda den enkelte har for deltakelse i møtet, samt å foreta en sikkerhetsvurdering for prosessen. Formøtet skal gi svar på om det vil være forsvarlig for deltakerne å møtes. Det åpnes for at både politi, barnevern, helsevesen og andre aktører kan være til stede under formøtene.

Dialogmøtet omfatter alle involverte, samt deres støttepersoner. Møtet baseres ofte på en agenda som er utarbeidet på formøtene. Dialogmøtet skal legge til rette for at partene får snakket sammen uten at det skal konkluderes med noe. Hovedfokuset ligger ofte på avtalene som ønskes utarbeidet. Også ved dette møtet kan representanter fra offentlige instanser delta, kanskje særlig barnevernet i de saker der de allerede er involvert.

Ved avtalemøtet søkes det å opprette en skriftlig avtale mellom deltakerne. Et hovedmål er å kommunisere avtalens innhold både til offer og gjerningsperson, samt til involverte barn.

Modellen er dynamisk, og en kan ved behov gå tilbake til separate formøter, samt gjennomføre flere dialog- og avtalemøter. I ett eller flere oppfølgingsmøter følger tilretteleggerne utviklingen i saken.

I tillegg til konfliktrådets ansatte omfattet prosjektet en rekke aktører; politiet, kriesesentre, legevakt, kommunalt og statlig barnevern, Samrådet vold mot kvinner, domstolene, Barnehuset, Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS), Kriminalomsorgen, advokatkontor, media, Rådgivningskontoret for kriminalitetsoffer, Støttesenteret for fornærmede i straffesaker, Kirkens Bymisjon, Familievernkontoret, skoleverket, samt deltakerne fra familiene.

Prosjektet har vært evaluert av NTNU Samfunnsforskning ved rapport 2011 "Tilrettelagte samtaler ved familievold", Elvegård, Frigstad og Thorshaug.

Rapporten nevner blant annet:

"Evalueringen har fokusert primært på virkninger av deltakelse i familievoldprosjektet etter ønske fra oppdragsgiver. Som hovedmetode er det benyttet kvalitative intervju med til sammen 64 informanter fordelt på 51 gruppe- og individualintervjuer. Som tilleggsmetode ble det brukt observasjon av 5 møter mellom deltakere og prosjektets ansatte. Både ofre, gjerningspersoner og prosjektets samarbeidspartnere ble intervjuet. Utvalgelse av informanter ble gjort av familievoldprosjektets prosjektleder."

Videre står det i rapporten:

"Evalueringen viser at prosjektet har hatt en positiv virkning på ofre og gjerningspersoner, både ut fra hva de meldte om selv og ut fra at volden har blitt betydelig redusert i etterkant av prosjektet. Ofrene ser ut til å ha hatt større utbytte av prosjektdeltakelse enn gjerningspersonene. Det begrunnes med direkte utsagn der de fleste ofrene på ulike vis bekrefter utbytte av deltakelse, mens gjerningspersonene stiller seg tvilende til akkurat det samme. Videre oppgir ofrene å ha blitt utsatt for alvorlige former for vold, mens gjerningspersonene oppgir å ha utøvd mindre alvorlige former for vold. Dette kan indikere manglende endringer og innrømmelser av voldshandlingene hos gjerningspersonene, som igjen må tolkes dit hen at utbyttet deres har vært mindre enn ofrenes.

Ofrenes utbytte ser ikke ut til å skyldes (eventuelle) innrømmelser eller endringer hos gjerningsperson, men at offentlige instanser, betydningsfulle andre og samfunnet rundt ser, hører og tror dem, så vel som vektlegger deres opplevelse og oppfatning. Implikasjonen er ikke at prosjektet ikke har hatt noe for seg, men illustrerer muligens at årsakene til utbytte er mer sammensatt enn forklaringer vi finner innen restorative justice. Vi vil understreke at det er viktig å videreføre prosjektet og/eller metoden som er blitt brukt, men at det altså også kan være andre empowementrelaterte prosesser som har vært gjeldende. På grunn av evalueringens rammer har det ikke vært rom for å gå nærmere inn på hva dette omfatter.

Grunnlaget for å vurdere prosjektets virkning på barn er begrenset i denne evalueringen, men viser likevel positiv virkning for dem som er intervjuet. Prosjektet ivaretar barneperspektivet, men barna selv synes å være mindre synlig og deres posisjon uavklart ved bruk av restorative justice i familievoldsaker. Intensitet og alvorlighetsgrad i voldsutøvelsen etter deltakelse er betydelig redusert, men for noen sin del ikke forsvunnet helt. Kontakt med felles barn og øvrig familie gjør at relasjon mellom offer og gjerningsperson opprettholdes, og det er igjennom denne kontakten en del uønsket adferd fra gjerningspersonens side oppgis å fortsette.

Samarbeidspartnere og relaterte instanser er overordnet positive til familievoldprosjektet, til bruk av restorative justice i familievoldsaker og til samarbeidet som har vært i den forbindelse. Prosjektet har ført til økt fokus og oppmerksomhet på familievoldproblematikken. Samtidig er det forskjeller i oppfatningene om hvordan familievoldprosjektet og metoden skal brukes. En totalvurdering av prosjektet er at det; (1) avdekker behov innen innsatsen mot familievold ved at man får innblikk i familiers voldsproblematikk, (2) dekker behov hos deltakerne og har en positiv effekt på dem, samtidig som man i fremtiden bør være enda mer oppmerksom på deltakernes sensitivitet

både ovenfor situasjonen som har vært og som den opplevelses i prosjektdeltakelsen, (3) har etablert et velfungerende samarbeid med andre instanser med rom for forbedringer og (4) gjennom nevnte momenter er verdt investeringene som er lagt ned i det.

Prosjektet anbefales videreført med sikte på å gjøre det til et permanent tilbud og/eller implementere metoden i det etablerte straffesystemet.^[85]

6.6.2 Tiltak 22

Tiltak 22 ble i handlingsplanen beskrevet slik: "I løpet av handlingsplanperioden skal det settes i gang et prosjekt hvor et politidistrikt i tett samarbeid med konfliktrådet skal prøve ut bruk av tilrettelagte samtaler i saker der det er ilagt besøksforbud." Gjennomføringen av tiltaket ble lagt til konfliktrådet i Oslo og Akershus og Asker og Bærum politidistrikt. Målsettingen med tiltaket var å gi partene et tilbud om å diskutere de praktiske følgene av besøksforbudet innenfor en trygg ramme. Dette kan bidra til at partene får en fredelig gjennomføring av besøksforbudstiden.

Besøksforbud

Påtalemyndigheten kan nedlegge besøksforbud dersom det er grunn til å tro at en person ellers vil a) begå en straffbar handling overfor en annen person, b) forfølge en annen person, eller c) på annet vis krenke en annens fred, jf. straffeprosessloven § 222 a. Et slikt forbud kan gå ut på at den som forbudet retter seg mot enten forbyes å oppholde seg på et bestemt sted eller å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person. Dersom det er nærliggende fare for at en person ellers vil begå en straffbar handling overfor en annen, kan personen forbyes å oppholde seg i sitt eget hjem.

Ileggelse av besøksforbud er et forebyggende tiltak. Det behøver ikke være knyttet til en pågående straffesak. Overtreddelse av ilagt besøksforbud er straffbart etter straffeloven § 342 første ledd bokstav c.

Ifølge prosjektbeskrivelsen heter det at konfliktrådet vil benytte seg av medling og stormøter i sin tilnærming til partene. Tilretteleggerne skal, uavhengig av metode, tilføres kompetanse som er relevant og nødvendig i forhold til målgruppen.^[86]

Fire tilretteleggere er plukket ut til å legge til rette for samtaler mellom partene i prosjektet. Det er alltid to tilretteleggere i alle saker. Tilretteleggerne tar først kontakt med personen besøksforbudet er ment å beskytte. Dersom denne samtykker tar tilretteleggeren kontakt med den som er ilagt besøksforbudet. Det skal alltid avholdes separate formøter med partene. Hensikten er å finne ut hvilken agenda partene ønsker for møtet, hva som er partenes motivasjon, og å foreta en sikkerhetsvurdering med tanke på den videre prosessen i konfliktrådet.^[87]

85 NTNU Samfunnsforskning ved rapport 2011 "Tilrettelagte samtaler ved familievold", Elvegård, Frigstad og Thorshaug s. xi - xiii.

86 Tiltak 22 i regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner, halvårsrapport 2010, s. 2.

87 Tiltak 22 i regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner, halvårsrapport 2010, s. 4f.

Dersom tilretteleggeren vurderer det som forsvarlig, møtes partene til en eller flere tilrettelagte samtaler i konfliktrådet. En representant fra politiet kan også være tilstede ved meglingen dersom en av partene ønsker det, eller dersom tilretteleggeren finner det nødvendig. Konfliktrådet anbefaler i de fleste saker at det avholdes et oppfølgingsmøte mellom partene rett før besøksforbudet går ut for å skape best og mest mulig forutsigbarhet for partene også i tiden etter besøksforbudet.^[88]

Tiltak 22 ennå ikke evaluert.

6.6.3 Tiltak 23

Tiltak 23 går ut på å prøve ut tilrettelagt dialog i regi av konfliktrådet i saker som handler om vold i nære relasjoner på egnet tidspunkt i straffesakskjeden. Målet er å skape en arena hvor det åpnes for dialog om de følelsesmessige konsekvensene av straffbare handlinger, ansvar, tillitsbrudd, eventuell fremtidig relasjon, felles barn m.m.^[89] Gjennomføringen av tiltak 23 ble lagt til Konfliktrådet i Østfold og gjennomføringstiden ble satt til 1. januar 2010 til 31. desember 2011.

I prosjektbeskrivelsen er det angitt flere delmål. Ved bruk av tilrettelagte samtaler ved vold i nære relasjoner ønsker man å:

- Ivareta fornærmede på en bedre måte ved:
 - » å sikre at fornærmede bli hørt og åpne for dialog
 - » at det offentlige apparatet har økt fokus på og kunnskap om vold i nære relasjoner
 - » å involvere det offentlige apparatet og det private nettverk rundt fornærmede der det er ønskelig
- Tilstrebe og hindre gjentakelse av overgrep fra voldsutøver ved;
 - » at voldsutøveren forstår hvordan deres handlinger har påvirket andre mennesker og at voldsutøveren tar ansvar for handlingene som er begått
 - » å involvere det offentlige apparatet og det private nettverk hvis det er ønskelig
- Ivareta fornærmede og voldsutøver i et videre perspektiv ved;
 - » å få i stand en avtale som gir forutsigbarhet for hvordan fornærmede og voldsutøver skal forholde seg til hverandre i fremtiden
 - » at både fornærmede og voldsutøveren får en opplevelse av håndtering forutsigbarhet
 - » reintegrering av partene til deres nærmiljø, som igjen er viktig for å forebygge nye lovbrudd^[90]

Målsetningen var at prosjektet skulle omfatte 30 saker. Halvveis i prosjektperioden, ved årsskifte 2010/2011, hadde konfliktrådet mottatt 41 saker hvorav 20 av disse sakene førte til tilrettelagte samtaler mellom partene.

88 Tiltak 22 i regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner, halvårsrapport 2010, s. 5, supplert med informasjon mottatt i arbeidsgruppemøte med prosjektleder Kjersti Liloe Oslen og Stine Benedicte Karlsen, påtaleleder Asker og Bærum 29. november 2010.

89 Justisdepartementets handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008-2011 "Vendepunktet", side 12

90 Prosjektbeskrivelse for gjennomføringen av tiltak 23 i "Vendepunkt" - handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008-2011; utprøving av tilrettelagt dialog på et egnet tidspunkt i straffesakskjeden, side 5

Av 41 saker ble 36 henvisning fra påtalemyndigheten, én fra politiet og tre direkte fra voldsutøver .

Også dette prosjektet har benyttet seg av metodene megling og stormøter i sin tilnærming til partene. Det har vært lagt vekt på at saker om vold i nære relasjoner er komplekse og at de aktuelle partene vil ha forskjellige behov i de ulike sakene. Gjennom forsamtaler og annen kunnskap om saken, skal tilretteleggerne vurdere om det er forsvarlig at partene møtes til samtale i regi av konfliktrådet. Ifølge prosjektlederen legger tilretteleggerne stor vekt på om offeret anser det som trygt å møtes. Offeret kjenner sin egen sak best og er den som vet mest om hvor farlig voldsutøveren er, i hvilke situasjoner voldsutøveren kan være voldelig og hva som kan utløse volden.

Representanter for arbeidsgruppen møtte en av kvinnene som hadde deltatt i et tilrettelagt dialogmøte om ofrenes stilling og fikk høre hennes sterke historie. "Berit", hadde i lengre tid vært mishandlet av partneren "Øystein". Berit hadde brutt med Øystein. Paret hadde én sønn sammen og Berit var gravid i åttende måned med parets andre barn. En kveld etter bruddet, kom Øystein ruset hjem til Berit. Han truet med å drepe henne. Med seg hadde han en rifle og flere skarpe skudd. Øystein skjøt Berit i låret. Berits mor som også var til stede i leiligheten ringte til politiet. Etter en dramatisk politiaksjon, overga Øystein seg til politiet. Øystein ble pågrepet og varetekstfengslet. Øystein ønsket å bli gjenforent med Berit og han tok i fengslet kontakt med fengselspersonalet for å møte henne. Berit ønsket også å møte Øystein. Hun hadde vært plaget med mareritt og hun ønsket å møte Øystein fordi hun håpet at hun med dette kunne bli kvitt marerittene før fødselen. Hun var også redd for at Øystein skulle sende andre for å drepe eller skade henne mens han selv satt fengslet. I møtet forsikret Øystein Berit om at han ikke skulle oppsøke henne og at han heller ikke skulle få andre til å gjøre det. Etter møtet i konfliktrådet fortalte Berit at hun ikke lenger hadde marerittene og at hun ikke var redd for å bli oppsøkt av Øystein eller av andre. Samtalen ble kategorisert som en sivil sak og var helt uavhengig av straffesaken som gikk parallelt.

Etter møtet fortalte Berit at hun hadde opplevd mestring ved å se at Øystein syntes møtet var ubehagelig og at bildene fra marerittet, der hun så eks-partneren som et "monster" hadde blitt erstattet av bildene av partneren slik han fremsto i møtet. Videre hadde hun opplevd det som godt at tilretteleggerne hadde tatt regien i møtet og satt ord på det som hadde skjedd den kvelden Øystein hadde forsøkt å drepe henne.

Dersom partene ønsker det kan også andre berørte, samt profesjonelt og privat støtteapparat inviteres, for eksempel partenes familie, familievernkontor, rusteam, alternativ til vold, barnevern og krisesenter m.fl.

Konfliktrådet i Østfold plukket ut fire meglere, to menn og to kvinner, som de fant særlig egnet for å megle i denne typen saker. Hver sak settes med to meglere, én kvinne og én mann. De fire har, i tillegg det vanlige meglerkurset de hadde fra før, fått noe tilleggsundervisning om vold, voldsutsatte kvinner og tilrettelagte samtaler. De har også fått tett oppfølging fra konfliktrådet.

Konfliktrådet har i de fleste saker oppfølgingsamtaler med

partene etter den/de tilrettelagte samtalen(e). I disse samtalen har de fleste gitt uttrykk for at samtalen(e) har bidratt positivt til deres livssituasjon.

Tiltak 23 er ennå ikke evaluert.

6.7 Megling i lokalsamfunnet (MIL)

I prosjektet Megling i lokalsamfunnet (MIL) som ble evaluert av Marit Egge ved Politihøgskolen i 2007 ble polititjenestemenns rolle som meglere vurdert.

Prosjektet hadde som hovedmålsetning å øke bruken av megling og la lensmannskontoret være en utvidet meglingsarena, "hvor megling forstås som en del av den totale polisiering tankegangen."

Som en del av dette prosjektet ble fem polititjenestemenn ved tre lensmannskontorer utdannet til meglere gjennom konfliktrådssystemet. Disse meglerne fikk betegnelsen "politimeglere" og skilte seg fra de andre meglerne ved at de meglet i uniform, som en del av jobben i arbeidstiden. Hensikten med denne delen av prosjektet var at man ønsket å prøve ut effekten av "politimeglere", både hvilken effekt det hadde på de involverte parter og hvilken effekt det hadde på politikorpset.^[91]

I løpet av prosjektet utviklet det seg en praksis for at enkelte saker ble meldt over telefon. Det var også eksempler på at politimeglere meglet saker uten å gå via konfliktrådet. De meldte da saken til konfliktrådet i ettertid.

I evalueringen kom det frem at politimeglerne selv mente "de hadde fått et nytt og nyttig verktøy. De opplevde megling i konfliktrådet som en aktiv og avsluttende prosess, og at metoden derfor "passer" til politirollen. I tillegg poengterte de at politiet i sin daglige jobb opparbeider mye kunnskap gjennom å jobbe tett på mennesker – erfaringer de på en positiv måte tar med seg inn i meglerrollen."^[92] De fremhevet også at gjennom "megleropplæringen hadde fått en ballast som gav dem nye løsningsalternativer og et nytt syn på partene."^[93] Også i forhold til etterforskningen mente de at erfaringen hadde hatt en positiv innvirkning ved at de ble enda mer oppmerksom på ikke å etterforske ensidig.^[94]

Konfliktrådet i Nord-Trøndelag var også svært fornøyd med prosjektet. De opplevde langt større bevissthet om konfliktrådsordningen, og en markant økning i antall saker. Konfliktrådet mente det ikke var negativt at meglerne meglet i uniform, og de trodde ikke politiautoriteten truet frivilligheten.

Blant dem som ikke var direkte involvert i prosjektet var det større skepsis til ordningen med politimeglere. Evalueringen kartla holdningene blant lensmennene utenfor prosjektet, blant juristene og blant ansatte i konfliktrådet utenom Nord-Trøndelag. Argumentene mot politimeglere var knyttet til habilitet, ved at politiet kan komme i en dobbeltrolle og oppleves som partiske. Det ble

91 Prosjektrapport av 11.06.03 punkt 4.3.2.

92 Evaluering av konfliktrådsprosjektet og MIL – påtalekompetanse til lensmenn og nye meglingsarenaer, Marit Egge, Politihøgskolen Forskning 2007:2, side 85.

93 Evaluering av konfliktrådsprosjektet og MIL, Politihøgskolen Forskning 2007:2, side 85.

94 Evaluering av konfliktrådsprosjektet og MIL, Politihøgskolen Forskning 2007:2, side 85.

også fremhevet at dagens ordning fungerte godt, og det ble stilt spørsmålsteget ved om det var behov for denne endringen. Videre ble det stilt spørsmål ved om dette kunne rokke ved oppfatningen av konfliktrådet som "fristilt og troverdig". Fra konfliktrådene ble det stilt spørsmål ved om meglingsarenaen polititjenestemennene kunne tilby var nøytral, og om dette i ytterste konsekvens var en trussel mot frivillighetsprinsippet. Det ble imidlertid fremhevet som positivt at meglingen kunne ha en effekt på politiets væremåte og øke oppmerksomheten på offerets stilling.

Blant brukerne var de fleste av den oppfatning at det var positivt at politiet meklet, i et par saker var det en forutsetning for partenes samtykke. Andre var nøytrale til hvem som var meglere, og fremholdt at styrken i ordningen lå i selve modellen. Bare to ville foretrukket en sivil megler, da det ble "litt i meste laget" med politimeglere. Det var eksempler på at politiet brukte autoriteten sin i meglingsmøtene, dette ble imidlertid oppfattet som positivt av partene. Flere hadde en forventning (og et ønske) om at politimeglerne skulle ha tatt med mer autoritet inn i meglingsmøtet.

I meglingsmøtet kan det komme frem opplysninger om andre straffbare forhold enn den saken som megles. For de sivile meglerne er denne informasjonen uten verdi og de forholder seg vanligvis ikke til den, verken i meglingsmøtet eller i etterkant. Når politiet mekler stiller det seg annerledes. I evalueringsrapporten vises det til at politifolk fort kan komme i et dilemma når dette skjer.^[95]

6.8 "Ungdom, alvorlig vold og konfliktråd"

"Ungdom, alvorlig vold og konfliktråd" var et forsøks- og forskningsprosjekt ved konfliktrådet i Agder fra 2007 til 2009. Målet var å "etablere en møtearena for gjenoppretting og forsoning".

Forsøket innebar et tett samarbeid mellom konfliktrådet, politiet og påtalemyndigheten, domstolen og kriminalomsorgen i Agder. Andre kommunale og fylkeskommunale samarbeidsinstanser og prosjekter slik som barnevernet, barne- og ungdomspsykiatrien (BUP), oppfølgingsteam og ungdomskontrakter ble også inkludert i prosjektet.

Prosjektet omfattet lovbrutere under 18 år som var siktet for å ha begått alvorlige voldshandlinger. Metoden som ble brukt var tilrettelagte samtaler mellom offer og gjerningsperson. Det var en forutsetning for deltakelse i prosjektet at lovbruteren innrømmet og tok ansvar for den kriminelle handlingen de var siktet for. Målet med de tilrettelagte samtalene var at partene skulle møtes, snakke ut om både saken og om hvordan de skulle forholde seg til hverandre i fremtiden.

Formålet med prosjektet var også at konfliktrådet skulle få mer erfaring med å arrangere stormøter i slike saker og som koordinator for ulike hjelpetiltak for ungdommene.

Mens prosjektet pågikk vurderte politiet hvilke saker som skulle henvises til konfliktrådet. Hvilke saker som kunne henvises var ikke avhengig av alvorlighetsgrad og var delvis uavhengig av politiets eget arbeid med etterforskning og tiltale. Konfliktrådet vurderte sakens egnethet for videre oppfølging i konfliktrådet. Hvilke resultat som var oppnådd ved møtet i konfliktrådet ble tatt med i vurderingen både av politiet ved utferdigelse av tiltale og av

domstolen under deres behandling av saken. Også kriminalomsorgen tok resultatet fra møtet i betraktning ved beslutninger om soningsinnhold.

Erfaringene fra prosjektet var at dersom partene ønsker å møtes for å snakke sammen, så er det hensiktsmessig å tilby dette med tanke på gjenoppretting, forsoning og/eller rehabilitering. Under gitte forutsetninger er konfliktrådet et egnet sted for samtaler om alvorlige voldssaker.

6.9 Med ! eller ?

Nordlandforskning ved Ann Kristin Eide og Hege Gjertsen fikk i 2008 i oppdrag fra Justis- og politidepartementet å evaluere bruken av konfliktråd i volds- og trusselsaker. Bakgrunnen for prosjektet var et ønske om å utvikle bruken av gjenopprettende rett i Norge, med det overordnede mål å arbeide for god og effektiv konfliktforebygging og løsning.

I rapporten konkluderes det med at for hoveddelen av deltakerne, har møtene bidratt til bedring av relasjonene mellom partene, og har vært et ledd i prosesser der de har fått lagt hendelsen bak seg. De aller fleste ville anbefalt bruk av konfliktråd til andre som var i en lignende situasjon. Deltakerne fortalte at de hadde fått sagt det som var viktig for dem i sakens anledning, fått en annen forståelse av "motparten" og det som hadde skjedd, og de hadde fått et bedre grunnlag å gå videre på. Særlig i saker som omhandlet vold i nære relasjoner, uttrykte klagerne glede over å slippe det de omtalte som påkjenningen ved å gå igjennom det strafferettslige systemet. Det var særlig viktig for klager at det ble inngått avtaler som viste at påklagede var villig til å gjøre en innsats for å få til endring, og at avtalene ble holdt.

I rapporten heter det at "[e]t møtes meningsinnhold er ikke statisk, det vil avhenge av, og forandre seg, ut fra hva som skjer i etterkant av møtet." Av den grunn gjennomførte forskerne to samtaler med hver av deltakerne, en samtale rett etter møtet, og en noen måneder senere.^[96]

I rapporten beskriver Eide og Gjertsen hvordan gjenopprettende rett har en ambisjon om å gi rom for kompleksiteten i hendelser og hvordan dette gjør det vanskeligere å se virkeligheten og mennesker i svart-hvitt. Når forståelsen av andre mennesker øker, legges grunnen for at forenklede fiendebilder kan forsvinne, og da samtidig den angsten slike bilder kan medføre. Møtet muliggjør også at deltakerne kan forstå omfanget av, og konsekvensen av det som har skjedd. Slike møter, ansikt til ansikt, kan være utgangspunktet for en begynnende reparasjon av skade. Datamaterialet som ligger til grunn for rapporten, viser at dette ikke bare er teori, men at det også er slike erfaringer informantene forteller om. "Med andre ord, datamaterialet indikerer at de løftene som gjenopprettende rett bærer, i stor grad innfris, og at konfliktrådet er ordning det er verdt å satse på."^[97]

I rapporten pekes det også på mange utfordringer ved bruk av gjenopprettende rett.

Gjenopprettende rett søker å skape et åpent rom der deltakerne selv kan få komme frem med hva som er viktig for dem i sakens anledning. I rapporten pekes det imidlertid på at forhold utenfor konfliktrådenes domene også er med på å bestemme hva slags rom som kan åpnes opp.

96 Med ! eller ?, Ann Kristin Eide og Hege Gjertsen, NF-rapport nr. 14/2009, side 5.

97 Med ! eller ?, Ann Kristin Eide og Hege Gjertsen, NF-rapport nr. 14/2009, side 6.

95 Evaluering av konfliktrådsprosjektet og MILm, Politihøgskolen Forskning 2007:2, side 93.

Dette gjelder i stor grad politiets arbeid, som hovedleverandør av saker til konfliktrådene. Hvilken informasjon politiet gir til partene er også av avgjørende betydning for hvor reelt og informert partenes samtykke er.

Videre pekes det på at demografi, geografi og bemannings-situasjonen er av betydning for hva slags aktiviteter konfliktrådet har mulighet til å engasjere seg i, og ta initiativ til. Særlig enmannskontorene rapporterer utfordringer. Rapporten påpeker at en satsing på gjenopprettende rett ikke kan gjennomføres uten at de lokale utfordringer tematiseres. Nyttige og spennende pilotprosjekt som avholdes enkelte steder i landet, har ikke nødvendigvis noen direkte overføringsverdi, de lokale forholdene må tas med i regnestykket.

I rapporten omtaler Eide og Gjertsen hvordan "nøytralitet" også er en handling, og at "nøytrale" begreper også har effekter – de kan til og med krenke. Enkelte av klagerne savnet en form for markering av at hendelsen, som var bakgrunnen for møtet, ikke var akseptabel, en form for validering av at smerten de opplever er reell og berettiget. Likevel ville enkelte like fullt valgt konfliktråd igjen, alternativene tatt i betraktning. "Forsoningssettingen" og den dreining mot "å gi og å ta" som preger mange møter, er noe som enkelte klagere opplever blir feil.

Forskerne fant også at partene i enkelte saker ikke var så enige som avtalene synes å indikere. Både klagere og påklagede uttrykte stor usikkerhet i forhold til hva som er rett og rimelig å kreve og å bli avkrevd. Enkelte personer uttrykte også behov for at noen skulle representere dem eller forsvare dem, i møte med krav de kjenner seg hjelpeløse mot, eller ikke tør stille. Ifølge rapporten fortalte enkelte av de påklagede at de opplevde det som vanskelig å motsette seg de krav som blir stilt på møtet, nettopp fordi de føler seg så skyldige.

Rapporten understreker også at reelt informert samtykke må sikres og at man her står overfor store utfordringer. Informasjonen som gis skal ikke begrense møtet for deltakerne, møtet skal defineres av deltakerne selv. Samtidig risikerer man å bli så diffus i all åpenheten, at deltakerne låser seg selv i stedet. Der møtekonseptet ikke er klart for en deltaker, drar man veksler på det man kjenner til fra andre sammenhenger, andre offentlige kontor, hvor helt andre regler gjelder. Det er med andre ord en delikat balansegang mellom det å være åpen, og det å være uklar.

Ifølge rapporten er det av avgjørende betydning at informasjonsdelen ikke avgrenses til å omhandle konfliktrådet og konfliktrådsrådet. I saker der konfliktråd anvendes som alternativ eller supplement til straff, er det også avgjørende med informasjon om de juridiske aspektene. Der påklagede tror han/hun risikerer ytterligere straffereaksjoner ut fra hva som sies under møtet i konfliktrådet, har det avgjørende betydning for hvordan (hvorvidt) påklagede greier å imøtekomme klager. Rapporten avdekket også at det hos deltakerne generelt er store kunnskapshull hva angår alternativene til konfliktråd. Kjennskapen til angrefristen var også for dårlig. Det påpekes at når det gjelder de juridiske aspektene, holder det ikke med generell informasjon. Hver sak er forskjellig, og de juridiske irrganger mange. "Det er godt mulig at personer med juridisk kompetanse og innsikt i den respektive saken burde hatt ansvar for denne informasjonsbiten, altså ikke megler. Igjen, stikke fingeren i jorden og erkjenne at konfliktrådet ikke opererer i noe vakuum, men at andre instanser kanskje bør gå inn på andre måter i

forhold til å gi den informasjon som trengs for at partene skal kunne ta de valg som er best for dem."^[98]

"Viktigere enn hvilke former for kombinasjon med straff og lignende som fungerer best, synes noe så enkelt – og vanskelig – som å sikre reelt informert samtykke. Diskusjonen bør heller dreie seg om hvordan man best mulig kan sikre disse aspektene, innenfor de ulike rammer man måtte ønske å prøve ut gjenopprettende rett. Vi har påpekt en rekke utfordringer man står ovenfor. Mange av disse har imidlertid en fellesnevner: de har oppstått fordi informasjonsbiten har sviktet."^[99]

Forskerne hadde observert at det i flere meglingsmøter kun hadde vært forsamtaler over telefon, uten at dette synes å ha forringet verken kvaliteten på møtene eller utkommet. Deltakerne har vært fornøyd. Like fullt synes formøter der man møter partene ansikt til ansikt å implisere en ekstra sikring i forhold til å avdekke spesielle behov i forkant av møtet. Forskerne påpeker i rapporten at selv om de har vært med på gode meglingsmøter der det kun har vært én megler til stede, fant de eksempler som indikerer at to meglere kan fungere som en kvalitetssikring på mange plan.

Noen av sakene forskerne deltok på dreide seg om vold i nære relasjoner. På disse møtene var det kun partene som var til stede. Ut fra materiale kan det ifølge rapporten ikke konkluderes med at stormøter nødvendigvis er mer gunstig enn mindre møter. Hva som egner seg best vil variere fra sak til sak, ut fra hva deltakerne selv føler behov for. Enkelte deltakere uttrykte også behov for mer enn ett møte, samt oppfølging i etterkant. Dette gjaldt særlig saker som omhandlet vold i nære relasjoner. Det konkluderes med at i saker med alvorlige krenkelser og vold er det grunn til å vurdere om flere møter eller en form for oppfølging skulle vært standardprosedyre, eventuelt gis ved behov. "I forhold til å gjøre angrefristen reell og synlig for partene, samt å sikre reell enighet bak de avtalene som skrives, synes det også å kunne være gunstig med eget avtalemøte, så folk får fordøyd det hele, før avtalen settes ned på papir. En slik oppfølging vil også kunne fungere som en konstant tilbakemelding i forhold til praksisene, som en pågående kvalitetssikring, der det partene erfarer over tid bedre fanges opp."

6.10 Offerfokuserte samtaler som del av samfunnsstraffen

Ved et samarbeid mellom konfliktrådet i Sør-Trøndelag og Sør-Trøndelag friomsorgskontor har lovbytere fått tilbud om offerfokuserte samtaler som en del av samfunnsstraffen. I noen av sakene fører samtalen til et møte mellom gjerningspersonen og offeret. Vedkommende som er dømt til samfunnsstraff får i første samtale vite at samtalen er basert på et tillitsforhold. Derfor blir ingen rapporter, referat eller lignende skrevet ned. Antall timer som er brukt rapporteres tilbake til friomsorgskontoret. I likhet med en vanlig konfliktrådsmedling beveger samtalen seg fra fortid til nåtid og fremtid. Samtalen handler om hendelsen, hvem som er berørt og hva som kan gjøres for å rette opp situasjonen med hensyn til offeret.

98 Med ! eller ?, Ann Kristin Eide og Hege Gjertsen, NF-rapport nr. 14/2009, side 8f.

99 Med ! eller ?, Ann Kristin Eide og Hege Gjertsen, NF-rapport nr. 14/2009, side 9.

Meglerne stiller mange av de samme spørsmålene som i et vanlig meglingsmøte/stormøte:

- Hva skjedde?
- Hva tenkte du da?
- Hva tenker/føler du nå?
- Hvem er blitt berørt?
- Hva kan du/trenger du å gjøre nå?

Det overføres cirka 15 samfunnsstraffesaker fra friomsorgen i Sør-Trøndelag til konfliktrådet i Sør-Trøndelag for offerfokuserte samtaler i året, og tilbakemeldingene fra de deltagende er svært gode.

6.11 Megling der minst en av partene er fengslet

6.11.1 "Konfliktråd i fengsel" - Arendal

Prøveprosjektet "konfliktråd i fengsel" ble gjennomført i Arendal fengsel fra 2003 til 2004. Prosjektet gikk ut på at de innsatte ble invitert til samlinger med meglere der ulike tema ble tatt opp. Gjennom kjennskap til konfliktrådet kunne de selv ta initiativet til å møte personer utenfor fengselet som de hadde behov for å snakke med, avklare noe ovenfor eller "skvære opp med".^[100]

Den nye straffegjennomføringsreformen var en del av forutsetningene for dette arbeidet. I prosjektrapporten ble det innledende samarbeidet mellom institusjonene, fengselet og konfliktrådet gjennomgått. Deretter ble det beskrevet hvordan meglerne arbeidet for å fremme ideene og mulighetene for konflikthåndtering for de innsatte og hvordan de reagerte på dette. Det ble redegjort for konkrete formøter og meglingsmøter, samt en språklig innholdsanalyse av en megling som et eksempel på hvordan parter møtes språklig i rammen av fengselet. Det oppsummeres i rapporten med at konfliktrådet kan ha flere enn én rolle i kriminalomsorgen. Det ene er å forberede innsatte på livet utenfor murene, dvs. en rehabiliterende rolle. Viktig er også at fremgangsmåten i megling bryter med den vanlige tenkemåten i et fengsel og kan derfor være nyttig som tilleggskunnskap for de ansatte.^[101] Rapporten kan ses som en oppfølging og utprøving av kriminalpolitisk tenkning i St.prp. nr. 1(2004-2005). Prosjektet ble en permanent ordning for samarbeidet mellom Konfliktrådet i Agder og fengslene i Arendal, Kristiansand og Evje.^[102]

6.11.2 Gjenopprettende prosess i Verdal fengsel

I 2008 tok konfliktrådsleder i Nord-Trøndelag kontakt med ledelsen i Verdal fengsel for å rekruttere fengselsbetjenter som meglere til konfliktrådet. To fengselsbetjenter meldte seg og fikk megleropplæring. Disse ble senere ledere for prosjektet "Restorative justice i Verdal fengsel". Målsetningen med prosjektet var "at den innsatte skal settes i stand til å leve et lovlydig liv, og skape større trygghet for ofrene."^[103]

100 <http://www.konfliktraadet.no/no/Blogg/My-Blog/?userId=53&entryId=1512>, sitert 25.02.11.

101 http://brage.bibsys.no/hia/handle/URN:NBN:no-bibsys_brage_2257

102 se <http://www.konfliktraadet.no/no/Ditt-konfliktrad/Blogg/?clubId=26&entryId=1225>

103 "Menneskelig reparasjonsarbeid", http://www.aktuell.no/aktuell_for_nff/article5134527.ece, sitert 25.02.11.

I slutten av oktober i 2009 hadde prosjektet registrert 34 saker. Det var stor bredde i sakene, men volds- og familiesaker dominerte. Mange ønsket å gjenopprette ulike familierelasjoner. En av prosjektlederene beskriver et av møtene slik; "Det er rørende å se hva et møte kan gjøre mellom to parter, hvor tillit er brutt og hvor det ikke har vært kontakt eller kommunikasjon over lang tid. I mange tilfeller har frykt og redsel vært hverdagen. Vi har sett at med et oppklarende møte har partene gått ut med senkede skuldre."^[104]

Alle som skal sone en dom ved Verdal fengsel blir ved ankomst bedt om å fylle ut et skjema hvor de blant annet blir spurt om de har noen uløste konflikter, enten knyttet til lovbruddet de soner for eller andre konflikter. I 2009 fikk alle innsatte dette skjemaet og av 697 besvarte 610 skjemaet. En svarprosent på 87,5 prosent. Rapporten sier ikke hvor mange som rapporterte om konflikter, men at de behandlet 46 saker. I løpet av prosjektet har det blitt meglet i konflikter mellom innsatt og offer som omfatter lovbruddet vedkommende soner for. Videre har det vært meglet mellom innsatte, innsatt og ansatt, samt mellom innsatt og vitne i straffesaken.

Prosjektet har etter hvert utviklet interne retningslinjer. Der det skal megles mellom en innsatt og utenforstående foretas meglingen i konfliktrådets lokaler og meglingen foretas av en megler fra konfliktrådet (og ikke av en av de to fengselsbetjentene fra Verdal fengsel). Der det er en konflikt mellom to innsatte eller mellom en innsatt og en ansatt, foretas meglingen i fengslet og partene kan velge om de ønsker en ekstern megler, eller om de vil at meglingen skal foretas av en av de to fengselsbetjentene som har fått megleropplæring.

Prosjektet ble avsluttet i april 2011, men metodene det ble jobbet etter er implementert i normal drift i fengslet.

6.12 Pilotprosjekt - Ungdomsstormøte

Justisdepartementet har i Prop. 135 L (2010-2011) foreslått å innføre en ny straffart, ungdomsstraff. Den foreslåtte reaksjonen skal bygge på prinsippene for restorative justice og erfaringene fra oppfølgingsteam. Reaksjonen idømmes av domstolen og er tenkt som et alternativ til ubetinget fengsel og strengere samfunnsstraff for unge lovbrøyttere mellom 15 og 18 år. Reaksjonen går ut på at den domfelte skal gjennomføre et stormøte (ungdomsstormøte) tilrettelagt av en egen koordinator. Ungdomsstormøtet skal munne ut i en plan (ungdomsplan) som bl.a. kan inneholde kompensasjon til fornærmede, ulike former for kriminalitetsforebyggende tiltak og/eller tiltak med et straffende element. Et oppfølgingsteam vil ha ansvaret for å følge opp planen.

Regjeringen vil høsten 2011 igangsette et pilotprosjekt hvor reaksjonen ungdomsstormøte skal prøves ut ved to konfliktråd, konfliktrådet i Sør-Trøndelag og konfliktrådet i Telemark. Reaksjonen ungdomsstormøte bygger på forslaget om ungdomsstraff og pilotene antas å ville gi verdifull erfaring som kan brukes ved eventuell ikrafttredelse av ny straffereaksjon som er foreslått i Prop. 135 L (2010-2011). Pilotprosjektet vil vare til 31.12.2012 og skal evalueres.

104 http://www.aktuell.no/aktuell_for_nff/article5134527.ece sitert 24.02.2011.

6.13 Gjenopprettende prosesser som ikke er i konfliktrådets regi

6.13.1 "Reparasjon og ansvar" – Bodø

Prosjektet "Reparasjon og ansvar" ble gjennomført ved Nordland friomsorgskontor i Bodø, Bodø fengsel og Bodø overgangsbolig og varte fra mai 2008 til mai 2009. Prosjektets målsetting var å finne ut hvordan kriminalomsorgen selv kunne jobbe med de straffedømte med sikte på offerbevissthet og gjenopprettende prosesser. Tilretteleggerne fikk opplæring i regi av kriminalomsorgen. Det ble etablert kontakt med konfliktrådet i Salten for faglig bistand, men prosjektet var ikke tilknyttet konfliktrådet. Tilretteleggerne i hver enhet arrangerte temamøter og dialoggrupper med blant annet "fokus på offer". Temamøtene og dialoggruppene førte til tilrettelagt dialog i fire saker. I alle sakene hadde gjerningspersonen en nær relasjon til offeret. I prosjektrapporten ble det konkludert med at dialoggruppene så ut til å fungere positivt i forhold til offerbevissthet og utfordret deltakerne med hensyn til ansvar og forpliktelser. De utløste likevel få konkrete saker der domfelte ønsket å gå i dialog med ofrene. I rapporten konkluderes det med at arbeidet med å etablere økt bevissthet om offerets situasjon har en selvstendig verdi, og at kriminalomsorgen bør ta ansvar for slike prosesser.

6.13.2 Gatemebling

Gatemebling i Oslo ble startet i 1998 av det kommunale konfliktrådet. I 2004 ble ordningen revitalisert gjennom et samarbeid mellom det statlige konfliktrådet i Oslo/Akershus og Oslo Røde Kors. Ledelsen av prosjektet og den daglige driften ble lagt til Oppvekstavdeling i Oslo Røde Kors. Mot slutten av prosjektperioden (høsten 2007) ble Gatemeblingsprosjektet evaluert av Professor Ida Hydle ved forskningsinstituttet NOVA. I rapporten ble det anbefalt at Gatemebling burde videreføres. Gatemebling er ansett som et kriminalitetsforebyggende tiltak, og har siden 2008 formelt vært forankret som et varig tiltak i SaLTo (Sammen lager vi et trygt Oslo).

Formålet med gatemebling er å gi ungdom konkrete verktøy til å håndtere egne og andres konflikter på en konstruktiv måte. Dette gjøres ved å invitere ungdom inn i et utdannings-tilbud spredt over hele Oslo gjennom Gatemeblingsenheter (GME). Her kan ungdommene reflektere over egne erfaringer med konflikt gjennom lek, øvelser og rollespill. I utdanningen blir ungdom engasjert i konfliktarbeid i Gatemeblingsenheten, og underviser andre ungdom i konflikthåndtering samtidig som de fungerer som positive rollefigurer og meglere i sitt nærmiljø. For pågående og byomfattende konflikter har Gatemebling et eget operativt team av erfarne gatemeglere som kan megle eller gjennomføre ulike forsoningsprosesser (stormøte, fredssirkler etc.). Målgruppen er ungdom i alderen 13 til 25 år.

6.13.3 Skolemebling

Skolemebling er et program for godt skolemiljø som skal forebygge og håndtere konflikter, mobbing og vold i skolen. Programmet gir trening i kommunikasjon, samarbeid, inkludering, og konfliktforståelse, og elever, lærere og ledelse får opplæring i håndtering av konflikter i skolen. Skolemebling er til bruk for alle trinn i grunnskolen og den videregående skole.

Skolemebling bygger på prinsippene for gjenopprettende prosess. Tanken bak er at partene i en konflikt både har rett, plikt og evne til å håndtere konflikten selv. En uønsket handling må møtes med å legge til rette for gjenopprettende og inkludering framfor straff og ekskludering. Gjennom håndtering av egne konflikter gis elevene mulighet for læring, utvikling og vekst. Programmet vektlegger tiltak som legger til rette for inkludering og gjenopprettende relasjoner. Skolemebling er en tilnærming til konflikter, og den forutsetter at lærerne og skoleledelsen tilegner seg nødvendig kompetanse om metoden.

En viktig del av skolemebling er elevmebling. En gruppe elever på skolen får megleropplæring, disse kalles elevmeblere. Elevmeblerne meglere i konflikter mellom medelever. At elever meglere andre elevers konflikter er i tråd med lekfolksprinsippet som også er et viktig prinsipp for konfliktrådene. Meglerne vektlegger partenes eierskap til konflikten.

I tillegg til elevmebleren får også ressurslærerne meglertrening og kan megle. Enkelte skoler tilbyr også mebling i elev-lærer-konflikter eller i lærer-lærer-konflikter, da med henholdsvis elevmebler og voksenmebler, eller bare voksenmeblere.

Tilliten til elevene gjenspeiles i organiseringen. Elevene bestemmer i stor grad selv hva slags aktiviteter meblergruppen skal jobbe med og deltar i informasjonsarbeid og praktisk organisering av skolemeblingen. Gjennom elevdrevne tiltak styrkes elevenes medvirkning i skolehverdagen og utviklingen av det sosiale miljøet. Dette bidrar til en demokratisering av skolen. Skolemebling bygger på tanken om at sosial kompetanse læres i naturlige situasjoner. Både gjennom det forebyggende arbeidet som skjer i klassen, i skolegården, og der det oppstår konflikter. Gjennom løsningsfokustert dialog trenes elevene i å utvikle empati, samarbeidsferdigheter, selvhevdelse, selvkontroll og ansvarlighet. Slik blir partene i konflikt ansvarlige både for prosessen og utfallet.

Prinsippene om rett og plikt, ansvarliggjøring og gjenopprettelse gjelder for alle, i alle situasjoner. Skolemebling handler om å bygge en kultur der inkluderende praksis er kjernen, og der alle er ansvarlige for å bidra til et positivt miljø. De voksne på skolen har et særlig ansvar som gode rollemodeller.

Evaluering av skolemeblingsprogrammet er en viktig del av programmet. Dag Hareide viser til to evalueringer av skolemeblingsordningen i sin bok *Konfliktmebling – et nordisk perspektiv*.^[105] I boken konkluderes det med at de umiddelbare resultatene av mebling er gode. En undersøkelse viser at det i 94 prosent av meblingene blir inngått en avtale, og at den ble holdt i 95 prosent av tilfellene. Interne evalueringer viser at det utvikles en fellesskapskultur der elevene tar ansvar for hverandre, for eksempel ved at elever oppsøker medelever i konflikt og foreslår mebling. Skolemebling fører også til at individet styrkes gjennom opplevelse av mestring og gjenopprettelse. Gjennom mebling styrkes den enkeltes evne til selvhevdelse, empati, ansvar og selvkontroll. Spesielt gjelder dette elevene som har fått utdanning og praksis som meblere.

105 Hansen, Einar, *Elever kan selv*. Norsk Senter for barneforskning, Trondheim 1998 og Nordahl, Thomas, *Vurdering av program og tiltak for å redusere problematferd og utvikle sosial kompetanse*, Rapport Læringssettret, Oslo 2000.

Elevmeglere får også ledertrening når de megler og når de er veiledere ved gruppeoppgaver. Skolemeglere kan føre til økt læringsutbytte, som følge av økt trygghet og trivsel i klasserommet. Videre forteller personalet om økt selvtilitt og trygghet etter gjennomføring av vanskelige samtaler med elever og foreldre.

Gjennom det nasjonale prosjektet for grunnskolen, som ble avsluttet i 2001, ble det utdannet 6000 elevmeglere. Prosjektet for grunnskolene involverte 588 skoler. Videre fulgte det nasjonale prosjektet for videregående i perioden 2000-2002. Dette prosjektet involverte 72 videregående skoler. I 2008 var det 43 skoler i Oslo som hadde skolemeglere.

6.13.4 Minhaj konfliktråd

Minhaj konfliktråd ble opprettet sommeren 2004 og er en del av organisasjon Minhaj-Ul-Quran International som ble grunnlagt i Pakistan i 1980. I Norge har organisasjonen kontorer i Oslo, Drammen og Stavanger. Minhaj konfliktråd er ikke en del av det statlige konfliktrådet.

Minhaj konfliktråd ble grunnlagt av en gruppe meglere som hadde fått opplæring som konfliktrådsmeglere ved konfliktrådet i Oslo. De tilbyr i dag megling fra sine lokaler på Galgeberg. De fleste sakene er relatert til ekteskap og skilsmisse. De gir også bistand, råd og veiledning i andre konfliktsituasjoner. I de fleste sakene har minst en av partene minoritetsbakgrunn. Brukerne er familier, enkeltpersoner og offentlige instanser. Ifølge organisasjonen er ofte mangel på dialog årsak til konfliktene.

Minhaj Konfliktråd arrangerer også konfliktverksted med gatemeglingsinstruktører. På kurset lærer deltakerne hvordan de kan håndtere egne konflikter ved hjelp av dialog og uten bruk av vold. Kurset skal gi deltakerne økt bevissthet rundt egne reaksjoner i konfliktsituasjoner. De får kunnskap om hvordan konflikter oppstår og trappes opp, og de lærer nye måter å kommunisere på som bidrar til å trappe ned og løse konfliktene. Ved hjelp av øvelser, lek og rollespill blir deltakerne utfordret til å reflektere over egne erfaringer. Kurset retter seg mot ungdom mellom 16 og 20 år.

Minhaj konfliktråd har i flere saker samarbeidet med politiet i Oslo og med flere skoler i Oslo.

6.14 Internasjonal forskning

Det foreligger forholdsvis mye internasjonal forskning på restorative justice. Her vil vi kort gjøre rede for noen funn.

The Smith Institute i Storbritannia publiserte i 2007 rapporten "Restorative justice: The evidence". I rapporten oppsummerer forskerne funnene fra en rekke studier på effekten av gjenopprettende prosess. Innledningsvis i rapporten fremheves det at "The classic mistaken assumption of conventional justice is to punish criminals as if they will never come back from prison to live among us. But with rare exceptions, they all come back. When they do, we depend on them not to cause more harm in the community. We are all interdependent in a shrinking world: criminals, victims, and the wider society. High rates of reconviction suggest that we are not doing what is needed to support that interdependence."^[106]

Hypotesene rapporten søker å få bekreftet oppsummeres slik "[t]he procedural claim is that restorative justice (RJ) is seen by victims and offenders as a more humane and respectful way to process crimes than conventional justice (CJ). The effectiveness claim is that RJ is better than CJ in producing important results that we want from justice: less repeat offending, more repair of harm to victims, fewer crimes of vengeance by victims, more reconciliation and social bonding among families and friends affected by crime, and more offences brought to justice."^[107]

Rapporten gir en oversikt over 22 studier der det er forsket på hvor stor andel av gjerningspersonene som begikk nye straffbare handlinger etter deltakelse i en gjenopprettende prosess sammenlignet med de som deltok i tradisjonell straffesaksbehandling. Ti av studiene var knyttet til saker der den straffbare handlingen var en voldshandling (violent crime). I seks av studiene var det en nedgang i gjentatt kriminalitet ved deltakelse i en gjenopprettende prosess sammenlignet med deltakelse i en tradisjonell strafferettsprosess. Tolv av studiene var knyttet til saker der den straffbare handlingen var knyttet til vinningskriminalitet (property crime).

Rapporten gjør også rede for tre studier knyttet til offerløs kriminalitet og ti studier knyttet til hvilken effekt gjenopprettende prosesser har hatt på ofre for kriminalitet. Videre har rapporten også gjort rede for fem studier knyttet til hvilken effekt gjenopprettende prosesser har hatt på antallet saker som blir løst.

Forskningsrapporten forsøker også å svare på spørsmålet: Hvorfor virker gjenopprettende prosesser når det virker? Kortversjonen av svaret er at det er vanskelig å si noe sikkert om dette ut i fra tilgjengelige data, men at det er noen teorier som kan gi grunnlag for videre analyse.

"A central theory about RJ highlights a massive difference from the theory of conventional justice – and also explains why conventional justice fails to deter repeat convictions far more often than not [...]. That theory, based on "defiance theory" (Sherman, 1993), is that:

People who commit crimes often believe, or convince themselves, that they are not acting immorally.

- RJ engages such people in a moral discussion about whether crime is wrong.
- An RJ discussion can lead offenders to redefine themselves as law-abiders, and to agree that they are not the kind of people who would do immoral things.
- That discussion would lead to the conclusion that what they did was in fact immoral, and that they should therefore not repeat such behaviour. (Whether they do anyway remains the key empirical question about this theory.)

In contrast, criminal law doctrine presumes that people know they are doing wrong, and that only fear of punishment can stop them from repeating their crime.

106 Restorative justice: the evidence, Lawrence W Sherman and Heather Strang, The Smith Institute, 2007, side 12

107 Restorative justice: the evidence, Lawrence W Sherman and Heather Strang, The Smith Institute, 2007, side 13

Thus punishment is required in order to deter them (and others) from doing such wrongs. While such neoclassical theory therefore centres on punishment, RJ centres on persuasion. The aim of punishment is to enhance fear of further punishment; the aim of persuasion is to enhance moral support for voluntary obedience of the law (Braithwaite, 1989; Tyler, 1990; Sherman, 1993, 2003).^[108]

New Zealand har lang erfaring i bruk og implementering av gjenopprettende prosesser spesielt når det gjelder unge lovbrytere, se pkt. 8.6. En oversikt over forskning basert på systemet i New Zealand finnes i "Achieving Effective Outcomes in Youth Justice: An overview of findings (2004^[109])". Her gis det uttrykk for at family group conferencing ikke er en "myk" reaksjon. Evalueringen viste at unge lovbrytere ikke opplevde prosessen som et enklere alternativ. I møtet ble de pålagt å møte sine ofre og deres familie, og det ble forventet av dem at de skulle be om unnskyldning og gjenopprette den skade de hadde forårsaket. Å møte i en retts sak og få en dom var ifølge noen av deltakerne mye enklere.

Evalueringen viste videre at minst like mange unge lovbrytere ble holdt ansvarlig gjennom family group conferencing og Youth Court som før vedtakelsen av Children, Young Persons, and Their Families Act i 1989. Videre opplyste de fleste som var involvert i å fatte beslutningen, inkludert den unge lovbryteren, familien og offeret, at utfallet av reaksjonen var rettferdig og riktig. En undersøkelse av hva de unge lovbryterne faktisk gjorde etter møtet viste at de fleste, etter beste evne, forsøkte å reparere den skade de hadde forårsaket.

Studien viste også at når unge lovbrytere ba om unnskyldning, samtykket i å utføre arbeid eller til å betale en erstatning, fullførte det store flertallet disse oppgavene. De som ikke fullt ut gjennomførte det som var nedfelt i avtalen gjennomførte likevel det meste av avtalen. Der avtalen ikke ble gjennomført eller ikke ble gjennomført i sin helhet, skyldtes det i en del av tilfellene manglende oppfølging og manglende kommunikasjon med den unge.

Data presentert i rapporten indikerte også at sammenlignet med en tradisjonell strafferettsbehandling var det mer sannsynlig at offeret fikk en unnskyldning og erstatning for skade der saken ble behandlet i family group conferencing.

Ofrene opplyste at de opplevde det som positivt å finne ut hvem den unge lovbryteren var, hvilken reaksjon vedkommende fikk og hva som ble gjort for å hindre at vedkommende begikk nye lovbrudd.

Noen unge lovbrytere og deres familier kunne ikke fullt ut gjenopprette skaden som hadde skjedd, både fordi dette ikke var mulig og fordi forventningene til noen ofre ikke kunne oppfylles.

Rapporten peker på følgende resultat:

"Outcomes:

1. Reoffending:

- » The data suggest that reoffending is not increasing and may have declined
- » Girls are less likely to reoffend than boys
- » Pacific young people are less inclined to reoffend as adults compared to Pākehā and Māori young people

2. Achieving positive life outcomes for young people.

Effective responses to the offending of young people need to occur at a number of points and include ensuring that there are:

- » Services and strategies that respond to early signs of childhood, disadvantage, parental difficulties, educational failure and anti-social behavior
- » Appropriate responses to young offenders when they come in contact with the youth justice system
- » Opportunities for young people as they enter adulthood to ensure they can develop a constructive lifestyle that is rewarding to them as well as avoiding reoffending"^[110]

108 Restorative justice: the evidence, Lawrence W Sherman and Heather Strang, The Smith Institute, 2007, side 15

109 Achieving Effective Outcomes in Youth Justice: An overview of findings (2004), Maxwell, Robertson, Kingi, Morris, Cunningham. Se: <http://www.msd.govt.nz/documents/about-msd-and-our-work/publications-resources/research/youth-justice/achieving-effective-outcomes-youth-justice-overview.pdf>

110 Achieving Effective Outcomes in Youth Justice: An overview of findings (2004), Maxwell, Robertson, Kingi, Morris, Cunningham s.36

07

Gjeldende rett



7.1 Innledning

Konfliktrådenes virksomhet er regulert i lov av 15. mars 1991 nr. 3 om meglings i konfliktråd og forskrift av 13. august 1992 om meglings i konfliktråd. I Justisdepartementets rundskriv G-72/93 er det gitt enkelte kommentarer til forskriften.

Påtalemyndighetens overføring av straffesaker til konfliktrådene er regulert i straffeprosessloven §§ 67 fjerde ledd, og 71 a, i forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen) av 28. juni 1985 nr. 1679 kapittel 18 og i Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008.

Påtalemyndighetens adgang til å sette meglings i konfliktrådet som vilkår for en betinget påtaleunntatelse er regulert i straffeprosessloven § 69, jf. straffeloven § 53 nr. 3 bokstav h.

I straffeloven 2005 § 30 bokstav g, som ikke er trådt i kraft, er overføring til meglings i konfliktråd etter straffeprosessloven § 71 a regnet opp blant "andre strafferettslige reaksjoner".

Domstolenes adgang til å idømme konfliktrådsbehandling som vilkår ved betinget dom er regulert i straffeloven § 53 nr. 3 bokstav h, mens kriminalomsorgens adgang til å gjøre meglings i konfliktråd til en del av samfunnsstraffen følger av straffegjennomføringsloven § 53 første ledd bokstav c.^[111]

Konfliktrådet kan megle i tvister som oppstår på grunn av at en eller flere personer har påført andre en skade, et tap eller en annen krenkelse.^[112] De kan med andre ord behandle både sivile saker og straffesaker. Hvilke saker konfliktrådet kan behandle er ikke begrenset til bare å omfatte saker som kunne vært avgjort av en domstol. Særlig begrepet "annen krenkelse" kan omfatte forhold som verken er straffbare eller som kunne vært brakt inn for en domstol ved sivilt søksmål.

Konfliktrådsloven består av to kapitler. Kapittel I inneholder generelle bestemmelser, mens kapittel II handler særlig om behandlingen av straffesaker. Bestemmelsene i kapittel II gjelder ikke direkte for behandlingen av sivile saker, men de gir ofte uttrykk for gode prinsipper som kan gi veiledning også i sivile saker.

111 Lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) 18. mai 2005 nr. 21.

112 Konfliktrådsloven § 1.

Med straffesak i konfliktrådslovens forstand menes en sak som er overført til konfliktrådsmeglings av kompetent påtalemyndighet etter reglene i straffeprosessloven § 71 a, som vilkår for påtaleunntatelse jf. straffeprosessloven § 69 tredje ledd jf. straffeloven § 53 nr. 3 bokstav h, der meglings i konfliktråd er vilkår for en betinget dom, jf. straffeloven § 53 nr. 3 bokstav h eller der meglings i konfliktrådet er gjort til en del av samfunnsstraffen jf. straffegjennomføringsloven § 53 første ledd bokstav c.^[113]

Betegnelsen sivil sak benyttes som et samlebegrep for alle andre saker. Kategorien omfatter også saker som i utgangspunktet springer ut av et straffbart forhold, men som ikke er overført til konfliktrådet i medhold av en av de ovenfor nevnte bestemmelsene. Det vil for eksempel regnes som en sivil sak der det er begått en straffbar handling, men hvor straffesaken er henlagt, for eksempel på grunn av at gjerningspersonen var under den kriminelle lavalder på handlingstidspunktet. Det samme gjelder saker som kunne vært anmeldt til politiet, men hvor fornærmede i stedet velger å bringe saken direkte inn for konfliktrådet. Sivile saker kan enten bringes inn av partene selv eller av en offentlig etat, for eksempel barnevern eller skole.

7.2 Grunnleggende prinsipper i fastsatt i norsk rett

7.2.1 Frivillighet og samtykke

Partene må samtykke for at saken skal kunne behandles i konfliktrådet, jf. konfliktrådsloven § 5.^[114] Samtykket må etter de juridiske prinsipper oppfylle de alminnelige krav til gyldig samtykke. For det første må samtykket være frivillig, det vil si at partene ikke må ha vært utsatt for utilbørlig press. For det andre må samtykket være informert, det vil si at partene må ha fått informasjon om og forstått hva konfliktrådsbehandling innebærer. Med mindre avtale alt er oppfylt, kan partene i straffesaker trekke seg fra avtalen ved å gi beskjed til konfliktrådet innen én uke etter at den er godkjent av megleren.

113 Lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) 18. mai 2005 nr. 21.

114 Se også straffeprosessloven § 71 a, straffeloven § 53 nr. 3 bokstav h og straffegjennomføringsloven første ledd bokstav c.

Megleren skal opplyse partene om denne adgangen.^[115] I sivile saker kan partene trekke samtykket helt frem til en eventuell avtale er inngått, i tillegg kan megleren oppfordre partene til å avtale en angrefrist tilsvarende den en har i straffesaker.^[116]

I saker som bringes inn av påtalemyndigheten eller av annen offentlig myndighet, skal samtykke normalt foreligge før saken sendes til konfliktrådet.^[117] Konfliktrådslederen eller en megler kan imidlertid bistå med å innhente partenes samtykke.^[118] Dersom et privat eller offentlig foretak er fornærmet, må samtykke innhentes fra den som er påtaleberettiget etter straffeloven § 79.

Også der megling i konfliktråd er et særvilkår for en betinget påtaleunnlattelse, en helt eller delvis betinget dom, eller der megling i konfliktråd er en del av samfunnsstraff er det en forutsetning at partene samtykker til konfliktrådsbehandlingen, jf. straffeprosessloven § 69 tredje ledd jf. straffeloven § 53 tredje ledd bokstav h, straffeloven § 53 tredje ledd bokstav h og straffegjennomføringsloven § 53 første ledd bokstav c.

Dersom det i en straffesak er flere fornærmede som følge av en straffbar handling må alle fornærmede samtykke i at saken skal kunne overføres til konfliktrådet. Der det er én fornærmet, mens (også) andre har erstatningskrav mot den siktede som følge av handlingen, vil det være opp til påtalemyndigheten å vurdere om skadelidte skal gis status som part i konfliktrådssaken ved siden av fornærmede.^[119]

I straffesaker der en part er under 18 år, må også vergen samtykke dersom saken skal kunne overføres til konfliktrådet.^[120] Regelen gjelder både for skadelidte og siktede. Der det er krav om samtykke fra vergen vil dette samtykket alltid komme i tillegg til samtykke fra den mindreårige. Dersom vergen ikke kan eller vil ivareta partens interesse i saken, skal hjelpeverge oppnevnes.^[121] Dersom vergen er inhabil skal det oppnevnes setteverge.^[122]

Er en part umyndig må avtalen også godkjennes av vergen.

Dersom det er aktuelt å fremme en sak for konfliktrådet der siktede er alvorlig sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet i betydelig grad og har hjelpeverge, har også hjelpevergen partsrettigheter, jf. straffeprosessloven § 84.

Også i sivile saker er utgangspunktet at vergen må samtykke dersom en umyndig skal kunne inngå en avtale i konfliktrådet. I henhold til vergemålsloven § 2 kan ikke umyndige råde over sine midler eller binde seg ved rettshandel med mindre annet er særlig bestemt. Å inngå en avtale av økonomisk karakter er en rettshandel og umyndige kan i utgangspunktet ikke inngå avtaler i konfliktrådet som har økonomiske konsekvenser for dem. Vergens samtykke kan imidlertid

unnlates når en mindreårig, i henhold til vergemålsloven kan inngå avtale på egenhånd og konfliktrådslederen, eller megleren dersom hun eller han er overlatt saken, finner det ubetenkelig, jf. konfliktrådsforskriften § 8.^[123] I henhold til vergemålsloven § 33 kan mindreårige selv rå over midler som han eller hun har tjent ved eget arbeid etter fylte 15 år eller som vergen eller andre har latt den umyndige få til egen rådighet. Vergens samtykke er derfor ikke nødvendig der det blir inngått avtale i konfliktrådet om at den umyndige skal gjøre opp for seg med midler hun eller han fritt kan råde over. Vergens samtykke er imidlertid alltid nødvendig der mindreårige skal inngå en avtale om å gjøre opp for seg ved arbeid. Unntaket fra dette som er forutsatt i vergemålsloven § 32 gjelder ikke avtaler inngått i konfliktrådet, da unntaket forutsetter at det gjelder "tjeneste eller annet arbeid" den mindreårige "kan forsørge seg med". Umyndiggjorte rår i utgangspunktet selv over midler vedkommende har tjent ved egen virksomhet etter at vedkommende ble gjort umyndig, eller som vergen eller andre har latt hun eller han få til egen rådighet, jf. vergemålsloven § 34 andre ledd. Umyndiggjorte kan også i utgangspunktet inngå avtaler om å gjøre opp for seg ved arbeid, jf. vergemålsloven § 34.

Vergens samtykke er ikke nødvendig dersom møtet i konfliktrådet bare er ment som et dialogmøte, eller dersom det ikke er aktuelt å inngå en avtale av økonomisk karakter. For mindreåriges vedkommende er dette spørsmålet regulert i barnelovens regler om barns selvråderett. Det følger av barneloven § 33 at foreldrene skal gi barnet stadig større selvråderett med alderen fram til det er myndig. Spørsmålet om vergens samtykke er nødvendig vil da bero på en konkret vurdering av avtalens karakter og omfang, og barnets alder og modenhet.

Der klager er umyndig vil det å gi avkall på krav om erstatning innebære en rettshandel og krever vergens samtykke.

I henhold til vergemålsloven 2010 § 9, som ikke har trådt i kraft, kan en mindreårig ikke selv foreta rettslige handlinger eller råde over sine midler, med mindre noe annet er særlig bestemt. En avtale er en rettslig handling og vergen må derfor i utgangspunktet samtykke dersom den mindreårige skal inngå en avtale i konfliktrådet. En mindreårig som har fylt 15 år, kan selv inngå avtale i konfliktrådet om å gjøre opp for seg ved eget arbeid, jf. vergemålsloven 2010 § 10. En mindreårig kan også inngå avtale i konfliktrådet om å betale erstatning med midler som hun eller han har tjent selv eller som vergen eller andre har latt den mindreårige få til egen rådighet, jf. vergemålsloven 2010 § 12.

Dersom en part er under 18 år skal vergen varsles om meglingsmøtet, med opplysninger om at vergen har rett til å være til stede.^[124] I sivile saker kan varsel utelates når det ikke er nødvendig å innhente vergens samtykke. Er verge som er varslet og som ønsker å være til stede forhindret fra å møte, skal meglingsmøtet normalt utsettes. Det skal da avtales et nytt møtetidspunkt så snart som mulig.^[125]

115 Konfliktrådsloven § 14 andre ledd.

116 Forskriften § 15 tredje ledd tredje punktum.

117 Påtaleinstruksen § 18A-2 første ledd.

118 Forskriften § 8 andre ledd.

119 Ot. prp. nr 56 (1989-90) punkt 2.2, s. 16.

120 Konfliktrådsloven § 12 første ledd og påtaleinstruksen § 18A-2 første ledd.

121 Konfliktrådsloven § 12 andre ledd siste punktum, jf. vergemålsloven 22. april 1927 nr. 3 § 16. I vergemålsloven 26. mars 2010 nr. 9 er begrepene hjelpeverge og setteverge erstattet av begrepet midlertidig verge. Oppnevning av midlertidig verge er regulert i vergemålsloven 2010 § 27 og § 34 andre ledd.

122 Vergemålsloven § 15 første ledd.

123 Forskriften § 8.

124 Konfliktrådsloven § 12 andre ledd.

125 Forskriften § 12 tredje ledd.

7.2.2 Enighet om faktum

Det er også et vilkår for konfliktrådsbehandling at partene i all hovedsak er enige om det saksforholdet tvisten gjelder, jf. konfliktrådsloven § 5 annet punktum. Det skal ikke føres noe bevis eller foretas noen bevisvurdering i konfliktrådet. I forarbeidene til konfliktrådsloven er det lagt til grunn at meglere skal kunne bygge på det saksforholdet partene legger frem i fellesskap, men megling er ikke utelukket der partene på mindre vesentlige punkter er uenige om faktum.^[126]

I en straffesak vil kravet om enighet rundt faktum i de fleste tilfeller innebære at det foreligger en uforbeholden tilståelse fra gjerningspersonen. Ved en uforbeholden tilståelse vil vilkåret i straffeprosessloven § 71 a om at straffeskyld må anses bevist for at saken skal kunne overføres til konfliktrådet sjelden by på problemer.^[127] Fullstendig enighet rundt for eksempel erstatningsbeløpets størrelse er ikke nødvendig for konfliktrådsbehandling.

I straffesaker er det påtalemyndigheten som må vurdere om vilkårene etter § 5 er til stede. I sivile saker er det lederen av konfliktrådet som må foreta denne vurderingen.

7.2.3 Personlig fremmøte

Det er et vilkår for konfliktrådsbehandling av straffesaker at det finnes en skadelidt. Dette følger ikke direkte av loven, men er forutsatt i konfliktrådsloven § 7 første ledd og i straffeprosessloven § 71 a.^[128] Straffebud som verner om offentlige interesser faller derfor utenfor og setter en stopper for konfliktrådsbehandling av for eksempel narkotikalovbrudd, veitrafikkovertrедelser som ikke har rammet noen enkeltperson, dokumentfalsk og ordensforstyrrelser.^[129] Begrunnelsen i forarbeidene er at "[k]onfliktrådsordningen er bygget opp omkring en konfrontasjon mellom to parter. Det syntes mest hensiktsmessig at ordningen fortsatt begrenses til tilfelle der det finnes en motpart som er blitt skadelidende ved handlingen."^[130] Det er imidlertid ikke noe vilkår at det er en fornærmet i straffeprosessuell forstand.

Der skadelidte er et foretak, kan en person i foretakets tjeneste møte på vegne av foretaket, jf. konfliktrådsloven § 7 annet ledd. Tanken bak konfliktrådsordningen er at lovovertrederen skal møte den som har lidd skade ved handlingen. Størrelsen på foretaket er derfor antatt å være av betydning for egnetheten. For eksempel vil et møte mellom en lovovertreder og eieren av den lokale nærbutikken kunne virke etter hensikten, mens møte mellom lovovertreder og en representant for et stort konsern kanskje ikke er like hensiktsmessig.^[131]

I en sivil sak mellom det offentlige og en privat part vil det offentlige organet regnes som et foretak etter konfliktrådsloven. En person i organets tjeneste kan møte på dets vegne, jf. konfliktrådsloven § 7 annet ledd. I slike saker er det viktig at den som møter har kompetanse til å inngå avtaler på det offentliges vegne. Vedkommende bør for eksempel ha kompetanse til å omgjøre tidligere vedtak.

126 Ot. prp. nr. 56 (1989-90), s. 53

127 Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008 punkt II, s. 6.

128 Se også Ot. prp. nr. 56 (1989-90) punkt 2.2, s. 9.

129 Se Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008 punkt II, s. 2 og Ot. prp. nr. 56 (1989-90) punkt 2.2, s. 9.

130 Ot. prp. nr. 56 (1989-90), punkt 2.7, s. 16.

131 Ot. prp. nr. 56 (1989-90) punkt 2.2, s. 17.

Der omgjøring vil være til skade for en annen privat part bør man være forsiktig med å behandle saken i konfliktrådet. Dersom man likevel velger å ta saken til behandling, bør også den part som vil tape på omgjøringen være representert.^[132]

Et forsikringsselskap som i henhold til tidligere inngått avtale har erstattet eller har plikt til å erstatte en skade vil være fornærmet etter straffeloven § 78 fjerde ledd. Selskapet kan da møte i konfliktrådet på lik linje med den "direkte" fornærmede.

Partene må møte personlig til meglingsmøtet, jf. konfliktrådsloven § 7 første ledd. Dette gjelder både i sivile saker og i straffesaker.

I sivile saker er det i utgangspunktet opp til partene hvordan de ønsker å ordne opp i saken. Konfliktrådet kan behandle deler av et saksforhold når det finnes hensiktsmessig. En sak med flere skadevoldere kan behandles delvis eller til ulik tid. Dersom det er flere skadelidte ved en handling kan alle skadelidte møte til megling dersom de ønsker det. Dersom det er gjort skade på noe som er eid av flere i fellesskap kan de avtale at en møter på vegne av de andre.

En straffesak kan omfatte flere forhold. Dersom deler av forholdet har en fornærmet og deler av forholdet ikke har en fornærmet, kan saken deles og den delen som har en fornærmet overføres til konfliktrådet. Den øvrige saken kan påtaleavgjøres på annen måte.^[133]

Partene kan ikke møte med fullmektig, men de kan la seg bistå i meglingsmøtet av en myndig person som ikke er advokat. Det har vært reist spørsmål om vergen kan møte på vegne av fornærmede, dersom fornærmede er for ung til å møte i konfliktrådet. Ifølge Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008 passer det dårlig med lovens system å gjennomføre et meglingsmøte uten at den egentlige fornærmede er til stede.^[134]

I rundskrivet er det for øvrig antatt at et foretak i prinsippet kan få straffesak mot seg behandlet i konfliktrådet.^[135]

7.3 Megling i konfliktråd som strafferettslig reaksjon

I forarbeidene til konfliktrådsloven er overføring av straffesak til konfliktråd omtalt som "en egen strafferettslig reaksjon"^[136], og konfliktrådene omtales som en del av rettspleien.^[137] I straffeloven 2005 § 30 bokstav g, som ikke er trådt i kraft, er overføring av en straffesak til konfliktråd i medhold av straffeprosessloven § 71 a regnet opp blant "andre strafferettslige reaksjoner". Det fremgår av forarbeidene at det ikke er tilsiktet noen realitetsendring med denne bestemmelsen.^[138] I St. meld. nr. 20 (2005-2006) "Alternative straffereaksjonar overfor unge lovbrutarar" blir imidlertid konfliktråd omtalt som et alternativ til strafferettslig reaksjon.^[139] I Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Om lov om straff heter det:

132 Konfliktrådsloven, kommentarutgave, s. 37.

133 Ot. prp. nr. 56 (1989-90) punkt 2.2, s. 10.

134 Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008 punkt II, s. 2

135 Se Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008 punkt II bokstav c, s. 3.

136 Ot. prp. nr. 56 (1989-90), punkt 2.7, s. 16.

137 Se bl.a. Innst. O. nr. 104 (2002-2003)

138 Ot. prp. nr. 90 (2003-2004) s. 433 annen spalte.

139 St. meld. nr. 20 (2005-2006), punkt 5.1.2, s. 24

”Et par strafferettslige reaksjoner som ikke er straff i straffelovens forstand, står i straffeprosessloven (påtaleunntatelse og overføring av saken til konfliktråd) og i vegtrafikkloven (tap av førerett mv.).^[140]

[...]

Hvilke kriterier som skal være avgjørende for at en reaksjon som ikke er straff skal regnes som en strafferettslig reaksjon, er ikke like selvsagt. Departementet mener to forhold må være minstekrav for at reaksjonen skal anses som strafferettslig: Reaksjonen ilegges som en følge av at det (minst) er begått et lovbrudd (dvs. objektivt sett en overtredelse av straffebudet), og reaksjonen kan bare ilegges etter straffeprosesslovens regler. Alle de reaksjoner som Straffelovkommisjonen lister opp i oversikten over de strafferettslige reaksjoner i lovutkastet § 5-2 i delutredning VII, fyller disse kriteriene: straffutmålingsutsettelse, særreaksjoner overfor utilregnelige, inndragning, påtaleunntatelse og overføring av saken til mekling i konfliktråd.”

Det er et vilkår for konfliktrådsbehandling av straffesaker at straffeskyld anses bevist.^[141] Overføring til konfliktråd vil derfor innebære en konstatering av skyld. Dersom en straffesak er overført til konfliktrådet i medhold av straffeprosessloven § 71 a og avsluttet med godkjent avtale, kan påtalemyndigheten bare åpne straffeforfølgning på ny dersom siktede bryter avtalen vesentlig.^[142] Det må etter dette være klart at overføring til konfliktråd i medhold av straffeprosessloven § 71 a er en strafferettslig reaksjon.

Dersom mekling i konfliktråd er satt som vilkår for en betinget dom eller som vilkår for en betinget påtaleunntatelse, kan straffeforfølgningen bare gjenåpnes dersom siktede ikke møter til mekling, ikke oppfyller eventuelle avtaler som inngås i meglingsmøtet eller begår nye straffbare handlinger i prøvetiden, jf. straffeloven § 53 nr. 3 bokstav h og straffeprosessloven § 69 tredje ledd jf. straffeloven § 53 nr. 3 bokstav h.

Sett opp mot forbudet mot dobbeltstraff i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon er det etter dette også klart at behandling i konfliktrådet i medhold av straffeprosessloven § 71 a setter en stopper for ytterligere straffereaksjoner.^[143]

7.3.1 Konfliktrådsbehandling av straffesak etter straffeprosessloven § 71 a

Der konfliktrådsbehandling gis som eneste reaksjon i en straffesak er det påtalemyndigheten som avgjør om saken skal fremmes for konfliktrådet. Vurderingen kan ikke overprøves av konfliktrådet.^[144] I henhold til straffeprosessloven § 67 fjerde ledd kan politiet beslutte at saker om forbrytelser skal overføres til mekling i konfliktråd når ikke spørsmålet om tiltale hører under Kongen i statsråd

eller Riksadvokaten. Dersom det er nødvendig kan politimesteren delegere påtalekompetanse til lensmenn og politistasjonssjefer til å overføre straffesaker til behandling i konfliktrådet ved overtredelse av straffeloven §§ 147 (innbrudd), 257 (tyveri), 258 (grovt tyveri), 260 (brukstyveri av motorvogn), 291 (skadeverk), 391 (skadeverk som forseelse), 391a (naskeri) og 228 første ledd (legemsfornærmelse). Nødvendighetskravet innebærer at delegasjon bare kan finne sted dersom lensmannskontoret eller politistasjonen ikke har egen påtalejurist.^[145]

Påtalemyndigheten skal så tidlig som mulig i etterforskningen vurdere om saken egner seg for overføring til mekling i konfliktråd.^[146] Ifølge Riksadvokatens rundskriv bør saken normalt kunne oversendes konfliktrådet innen en til to uker etter oppklaring.^[147] Når påtalemyndigheten har overført en straffesak til mekling i konfliktråd, skal konfliktrådet ta saken til behandling så snart som mulig.^[148] Mekling bør så vidt mulig finne sted innen to uker.^[149]

Før en sak kan overføres til mekling i konfliktråd, skal det foreligge en formell anmeldelse fra fornærmede, med korrekt påtalebegjæring hvor det er et krav.^[150] Det er ikke et vilkår at det foretas et formelt politiavhør, men det er et minstekrav at anmeldelsen og mistenktes forklaring viser at partene i hovedsak er enige om saksforholdet.^[151]

Når saken gjelder flere lovovertridelser, må det ved oversendelsen til konfliktrådet fremgå hvilke forhold det er besluttet konfliktrådsmekling for.^[152]

Det følger av straffeprosessloven § 71 a at den mistenkte får stilling som siktet når det besluttes overføring til konfliktråd etter denne bestemmelsen, og det må utferdiges siktelse senest ved oversendingen til konfliktrådet.^[153]

Dersom påtalemyndigheten ikke beslutter å overføre en straffesak til konfliktråd etter straffeprosessloven § 71 a, men velger å utferdige forelegg eller ta ut tiltale, kan siktede ikke klage over dette.^[154]

Det er et vilkår for konfliktrådsbehandling i straffesaker at straffeskyld anses bevist, jf. straffeprosessloven § 71 a. Dersom straffeskyld ikke anses som bevist, skal påtalemyndigheten henlegge saken. Saken vil da kunne oversendes konfliktrådet som sivil sak.

Dersom gjerningspersonen er under 15 år, må politiet henlegge saken, men kan foreslå for anmelderen og eventuelt den anmeldte å ta kontakt med konfliktrådet for å få saken behandlet som en sivil sak. Ifølge Riksadvokatens rundskriv er det viktig at det gjøres klart for partene at saken vil bli henlagt uavhengig av om en velger å henvende seg til konfliktrådet.^[155]

140 Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 3.1.3 side 47.

141 Straffeprosessloven § 71a, se også strl. § 53 nr. 3 bokstav h og straffegjennomføringsloven § 53 første ledd.

142 Konfliktrådsloven § 16.

143 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon protokoll 7 artikkel 4 punkt, er ved Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr 30 § 3 gitt forrang foran annen norsk lovgivning.

144 Jf. konfliktrådsloven § 11, forskriften § 7 andre ledd og Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008 punkt II, s. 2.

145 Prop. 13 L (2010-2011) s. 8.

146 Påtaleinstruksen § 18A-1 andre ledd.

147 Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008 punkt 2 side 5.

148 Konfliktrådsloven § 11

149 Forskriften § 10.

150 Påtaleinstruksen § 18A-1 tredje ledd.

151 Konfliktrådsloven § 5, påtaleinstruksen § 18A-1 tredje ledd og Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008 punkt 2 side 5.

152 Påtaleinstruksen § 18A-1 tredje ledd.

153 Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008 punkt 2 side 6.

154 Straffeprosessloven § 59a andre ledd siste punktum.

155 Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008 II nr. 4 side 9.

Videre er det et vilkår etter straffeprosessloven § 71 a at saken er egnet for konfliktrådsbehandling. Riksadvokaten har i rundskrivet gitt nærmere retningslinjer for egnethetsvurderingen.^[156] I rundskrivet heter det at ”konfliktrådsbehandling først og fremst [er] egnet hvor individualpreventive hensyn taler for slik behandling, og sterke allmennpreventive hensyn ikke taler mot.”^[157] Både lovbruddets karakter og fornærmedes og lovbrysterens situasjon skal tas med i vurderingen.

I henhold til Riksadvokatens rundskriv er følgende sakstyper særlig godt egnet for konfliktrådsbehandling: vinningsforbrytelse som naskeri og tyveri, skadeverk og enkelte legemsfornærmelser (særlig de som springer ut av en forutgående konflikt). Overføring til konfliktrådet kan også vurderes selv om lovbrysteren har begått flere lovbrudd.

Konfliktrådsbehandling kan tilbys lovbrystere i alle aldre. Konfliktrådsloven krever ikke at lovbrysteren skal være tidligere ustraffet, men ifølge Riksadvokatens rundskriv er ordningen mest aktuell i slike tilfeller.^[158] Dersom vedkommende tidligere har fått en straffesak avgjort i konfliktrådet eller megling i konfliktråd tidligere er satt som vilkår for betinget dom, taler dette ifølge rettspraksis og Riksadvokatens rundskriv imot overføring til konfliktråd.^[159] Overføring til konfliktråd kan likevel være en adekvat reaksjon, særlig dersom den forrige reaksjonen ligger noe tilbake i tid og livssituasjonen nå er endret, eller i ferd med å bli det. Lovbrysterens alder og hvor lang tid det har gått siden forrige konfliktrådsbehandling bør tas med i vurderingen.^[160]

Ifølge Riksadvokatens rundskriv vil det svært sjelden være grunnlag for konfliktrådsbehandling der det etter rettspraksis ville blitt reagert med ubetinget fengsel eller samfunnsstraff. Høyesterett har slått fast at samfunnsstraff er en streng reaksjon, og ifølge Riksadvokaten taler dette for at slike saker normalt bør fremmes for retten.^[161]

Dersom gjerningspersonen var under 18 år på handlingstidspunktet skal ubetinget fengselsstraff bare brukes når det er ”særlig påkrevd”. Det følger av barnekonvensjonen artikkel 37 at fengsel kun skal brukes som ”siste utvei”. Barnekonvensjonen skal gjelde som norsk lov, jf. menneskerettighetsloven § 2 og skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. § 3. I straffeloven 2005, som ikke er trådt i kraft, heter det at den som var under 18 år på handlingstidspunktet, bare kan idømmes ubetinget fengsel ”når det er særlig påkrevd.” I Rt. 2007 side 252 uttalte førstvoterende at bestemmelsen gir et oppdatert uttrykk for lovgiverens syn, som bør ha betydning allerede før loven trer i kraft. Dette er også lagt til grunn i HR-2010-001849-A. I drøftelsen av om tiltalte i sistnevnte dom skal idømmes samfunnsstraff etter straffeloven § 28a første ledd bokstav b uttaler førstvoterende at ”[d]er domfelte var under 18 år på gjerningsstiden forsøkes altså tyngdepunktet i avveininger mellom de individualpreventive og de allmennpreventive hensyn: Det som i det lange løp alt i alt best tjener barnets interesser trer i forgrunnen, og kan bare settes til

side så langt det foreligger særlig tungtveiende allmennpreventive hensyn som ikke i tilfredsstillende grad også ivaretas ved en dom på samfunnsstraff. Jo yngre barnet er, desto mer må det til.”

Denne uttalelsen kan også gi veiledning til vurderingen Riksadvokaten legger opp til i rundskriv nr. 4/2008. Det heter der at ”konfliktrådsbehandling først og fremst [er] egnet hvor individualpreventive hensyn taler for slik behandling, og ikke sterke allmennpreventive hensyn taler mot.”

I St. meld. nr. 20 (2005-2006) Alternative straffereaksjonar overfor unge lovbrystarar anbefaler regjeringen at arbeidsmetodene overfor unge lovbrystere, så langt det er formålstjenlig for den enkelte, blir basert på prinsippene om restorative justice. Ifølge Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008 bør likevel saker som ville ført til fengselsstraff (eller samfunnsstraff) for voksne lovbrystere, normalt ikke avgjøres ved overføring til konfliktråd. Også denne uttalelsen fra Riksadvokaten må ses i lys av de ovenfor nevnte uttalelsene i HR-2010-001849-A.

7.3.2 Påtaleunntatelse med vilkår om konfliktrådsmegling

Selv om straffeskyld er bevist kan påtalemyndigheten velge å unnlate å påtale forholdet. En slik påtaleunntatelse innebærer en skyldkonstatering og er en måte å gjøre opp et pådratt straffeansvar. Påtaleunntatelse er dermed en strafferettslig reaksjon og noe annet enn en henleggelse av forholdet. Bestemmelsene om påtaleunntatelse finner vi i straffeprosessloven §§ 69 og 70. Konfliktrådsmegling kan også settes som vilkår for påtaleunntatelse i medhold av straffeprosessloven § 69 tredje ledd jf. straffeloven § 53 nr. 3 bokstav h. Retningslinjene for overføring av straffesak til konfliktrådet etter straffeprosessloven § 71 a gjelder tilsvarende.^[162] I henhold til Riksadvokatens rundskriv forutsetter denne løsningen at meglingen er en del av en samlet løsning, for eksempel slik det er gjort med ungdomskontrakter eller som en del av oppfølgingsteam for unge lovbrystere.

7.3.3 Konfliktrådsmegling som vilkår for betinget dom

Retten kan bestemme at hele eller deler av en dom kan gjøres betinget, jf. strl. §§ 52 og 53. Det kan gis betinget dom både for frihetsstraff og bøtestraff. Som regel gjøres dommen betinget av at den domfelte ikke begår noen ny straffbar handling i prøvetiden. Det kan også settes som vilkår at domfelte møter til megling i konfliktrådet og oppfyller eventuelle avtaler som inngås der, jf. strl. § 53 nr. 3 bokstav h.

Megling i konfliktråd som vilkår for en betinget dom forutsetter både fornærmedes og domfeltes samtykke.^[163] Siden konfliktrådsloven kapittel II må antas å gjelde bare for straffesaker som er overført etter straffeprosessloven § 71 a^[164] har domfelte som har inngått avtale i konfliktrådet som del av en betinget dom neppe noen angrerett etter konfliktrådsloven § 13. Prøvetiden fastsettes av retten og skal normalt være to år. Når vilkårene for straffskjerpelse ved gjentakelse er oppfylt og i andre særlige tilfeller, kan det settes en lengre prøvetid, men ikke over fem år.

156 Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008.

157 Se Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008 punkt II, s. 2.

158 Se Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008 punkt II bokstav e, s. 4.

159 Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008 punkt II bokstav e, s. 4, med henvisning til Rt. 1996 s. 147.

160 Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008 punkt II bokstav e, s. 4.

161 Jf. Rt. 2004 s. 1776 (avsnitt 16).

162 Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008 punkt III nr 2 s. 8.

163 Dette følger også av konfliktrådsloven § 5 første punktum.

164 Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008 punkt II 1.

Prøvetiden regnes fra den dag endelig dom er avsagt. Siden saken blir behandlet av domstolen begrenses ikke anvendelsesområdet i motsetning til de tilfeller hvor påtalemyndigheten beslutter å overføre saken til konfliktråd.^[165]

Dersom den domfelte alvorlig eller gjentatt bryter vilkår fastlagt i dommen, kan retten bestemme ved dom at den subsidiære straffen helt eller delvis skal fullbyrdes, jf. straffeloven § 54 nr. 2. Tilbakemelding fra konfliktrådet vil inngå som et vesentlig moment i en konkret vurdering av om vilkåret må anses for å være brutt, og i tilfelle hvilke konsekvenser det skal få. Vurderingen av om et eventuelt brudd er av en slik karakter at saken bør bringes inn for retten for fastsettelse av nye vilkår eller fullbyrding av straffen er lagt til påtalemyndigheten.^[166]

Som arbeidsgruppens undersøkelse viser (se vedlegg 2) praktiseres adgangen til å sette konfliktrådsmedling som vilkår til betinget dom i svært liten utstrekning. I 2009 var konfliktrådsmedling et vilkår ved 21 betingede dommer, mens det tilsvarende tallet for 2010 var 10. Arbeidsgruppen har i undersøkelsen stilt spørsmål ved årsaker til at adgangen praktiseres sjelden. Flere tingretter/politidistrikt har påpekt at manglende informasjon er en av årsakene. Tingrettene har spesielt påpekt at domsresultatet er avhengig av politiets forarbeid og hva påtalemyndigheten legger ned påstand om.

7.3.4 Konfliktrådsmedling som en del av samfunnsstraffen

Etter straffegjennomføringsloven § 53 første ledd skal samfunnsstraff gå ut på samfunnsnyttig tjeneste, program eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet.^[167] Kriminalomsorgen fastsetter i hvert enkelt tilfelle det nærmere innholdet i samfunnsstraffen innenfor de rammene som retten har fastsatt i dommen. Det er ikke uttrykkelig sagt i loven, men det følger av forarbeidene at medling i konfliktråd kan være et slikt tiltak. Både domfelte og offeret må samtykke for at medling skal kunne gjøres til en del av samfunnsstraffen. Det er ikke et vilkår at det inngås noen avtale i konfliktrådet.

Som det fremgår av arbeidsgruppens undersøkelse (se vedlegg 2) benyttes denne adgangen i svært liten grad. I 2009 var konfliktrådsmedling en del av samfunnsstraffen i 27 saker, mens det tilsvarende tallet for 2010 var 17 saker.

7.3.5 Ungdomsstraff

I Prp. 135 L (2010-2011) foreslås det innført en ny straffart, ungdomsstraff, som skal være en alternativ straffereaksjon til ubetinget fengsel og strengere samfunnsstraffer for lovbrutere mellom 15 og 18 år. Ungdomsstraffen er basert på erfaringene fra ungdomskontrakter, Felles ansvar og oppfølgingsteam for unge lovbrutere.

Ungdomsstraffen skal idømmes av domstolene, mens gjennomføringen er lagt til konfliktrådene. Reaksjonen bygger på prosesser som er kjent fra gjenopprettende prosess, slik de er utviklet av konfliktrådet. Ungdomsstraffen vil særpreges av sterk involvering av lovbrutere, lovbruters private nettverk, justissektorens ulike ledd og

andre offentlige instanser, som alle skal bidra til individuelt tilpasset oppfølging. Også fornærmede skal kunne involveres etter eget ønske. Ungdomskoordinator ansatt i konfliktrådet har ansvar for å kalle inn til ungdomsstormøte straks saken er overført fra domstolen. Ungdomsstormøtet skal utforme en ungdomsplan som et oppfølgingsteam skal sørge for å få gjennomført. Lengden på gjennomføringstiden fastsettes av domstolen, og kan som hovedregel vare mellom seks måneder til to år, unntaksvis inntil tre år, dersom det er klart at fengselsstraffen vil overstige to år.

7.4 Strafferegistrering

I utgangspunktet skal ikke avgjørelse om overføring av en straffesak til medling i konfliktrådet registreres i bøte- eller strafferegisteret, jf. konfliktrådsloven § 17 og strafferegistreringsloven § 6 første ledd nr. 1. Overføring av en straffesak til konfliktråd anmerkes derfor ikke på ordinære politiattester. Strafferegistreringsloven § 6 tredje ledd, gir departementet adgang til å bestemme at det i særlige tilfeller tas med "flere eller færre avgjørelser enn bestemt i denne paragraf". Denne myndigheten har departementet delegert til Politidirektoratet, jf. forskrift om strafferegistrering § 15 siste ledd.

Overføring til konfliktråd vil imidlertid registreres i uttømmende politiattest. Adgangen til å kreve uttømmende politiattest må ha særskilt hjemmel i lov. Bruk av denne fullmaktshjemmelen har medført at det etter hvert har utviklet seg en praksis der man i visse tilfeller utsteder såkalt "uttømmende politiattest", der også overføring til konfliktrådsbehandling er angitt.^[168]

Verserende saker, det vil si saker som ikke er rettskraftig avgjort, anmerkes ikke med mindre dette er særskilt hjemlet.

Justis- og politidepartementet har bedt Politidirektoratet instruere politidistriktene om at overføring til konfliktråd kun skal vises på uttømmende politiattest i to år fra godkjent avtale, med mindre siktede får ny reaksjon, eller har en verserende sak.^[169] Utstedelse av uttømmende politiattest, krever et klart hjemmelsgrunnlag. Uttømmende politiattest kreves blant annet ved opptak på politihøgskolen, arbeid i politiet og arbeid i kriminalomsorgen. Både ordinære og uttømmende politiattester kan være utvidet. At en politiattest er utvidet vil si at også verserende saker anmerkes. Utvidet politiattest er hjemlet i flere spesiallover, herunder helsepersonellov § 20 a og barnehageloven § 19 ("attesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt [...]"). I tillegg kan verserende saker unntaksvis anmerkes etter beslutning av Politidirektoratet i det enkelte tilfelle, jf. strafferegistreringsforskriften § 15 tredje ledd, jf. strafferegistreringsloven § 10 første ledd nr. 5.

Gjeldende rett er videreført i Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) av 28. mai 2010 nr. 16. Loven er ikke trådt i kraft. Hovedregelen om at overføring til behandling i konfliktråd ikke kommer med på ordinær politiattest følger av § 40 nr. 3 bokstav e. I § 40 nr. 1 bokstav a er det slått fast at alle straffer, andre strafferettslige reaksjoner og andre tiltak som er registrert i reaksjonsregisteret som følge av lovbrudd skal anmerkes på uttømmende politiattest. Opplysninger om at en sak er overført til konfliktråd etter

165 Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2008 punkt II a, side 8.

166 Ot.prp. nr. 106 (2001-2002), s. 49.

167 Lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) 18. mai 2005 nr. 21 § 53 første ledd bokstav c. Se også Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) s. 252.

168 Ot.prp. nr. 108 (2008-2009), s. 176.

169 Justisdepartementets brev til Politidirektoratet av 3. mai 2007.

straffeprosessloven § 71 a skal imidlertid ikke anmerkes på den uttømmende politiattesten dersom vedkommende ikke har begått nye lovbrudd to år etter at konfliktrådsbehandlingen er avsluttet med godkjent avtale. Dersom det er hjemmel for å be om det skal også verserende saker anmerkes, såkalt utvidet politiattest, jf. politiregisterloven § 41 nr. 2. Dersom en verserende sak anmerkes, skal politiattesten gi en kort forklaring på hva den verserende saken gjelder, hva slags straffebud saken gjelder og hvor langt saken har kommet i den påtalemessige behandlingen.

7.5 Megling i konfliktråd i sivile saker

Sivile saker kan enten bringes inn til konfliktrådet av partene selv eller av en offentlig etat, for eksempel barnevern eller skole. Det er konfliktrådslederen som avgjør om en sivil sak er egnet for konfliktrådsbehandling, jf. konfliktrådsloven § 7. Dersom saken avvises skal det gis en kort begrunnelse, jf. konfliktrådsloven § 9. Avvisningen kan ikke påklages til overordnede forvaltningsorgan. Det er imidlertid en viss adgang til å klage til Sivilombudsmannen.^[170]

Konfliktrådet kan megle i saker som kunne vært fremmet for domstolene ved sivilt søksmål. De kan også behandle saker som ikke kan karakteriseres som rettslige i tvistelovens forstand.^[171] Dersom begge parter er av den oppfatning at de ønsker å møte i konfliktrådet for å løse en tvist bør det ikke være til hinder at tvisten ikke er rettslig. Nabokonflikter og uenighet mellom to tidligere partnere er eksempler på saker som kan egne seg for konfliktrådsbehandling, men som ikke alltid er en rettslig tvist.

Tvisten må i utgangspunktet dreie seg om en konkret handling, men dersom konfliktrådet finner det hensiktsmessig, er det ikke noe i veien for å ta opp mer generelle spørsmål knyttet til konflikten.^[172] I en tvist om for eksempel bruk av fellesareal i et nabolag kan konfliktrådet bistå beboerne i å komme frem til generelle retningslinjer for bruken av fellesarealet. Ved å bistå i slike saker kan man også forhindre at konflikten tilspisser seg og i noen tilfeller utvikler seg til å bli en rettslig tvist.

Som tidligere nevnt er det bare saker som er overført til konfliktrådet i medhold av straffeprosessloven §§ 71 a og 69 tredje ledd, straffeloven § 53 nr. 3 bokstav h og straffegjennomføringsloven § 53 første ledd som regnes som straffesaker i konfliktrådslovens forstand. Alle andre saker regnes som sivile saker. Det kan også være aktuelt å megle i etterkant av en straffesak der gjerningspersonen og offeret er nødt til å forholde seg til hverandre, enten fordi de er i slekt, fordi de er fra samme sted eller lignende. Det samme gjelder saker som kunne vært anmeldt til politiet, men som fornærmede i stede velger å bringe direkte inn for konfliktrådet.

Dersom siktede og fornærmede ønsker det, kan konfliktrådet også megle mellom partene mens saken etterforskes. Som eksempel kan nevnes megling mellom parter der det ellers ville blitt ilagt besøksforbud. Dette regnes også som en sivil sak.

7.6 Organisering av konfliktråd og saksbehandlingsregler

Konfliktrådsmegling skal være et alternativ til vanlig strafferettslig behandling og til løsning av andre konflikter, ved at partene selv aktivt bidrar til å finne en løsning, hvor det tas hensyn til begge parter.^[173] Megleren kan bidra ved å foreslå mulige løsninger og gi forslag til avtale.^[174] Sekretariatet for konfliktrådene har utarbeidet retningslinjer for hvordan meglingen skal gjennomføres. Alle meglere får opplæring av konfliktrådet før de blir godkjent som meglere.

7.6.1 Organisering

Staten har det administrative, faglige og økonomiske ansvaret for konfliktrådene.^[175] Konfliktrådsordningen er organisert i tre nivåer: konfliktrådene på lokalt nivå, Sekretariatet for konfliktrådene på sentralt nivå og Justis- og politidepartementet som overordnet ansvarlig organ.^[176] Konfliktrådene kan ikke instrueres om avgjørelsen i en sak, men departementet kan gi nærmere bestemmelser om saksbehandlingen.^[177] Slike bestemmelser er gitt i lov, forskrift og rundskriv. Sekretariatet for konfliktrådene har ansvaret for den faglige og administrative driften av konfliktrådene.^[178] I dette ligger et ansvar for faglig veiledning og opplæring, og at det skal føre tilsyn med at konfliktrådets virksomhet utøves i samsvar med fastsatte lover og regler.^[179]

7.6.2 Konfliktrådsleder

Sekretariatet for konfliktrådene skal ansette en konfliktrådsleder til å lede og administrere det enkelte konfliktråd. Det er ikke fastsatt bestemte krav til utdanning eller praksis for konfliktrådslederen.^[180] Konfliktrådslederen må imidlertid være vederheftig og valgbar ved kommunale valg. En person som i løpet av de fem siste årene forut for ansettelsen er idømt betinget fengselsstraff, eller er idømt ubetinget fengselsstraff og ikke er løslatt, på prøve eller endelig, ti år forut for ansettelsen kan ikke ansettes som konfliktrådsleder.^[181]

7.6.3 Konfliktrådsmedglere

I dag er omlag 700 meglere tilknyttet konfliktrådet, og det er en jevn fordeling av kvinner og menn. En uformell kartlegging i 2004 viste en imponerende språkkompetanse hos meglerne, som til sammen mestret ca. 25 ulike språk. Bredden i språkkunnskapen viser at konfliktrådene langt på vei har lyktes i å rekruttere fremmedspråklige meglere.

Det skal oppnevnes én eller flere konfliktrådsmedglere for hver kommune. Meglerne oppnevnes av et oppnevningstvalg bestående av konfliktrådslederen, en representant fra politiet og en representant utpekt av kommunestyret i den kommunen oppnevningen gjelder.^[182] Ved uenighet

170 Konfliktrådsloven, kommentarutgave, side 39.

171 Ot.prp. nr. 56 (1989-90) punkt 2.3.1 s. 11.

172 Konfliktrådsloven. Kommentarutgave. S. 38

173 Forskriften § 1

174 Forskriften § 13 (2).

175 Konfliktrådsloven § 2 andre ledd.

176 Forskriften § 2

177 Forskriften § 4 første ledd.

178 Forskriften § 3.

179 Forskriften § 4 andre og tredje ledd.

180 Kommentarutgaven side 45.

181 Konfliktrådsloven § 2 og forskriften § 5.

182 Konfliktrådsloven § 3.

avgjøres oppnevningen av meglere ved alminnelig flertall. Ved stemmelikhet er konfliktrådslederens stemme utslagsgivende.^[183] Konfliktrådslederen skal gjøre det forberedende arbeidet, og kan gi forslag over søkere som bør vurderes nærmere til oppnevningstilvalget.^[184] Adgangen til gjenoppnevning av meglere er ikke regulert ved lov eller forskrift. Det er full adgang til å oppnevne en megler på ny.

Konfliktrådslederen fastsetter antall meglere etter behov og meglerne oppnevnes for en periode på fire år.^[185] De ledige meglervervene skal normalt kunngjøres. Vervet som megler er frivillig.^[186] Interesserte kan søke på vervet ved å sende skriftlig søknad til konfliktrådslederen.

Godtgjørelse og refusjon av utgifter gis etter satser som er fastsatt av departementet.^[187] Kravene til vederheftighet, valgbarhet og vandel gjelder tilsvarende for meglere som for konfliktrådsledere.^[188] Megleren må være over 18 år,^[189] bør ha en spesiell interesse for vervet og må være egnet til meglerrollen. Det følger av konfliktrådsloven § 8 at den enkelte sak skal settes med én megler. I forskriften § 12 første ledd er det imidlertid slått fast at konfliktrådslederen, når den finner det hensiktsmessig, kan utpeke flere meglere til å assistere. Det er etter hvert utviklet seg en fast praksis i konfliktrådene om at det som hovedregel utpekes en hovedmegler og en medmegler.

7.6.4 Forvaltningsloven

Konfliktrådsloven § 9 slår fast at forvaltningsloven gjelder for konfliktrådenes virksomhet. I forarbeidene er det påpekt at det i noen grad kan være tvilsomt om forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gjelder for konfliktrådenes virksomhet. De fleste avgjørelser konfliktrådet treffer vil ikke være enkeltvedtak. Det kan imidlertid hevdes at avgjørelse om ikke å behandle en sivil sak og en avgjørelse om ikke å godkjenne en avtale vil ha slik betydning for partenes rettigheter og plikter at det må anses som enkeltvedtak. Departementet valgte derfor å ta inn en presisering i konfliktrådsloven § 9 om at konfliktrådet plikter å begrunne slike avgjørelser.^[190] I sivile saker er det klart at begge parter må samtykke til konfliktrådsbehandling før det kan ha oppstått en sak om enkeltvedtak. I forskriften § 20 er det slått fast at det ikke er adgang til å påklage konfliktrådets avgjørelser.

En konsekvens av at forvaltningsloven gjelder for konfliktrådenes virksomhet, er at forvaltningsloven § 2 om habilitet kommer til anvendelse. Bestemmelsene omfatter alle som utfører tjeneste eller arbeid for konfliktrådet.^[191]

Etter dagens regler kan ikke partene møte med fullmektig i konfliktrådet. Denne regelen går foran forvaltningsloven § 12 om at parter i forvaltningssaker kan la seg bistå av advokat eller annen fullmektig.

183 Forskriften § 6 (3)

184 Forskriften § 6 (2)

185 Forskriften § 6 (1).

186 Konfliktrådsloven § 4 (1).

187 Forskriften § 6 (4)

188 Konfliktrådsloven § 4 (2) og forskriften § 6 (3).

189 Konfliktrådsloven § 4 (1).

190 Se også forvaltningsloven §§ 24 og 25.

191 Forvaltningsloven §§ 10 og 13 (1).

Taushetsplikten er regulert i konfliktrådsloven § 10. Taushetsplikten gjelder meglere og andre som utfører tjeneste eller arbeid for konfliktrådet. Taushetsplikten omfatter "det de i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om noens personlige forhold eller andre forhold som nevnt i forvaltningsloven § 13 første ledd." I henhold til konfliktrådsloven § 10 omfatter "noens personlig forhold" også partenes navn, fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted. Det er også inntatt en henvisning til forvaltningsloven §§ 13 til 13 e for å understreke at disse bestemmelsene også gjelder for konfliktrådenes virksomhet. Etter forvaltningsloven skal megleren gjøre partene kjent med taushetsplikten. Brudd på taushetsplikten kan straffes etter straffeloven § 121.

Det gjøres unntak for taushetsplikten der annet er fastsatt i eller i medhold av lov. Dette gjelder blant annet opplysningsplikten etter barnevernloven § 6-4. En annen bestemmelse som gjør unntak er forvaltningsloven § 13 b første ledd. I bestemmelsen slås det fast at konfliktrådet kan anmelde eller gi opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, "når det finnes ønskelig av allmenne omsyn". Videre følger det av forvaltningsloven § 13 a nr. 1 at taushetsplikten kan oppheves dersom partene samtykker.

Politiets taushetsplikt er ikke til hinder for at politiet oversender en sak til konfliktrådet før partene har samtykket til konfliktrådsmedling. Dette følger av straffeprosessloven § 61 bokstav c nr. 2 som slår fast at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, bl.a. kan de brukes i forbindelse med gjennomføring av avgjørelsen. Det følger av forskrift om medling i konfliktråd § 8 annet ledd at samtykke normalt skal foreligge før saken sendes til konfliktrådet, men at konfliktrådsleder eller en megler kan bistå i å innhente samtykket.

Det følger at straffeloven 1902 § 139 at det er straffbart å unnlate å anmelde til politiet eller på annen måte unnlate å avverge visse straffbare handlinger eller følgene av dem.^[192] Plikten gjelder overfor enhver, i alle livssituasjoner og den går foran taushetsplikten. Det er et vilkår at det fortsatt er mulig å avverge handlingen eller følgen av den. Plikten inntreffer når det fremstår som mest sannsynlig at handlingen vil bli begått, det vil si når vedkommende har konkrete holdepunkter for at en alvorlig straffbar handling vil skje. Bestemmelsen innebærer en plikt til å avverge grov legemsbeskadigelse (straffeloven 1902 § 231), voldtekt (straffeloven 1902 § 192), seksuell omgang med personer under 14 år (straffeloven 1902 § 195) og seksuell omgang med fosterbarn, pleiebarn, stebarn eller annen person under 16 år som er under omsorg, myndighet eller oppsikt hos den antatte gjerningspersonen (straffeloven 1902 § 199), alle seksuelle handlinger med barn under 16 år (straffeloven 1902 § 200 annet ledd), all mishandling i nære relasjoner, såfremt mishandlingen faller innenfor straffeloven 1902 § 219. Videre har en plikt til å avverge seksuell omgang ved misbruk av stilling, avhengighetsforhold eller tillitsforhold (straffeloven 1902 § 193). Avvergingsplikten omfatter også legemsbeskadigelse

192 Straffeloven 2005 § 196 ville skjerpet plikten i forhold til dagjeldende § 139 i straffeloven 1902. Da straffeloven 2005 ennå ikke er trådt i kraft besluttet Justisdepartementet å skjerpe plikten allerede før ikrafttredelsen av den nye loven. Avvergingsplikten etter straffeloven 1902 § 139 ble derfor skjerpet ved lovendring 25. juni 2010 nr. 47

med alvorlig skade eller døden til følge (straffeloven 1902 § 229 annet og tredje straffalternativ). En har også plikt til å avverge enkelte andre overtredelser som er nærmere angitt ved henvisninger i § 139. Dersom avverging medfører fare for velferdstap (liv, helbred eller velferd) for den som kan avverge handlingen eller noen av dens nærmeste, kan vedkommende ikke straffes for å ha unnlatt å avverge den aktuelle handlingen.

Konfliktrådsloven § 10 annet ledd regulerer hvilken adgang retten har til å ta imot forklaringer om det som har kommet frem under behandling i konfliktrådet. Utgangspunktet er at meglere eller andre som utfører arbeid eller tjeneste for konfliktrådene ikke kan forklare seg om dette, men retten kan i kjennelse gjøre unntak dersom den finner at hensynet til sakens opplysning veier tyngre enn taushetsplikten. I forarbeidene er det uttalt at vitnet bør kunne forklare seg om hvordan en konfliktrådsavtale er å forstå.^[193] Retten kan likevel ikke ta imot forklaring om ”hva partene har erkjent eller tilbudt under meglingen.” Begrunnelsen gitt i forarbeidene er at ”[d]et er meget viktig for meglingsprosessen at partene kan være sikre på at erkjennelser og tilbud om forsonende løsninger ikke blir brukt mot dem ved en eventuell senere rettssak.”^[194]

Andre offentlige tjenestemenn som er til stede i møter i konfliktrådet, for eksempel et stormøte eller i oppfølgings-team er ikke omfattet av taushetsplikten i § 10, da de ikke ”utfører arbeid eller tjeneste for konfliktrådet”. Disse er imidlertid omfattet av forvaltningslovens regler om taushetsplikt og bestemmelser om taushetsplikt i spesiallovgivningen. Deres taushetsplikt er imidlertid ikke til hinder for at de bruker opplysningene de blir gjort kjent med i møtet i sitt videre arbeid. For eksempel vil en barnevernsansatt som får kjennskap til at et barn er utsatt for omsorgssvikt kunne bruke denne kunnskapen til å sette i verk nødvendige barneverntiltak. Politifolk kan også bruke den informasjonen de får om andre lovbrudd til etterforskning eller forebyggende arbeid.

Partene er ikke omfattet av den lovbestemte taushetsplikten, men i henhold til forvaltningsloven § 13 b annet ledd kan en ”part eller partsrepresentant som blir gjort kjent med [slike] opplysninger [...] bare bruke opplysningene i den utstrekning det er nødvendig for å ivareta partens tarv i saken”.

I henhold til forvaltningsloven har parter i en sak om enkeltvedtak som hovedregel rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Dette gjelder også opplysninger som i utgangspunktet er underlagt taushetsplikt.^[195] Det er klart at både klager og påklagede anses som ”parter” i lovens forstand.^[196] Som det er gjort rede for ovenfor kan det i noen tilfeller være uklart om konfliktrådene treffer enkeltvedtak. Uansett om reglene om partsinnsyn i forvaltningsloven kommer til anvendelse, gjelder reglene om innsyn etter offentliglova også for partene.

7.6.5 Offentleglova

Konfliktrådet er et statlig organ og i utgangspunktet omfattet av offentliglova.^[197] Enhver kan derfor i utgangspunktet kreve innsyn i konfliktrådenes saksdokumenter, journaler og liknende registre.^[198] Opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, er unntatt fra innsyn.^[199] Hvilke opplysninger som etter konfliktrådsloven er underlagt taushetsplikt er behandlet under punkt 7.6.4. Unntaket for taushetsbelagte opplysninger gjelder ikke for partene i saken, men visse andre begrensninger følger av forvaltningsloven §§ 18 flg.

Offentleglova gjelder ikke for ”gjeremål som andre organ har etter rettsstellovene i eigenskap av rettsstellorgan”, jf. offentliglova § 2 fjerde ledd andre punktum. Straffeprosessloven er definert som en av rettsstellovene, jf. offentligforskrifta § 3 første ledd første punktum.^[200] Når konfliktrådene behandler en straffesak som er overført til konfliktrådet i medhold av straffeprosessloven § 71 a, er straffesaken ikke avsluttet, og konfliktrådet utfører derfor en oppgave som rettsstellorgan. Eventuelle dokumenter konfliktrådet låner fra politiet i slike saker er derfor ikke omfattet av offentliglova.

Dokumenter i saker der meglings i konfliktrådet, og/eller oppfølgingsteam er et vilkår for betinget påtaleunntatelse, et vilkår for en betinget dom eller konfliktrådsmeglings er en del av samfunnsstraffen vil sakens dokumenter i utgangspunktet være omfattet av offentliglova fordi konfliktrådet oppgave i disse sakene ikke er tillagt konfliktrådet i en av rettsstellovene.^[201] Dokumenter om lovbruddet kan imidlertid unntas fra offentlighet inntil konfliktrådssaken er avgjort, jf. offentliglova § 24 annet ledd annet punktum.

7.6.6 Saksbehandlingsfrister

Saker som er overført fra påtalemyndigheten etter straffeprosessloven § 71 a, skal konfliktrådet behandle så snart som mulig.^[202] I forskriften er det slått fast at meglingen så vidt mulig bør finne sted innen to uker. Dersom meglings eller avtale ikke kommer i stand, skal saken straks, og normalt innen tre måneder tilbakesendes til påtalemyndigheten. Konfliktrådet skal da opplyse om hvorfor meglings eller avtale ikke kom i stand. Partene skal underrettes om tilbakesendelsen. Dersom saken krever utsettelse, skal påtalemyndigheten informeres om når saken forventes å bli behandlet. Sivile saker skal tas til behandling så snart som mulig.

7.6.7 Hvor meglingen skal skje

Meglings skal som hovedregel skje i den kommune den påklagede bor eller oppholder seg, jf. konfliktrådsloven § 6 og påtaleinstruksens § 18A-2 andre ledd. Er det flere påklagede, bør saken behandles der flest påklagede bor eller oppholder seg. I straffesaker beslutter påtalemyndig-

193 Ot.prp. nr. 79 (1999-2000) punkt 3.3. s. 10.

194 Ot.prp. nr. 79 (1999-2000) punkt 3.3. s. 11.

195 Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr 1 jf. § 18 første ledd første punktum.

196 Forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e.

197 Offentliglova § 2 første ledd bokstav a.

198 Offentliglova § 3.

199 Offentliglova § 13 første ledd, jf. konfliktrådsloven § 10.

200 Forskrift til offentliglova (offentligforskrifta) 17. oktober 2008 nr. 1119.

201 Hvilke lover som skal regnes som rettsstellelover etter offentliglova § 2 fjerde ledd er angitt i forskrift til offentliglova § 3 første ledd. Straffeloven og straffegjennomføringsloven er ikke med i denne opprøpningen.

202 Konfliktrådsloven § 11.

heten hvilket konfliktråd som skal behandle saken.^[203] Hvor det finnes hensiktsmessig, kan påtalemyndigheten beslutte å fremme saken for et annet konfliktråd enn det som følger av hovedregelen.^[204] Konfliktrådet kan i særlige tilfelle avtale med påtalemyndigheten at saken skal overføres til et annet konfliktråd.^[205]

I sivile saker avgjør konfliktrådslederen hvor saken skal behandles. Spørsmålet avgjøres ut i fra hva konfliktrådslederen finner mest hensiktsmessig. Partenes syn skal tillegges vekt. Dersom konfliktrådene seg i mellom er uenige om hvor saken skal behandles, kan spørsmålet avgjøres av fylkesmannen.^[206]

Meglingen kan foregå på ethvert sted som finnes hensiktsmessig, men normalt ikke på noen av partenes bopel.

7.6.8 Godkjenning av avtale inngått i konfliktrådet

Partene kan gjøre avtale om erstatning i penger eller naturallytelser. En sak kan også gjøres opp uten at det forutsettes noen ytelser. I straffesaker som overføres i medhold av straffeprosessloven §§ 71 a og 69 må partene komme frem til en skriftlig avtale som godkjennes av megler for at saken skal kunne avsluttet.^[207] At partene må komme frem til en avtale for at saken skal kunne avsluttes, er ikke uttrykkelig sagt i loven, men følger forutsetningsvis av fast praksis. Megleren skal godkjenne avtalen med mindre avtalen i urimelig grad favoriserer den ene av partene, eller er uheldig av andre tungtveiende grunner.^[208] Et eksempel kan være erstatningsbeløp som langt overstiger skadelidtes tap.

Dersom megleren godkjenner avtalen skal dette skje skriftlig.^[209] En avtale som forutsetter en ytelse til den skadelidte, skal fastsette omfanget av ytelsen og forfallstid. Det skal også fastsettes om avtalen representerer det endelige oppgjør mellom partene.^[210] Er en part umyndig, skal avtalen godkjennes av vergen.^[211] Med mindre avtalen alt er oppfylt, kan partene i straffesaker trekke seg fra avtalen ved å gi beskjed til konfliktrådet innen én uke etter at den er godkjent av megleren. Parten skal skriftlig opplyses om denne adgangen.

Når meglingen er avsluttet i en sak som er overført fra påtalemyndigheten, skal konfliktrådet sende sakens dokumenter tilbake til påtalemyndigheten og det skal opplyses om det er inngått en godkjent avtale mellom partene.^[212] Et eksemplar av avtalen skal vedlegges et eksemplar skal beholdes av konfliktrådet.^[213] Partene skal gi melding til konfliktrådet når avtalen er oppfylt. Dersom slik melding ikke gis innen rimelig tid etter oppfyllelsesfristens utløp, skal konfliktrådslederen innhente melding fra partene. Når avtalen er oppfylt skal konfliktrådslederen

straks sende skriftlig melding om dette til påtalemyndigheten.^[214] Dersom avtalen brytes skal parten (e) gi melding til konfliktrådet om dette. Konfliktrådet skal om mulig innhente den andre partens syn.^[215] Dersom det viser seg at avtalen er vanskelig å oppfylle eller særlige forhold gjør avtalen urimelig eller dersom avtalen blir brutt av andre grunner, kan det gis adgang til ny megling. Der det ikke kommer til ny megling, eller annen enighet mellom partene, eller dersom den siktede bryter avtalen, skal det gis melding om brudd til påtalemyndigheten.

En sak som er overført til megling i konfliktrådet og avsluttet med godkjent avtale, kan bare gjenåpnes av påtalemyndigheten dersom siktede bryter avtalen vesentlig.^[216] Ved melding om brudd må påtalemyndigheten ta stilling til om bruddet er så vesentlig at straffeforfølgning bør tas opp igjen. I vurderingen skal man legge vekt på grunnen til at avtalen ikke kom i stand eller ble oppfylt. Det må også ses hen til om siktede har gjort det som med rimelighet kan kreves for å få i stand en avtale, om fornærmede har vært urimelig krevende, eller megleren har nektet å godkjenne avtalen. Nye straffbare handlinger gir ikke grunnlag for å gjenåpne straffeforfølgning for det lovbrudd som er avgjort med overføring til konfliktråd etter strpl. § 71 a. For overføring til konfliktråd som vilkår for påtaleunntatelse i medhold av straffeprosessloven § 69, tredje ledd, jf. straffeloven § 53 nr. 3 bokstav h, gjelder ikke denne begrensning. Påtalemyndigheten kan i medhold av bestemmelsens annet ledd gjøre påtaleunntatelsen betinget av at siktede ikke begår straffbare forhold i en prøveperiode. Dette praktiseres i utstrakt grad.

Dersom meglingen er gjennomført og partene har kommet frem til en avtale som er godkjent av megler, må det antas at konfliktrådsloven § 16 setter en absolutt grense for omgjøring bortsett fra i helt spesielle tilfelle.^[217]

I sivile saker er det opp til partene om de ønsker å skrive en avtale eller ikke. Om en eventuell avtale må godkjennes av megleren er noe usikkert. Bestemmelsen om at avtalen må godkjennes av megleren er plassert i § 8 i konfliktrådslovens generelle del og plasseringen taler for at bestemmelsen også gjelder for sivile saker. Uttalelser i forarbeidene kan imidlertid tyde på at bestemmelsen er ment å regulere kompetanseforholdet mellom konfliktrådslederen og megler.^[218] I forarbeidene er det slått fast at avtalen skal godkjennes av megler, men det heter også at partene skal gjøres oppmerksomme på at godkjennelsen ikke har selvstendig rettslig virkning.^[219] I sivile saker er det i utgangspunktet ingen angrefrist. Megleren kan imidlertid oppfordre partene til å avtale at hver av partene kan trekke seg fra avtalen for eksempel innen en uke, med mindre avtalen alt er oppfylt.^[220] En avtale etter megling i en sivil sak i konfliktrådet vil ha samme status som enhver annen privatrettslig avtale mellom parter.

203 Forskriften § 9 første ledd.

204 Påtaleinstruksen § 18A-2 andre ledd.

205 Forskriften § 9 (1).

206 Forskriften § 9 (2).

207 Konfliktrådsloven §§ 8, 13 første ledd.

208 Konfliktrådsloven § 14.

209 Konfliktrådsloven § 14.

210 Konfliktrådsloven § 13 andre ledd.

211 Konfliktrådsloven § 13 tredje ledd.

212 Konfliktrådsloven § 15 (1).

213 Forskriften § 16.

214 Konfliktrådsloven § 15 (3) og forskriften § 17 (2).

215 Forskriften § 18 (1).

216 Konfliktrådsloven § 16.

217 Kommentartutgaven s. 134.

218 Kommentartutgaven s. 80.

219 Forskriften § 15 (2).

220 Konfliktrådsloven § 14 (2) og forskriften § 15 (3).

08

Fremmed rett



Meglingsordningene i de nordiske landene bygger på de samme grunnprinsippene som i Norge, men er organisert på ulikt vis. Norge har siden etableringen av det første prøveprosjektet i 1981 vært et foregangsland hva gjelder meglingsordning. I dag skiller den norske ordningen seg fra de fleste andre land ved at vi har et landsdekkende, statlig finansiert meglingsordning, der meglingsordningen foretas av lekfolk.

8.1 Sverige

I Sverige kom de første meglingsprosjektene i gang på slutten av 1980-tallet. Prosjektene var rettet mot unge lovbrøyttere, med fokus på skadeverk, tyveri, bilbrukstyveri og lignende. Fremveksten var spontan og meglingsprosjektene ble igangsatt på ulike steder uten noen form for sentral styring.^[221] Et av prosjektene hadde åtte år som nedre aldersgrense for meglingsordning, dette er den yngste målgruppen i nordisk sammenheng. En rekke nye prosjekter ble igangsatt på 1990-tallet, med vekslende aktivitet og resultater.^[222] Riksadvokaten (Riksåklagaren) skrev i 1996 i brev til regjeringen at påtalemyndigheten og domstolene allerede under dagjeldende regelverk kunne ta meglingsordning i betraktning når de skulle ta ut tiltale eller ta stilling til straffeutmålingen.^[223] I april 1998 fikk Brottförebyggande rådet (BRÅ) i oppdrag fra regjeringen å innlede et forsøksprosjekt med meglingsordning for unge lovbrøyttere. I 1998 besluttet den svenske regjeringen også å oppnevne et offentlig utvalg som skulle utrede meglingsordningens rolle i Sverige. Utvalget leverte i november 2000 sin betenkning "Medling vid ungdomsbrott" (SOU 2000:105). Etter behandling i Justisdepartementet vedtok riksdagen "Lag om medling med anledning av brott" (2002:445). Loven er en rammelov for meglingsvirksomhet i statlig og kommunal regi.^[224] Den angir de generelle kriteriene for meglingsordning i straffesaker, men regulerer ikke meglingsordningen i

detalj. Loven setter ingen skranke for hvilke saker det kan megles i. I forarbeidene er det imidlertid forutsatt at seksuallovbrudd og offerløse lovbrudd sjelden egner seg for meglingsordning.^[225]

Loven er i hovedsak rettet mot unge lovbrøyttere, men det er ikke gitt noen bestemmelser i loven som utelukker eldre lovbrøyttere fra meglingsordning. For gjerningspersoner under tolv år vil meglingsordning bare finne sted dersom særlige grunner taler for det.

Med meglingsordning menes at gjerningsperson og offer møtes hos en upartisk megler for å snakke om hendelsen og følgene av den. Meglingsordningen er alltid frivillig og skal ivareta begge parters interesser. Både gjerningsperson og offer skal informeres om hva meglingsordningen innebærer og skal bare finne sted dersom det finnes hensiktsmessig. Formålet med meglingsordningen er å minske de negative følgene av lovbruddet gjennom å øke gjerningspersonens forståelse og innsikt i lovbruddets konsekvenser, samtidig som offeret får muligheten til å bearbeide sine opplevelser.

Offeret kan i meglingsmøtet fremsette ønske om erstatning og gjerningspersonen skal gis anledning til å be om unnskyldning. Dersom de involverte partene ønsker det, kan møtet kunne ut i en form for avtale mellom partene. Megleren skal se til at avtale bare kommer i stand dersom innholdet i avtalen ikke er urimelig ("oskålig"). Dersom gjerningspersonen ikke oppfyller avtalen, skal megleren underrette påtalemyndigheten om dette. Det er et vilkår for meglingsordning at lovbruddet er anmeldt til politiet og at gjerningspersonen har anerkjent skyld for ugjerningen. Andre mennesker kan gis anledning til å delta i meglingsmøtet dersom det er hensiktsmessig.

Meglingsordningen skal finne sted så fort som mulig. Det kan tilrettelegges for meglingsordning på et hvert tidspunkt i straffeprosessen, også etter dom. Det vanligste er meglingsordning når saken er ferdig etterforsket, men før den skal opp for retten. I de fleste saker vil meglingsordning komme i tillegg til den alminnelige rettsprosessen, men i enkelte mindre alvorlige saker kan meglingsordning være et alternativ til straffen.

221 Proposisjon 2001/02:126, Stockholm 14. mars 2002 s. 7

222 Restorative Justice i Norden, regelverk og iverksetting, Karen Paus, 2008

223 Proposisjon 2001/02:126, Stockholm 14. mars 2002 s. 13

224 Proposisjon 2001/02:126, Stockholm 14. mars 2002 s. 1

225 Proposisjon 2001/02:126, Stockholm 14. mars 2002 s. 39

Påtalemyndigheten kan ta i betraktning at megling har funnet sted og kan avslutte saken med den begrunnelse. I praksis er det imidlertid sjelden at en sak avsluttes med dette som eneste begrunnelse. Dette skjer evt. i mindre alvorlige saker, slik som naskeri eller lignende lovbrudd.^[226] Megling mellom offer og gjerningsperson er den mest brukte formen for restorative justice i Sverige. Enkelte kommuner har valgt å bruke andre meglingsmetoder, slik som real justice eller conferencing circles.

Samtidig med vedtakelse av lov om megling ble det gjort enkelte endringer i "Lagen om unga lagöverträdare".^[227] Denne loven regulerer behandlingen av mistenkte som er yngre enn 21 år. Påtalemyndigheten i Sverige kan gi påtaleunntatelse dersom særskilte hjelpetiltak for den unge blir iverksatt. I vurderingen av om påtaleunntatelse skal gis skal det særlig legges vekt på vedkommendes vilje til å betale for eventuell skade forårsaket ved lovbruddet, vedkommendes vilje til å avhjelpe og begrense skaden av lovbruddet eller vedkommendes medvirkning til å megle. Påtaleunntatelse kan ikke gis dersom det vil føre til at vesentlige offentlige eller private interesser undergraves.

Fra 1. januar 2008 er det obligatorisk for alle kommuner i Sverige å tilby megling til alle unge lovbrøyttere under 21 år.

Frem til 2003 var praksis rundt megling i Sverige sporadisk og avhengig av lokalt initiativ. I 2003 fikk Brottsförbyggande rådet (BRÅ) i oppdrag fra den svenske regjeringen å arbeide for at meglingsvirksomheten ble gjort landsdekkende. Dette ble blant annet gjort gjennom økonomisk støtte til allerede eksisterende meglingsinstanser rundt om i landet, gjennom kursing av meglere og ved at BRÅ ble gitt ansvaret for å utvikle og forbedre praksis rundt meglingen. I 2007 ble ansvaret overført fra BRÅ til Sosialdepartementet.^[228]

Socialdepartementet støtter meglingsordningen gjennom overføringer til kommunene. I 2008 ble det overført 26 millioner SEK til dette formålet. Sosialdepartementet bidrar ikke med noen form for opplæring av meglerne og det er lagt opp til at kommunene må kjøpe slik opplæring av private selskaper. Sosialdepartementet bidrar heller ikke med administrasjon eller organisering på regionalt nivå. Dersom kommunene velger å kjøpe meglingsgjensgjøring fra private selskaper, er dette selskapet ansvarlig for organiseringen og samarbeidet med politi, påtalemyndighet og sosialtjenesten.

I 2007 oppga 254 av 290 kommuner at de kunne tilby megling. Hver av de i alt 160 meglingsvirksomhetene i Sverige dekker fra en til 16 kommuner. Antall saker i Sverige pr. oktober/november 2007 lå på 3753 henviste, hvorav avsluttet megling i 1395 saker.

Den største sakskategorien var naskeri (31 %), deretter fulgte mishandling (16 %) og skadeverk/tagging (16 %), ulike typer tyverier (12 %) og trusler (6 %). Sakstyper som innbrudd, truende oppførsel, ran og vold lå på mellom to og tre prosent.^[229]

De fleste sakene blir henvist fra politiet, men enkelte saker blir henvist fra sosialtjenesten, påtalemyndigheten og andre. Saker som involverer lovbrøyttere under den kriminelle lavalder (15 år), blir som oftest henvist fra sosialtjenesten, da megling er en av få måter å reagere ovenfor denne gruppen lovbrøyttere.^[230]

Flertallet av gjerningspersonene var mellom 14 og 17 år. En tredjedel var jenter og den relativt høye andelen jenter skyldes at naskeri er den største sakskategorien. I ca. 40 % av meglingene var offeret en privatperson. De fleste avtalene dreide seg om fremtidig oppførsel, men avtaler om erstatning eller arbeid er også vanlige.

Sverige praktiserer en ordning med både frivillige og profesjonelle meglere. De fleste meglerne er kommunalt ansatte, som regel i sosialetaten. I henhold til loven skal megleren "vara en kompetent och rättrådlig person", og vedkommende skal opptre upartisk. I kommentarene til loven framheves det at utdanning og kompetanseutvikling for meglerne bør gis særlig oppmerksomhet, både for frivillige og profesjonelle. Etter at BRÅs mandat ble avsluttet i 2007, har ingen hatt overordnet, nasjonalt ansvar for meglertutdanningen.^[231]

I 2007 var det rundt 400 meglere i Sverige. De fleste meglingsinstitusjonene benytter meglere som megler som en del av sin faste stilling. Et mindretall benytter bare frivillige meglere, men andre meglingsinstitusjoner benytter en kombinasjon av frivillige og profesjonelle meglere.

Den svenske oversettelsen av restorative justice er reparative justice.

8.2 Finland

Finland startet sin meglervirksomhet i 1983 i Vantaa. Ordningen var blant annet inspirert av den norske meglingsordningen og Nils Christies artikkel "Konflikt som eiendom". På den tiden hadde Finland like mange innsatte per innbygger som resten av de nordiske landene til sammen.^[232] Siden 1997 har politi, påtalemyndighet og domstol hatt anledning til å fatte beslutning om ikke å ilegge straff på bakgrunn av at det har vært meglet i saken. I henhold til den finske straffeloven har domstolene også anledning til å ta en megling mellom offer og gjerningsperson i betraktning som formildende omstendighet ved utmåling av straffen.

De ulike kommunene hadde tidligere organisert meglings-tilbudene på ulik måte. Noen drev egne meglingskontorer, andre hadde satt bort meglingen til andre kommuner eller organisasjoner, mens i atter andre kommuner meglet de kommuneansatte i tillegg til vanlig jobb. For å sikre kvaliteten på meglingen og for å sikre lik tilgang til megling ble meglingsordningen i Finland lovfestet og meglingsordningen ble gjort landsdekkende ved Lag om medling vid brott och i vissa tvister 9.12.2005/1015. Loven sikret også statlig finansiering av meglingsordningen.

226 Restorative justice in Sweden (up to date until January 2008)

227 Proposisjon 2001/02:126, Stockholm 14. mars 2002 s. 7

228 Restorative Justice i Norden, regelverk og iverksetting, Karen Paus, 2008

229 Restorative Justice i Norden, regelverk og iverksetting, Karen Paus, 2008

230 Restorative justice in Sweden (up to date until January 2008)

231 Restorative Justice i Norden, regelverk og iverksetting, Karen Paus, 2008

232 Statement of Art of Restorative Justice and Victim-Offender Mediation in Finland, Juhani Iivari, 29.11.2007 Helsinki.

Megling i Finland, har tradisjonelt blitt foretatt i straffesaker overfor barn og ungdom og har hatt tette bånd til sosialt arbeid. Ansvaret har derfor ligget til [Social- og helsevårdsministeriet](#). Loven om megling har ingen begrensning knyttet til gjerningspersonens alder. I utgangspunktet kan det megles i alle typer lovbrudd, men saken må være egnet for megling. Det skal foretas en helhetsvurdering, der det blant annet tas hensyn til typen kriminalitet og hvordan den er utført, samt forholdet mellom mistenkte og offeret. Ved vold i nære relasjoner skal det ikke megles der volden har foregått over tid eller dersom det allerede har vært meglet i saken av en annen instans. Det skal heller ikke megles dersom det er omstendigheter som tyder på at gjerningspersonen mener at bruk av vold er akseptabelt i et forhold. Det skal heller ikke megles i saker som involverer mindreårige, dersom den mindreårige har et spesielt behov for beskyttelse, slik som ved seksuelle overgrep.

Megling i straffesaker kan enten foregå parallelt med eller som supplement til den tradisjonelle rettsprosessen. I meglingen forsøker partene, med hjelp av en megler, å komme frem til en avtale som kan aksepteres av begge parter. Avtalen kan gå ut på erstatning eller annen kompensasjon for offeret. Kompensasjon for offeret og at gjerningspersonen tar ansvar for konsekvensene av sine handlinger blir sett på som det viktigste målet ved meglingen.

I likhet med i Norge er frivillighet fra partene og personlig oppmøte to grunnleggende prinsipper for meglingen. Megleren kan imidlertid arrangere et møte med bare den ene parten, dersom begge parter samtykker.

Det kan også megles i sivile saker, dersom minst en av partene er en fysisk person (i motsetning til juridiske personer) og det anses som hensiktsmessig å megle i saken.

I likhet med Norge har også Finland en ordning med lekfolk som meglere.^[233]

8.3 Danmark

Megling i straffesaker startet som et prøveprosjekt i Danmark i 1998. Prosjektet var begrenset til 3 av 54 politidistrikter og varte til 2003. Siden 2003 har meglingen vært en permanent ordning i de tre distriktene. I Danmark var introduksjonen av megling en del av en plan for å styrke ofrenes stilling i rettssystemet. Målet med prosjektet var å gi ofrene en arena til å fortelle om deres følelser om den kriminelle handlingen, og på den måten få dem til å føle seg tryggere. Samtidig ønsket man å ansvarliggjøre gjerningspersonen og ved det hindre gjentatt kriminalitet.

Deltakerne i prosjektet var gjerningspersoner over 15 år, som hadde begått kriminelle handlinger mot eiendom eller person, og som hadde innrømmet handlingen. I Danmark er meglingen alltid et supplement til, og ikke et alternativ til straffeforfølgning. Deltakelse i meglingen er alltid frivillig for begge parter. Meglerne er lokale lekfolk, som har gjennomgått et opplæringsprogram.

Restorative justice har på dansk blitt oversatt til "genoprettende retfærdighed", "gjenoprettende rett" og "opbyggelig rett".

8.4 Island

Restorative justice ble introdusert på Island i 2000, da Reykjavik kommune og Reykjavik politi startet et samarbeidsprosjekt rettet mot lovbrutere under den kriminelle lavalder. Da prosjektet ble evaluert etter ett år, var resultatene bedre enn forventet og prosjektet ble forlenget. Sakene som ble meglet var for det meste hærverk og tyveri. I 2004 ble prosjektet ytterligere forlenget, og det ble bestemt at også gjerningspersoner over den kriminelle lavalder skulle inkluderes i prosjektet. Det var ikke nødvendig med noen lovendring for å inkludere denne gruppen i prosjektet. Riksadvokaten ga retningslinjer for prosjektet, og slo fast at bare mindre alvorlig kriminalitet, slik som tyveri, innbrudd, trusler, hærverk og vold mot offentlig tjenestemann skulle inkluderes. Videre var det et vilkår for deltakelse i prosjektet at vedkommende har tilstått, og at vedkommende ikke tidligere var tatt for gjentatt og/eller alvorlig kriminalitet. Meglerne i prosjektet var politimenn og de brukte et ferdig skrevet script i meglingen. Prosjektet ble senere utvidet til andre politidistrikter på Island.

Den islandske oversettelsen av restorative justice er oppbyggelig rétvísi.

8.5 Belgia

I Belgia har implementering av restorative justice, spesielt utvikling og lovgivning av megling i straffesaker, blitt sett på som viktig i et bredt forebyggende perspektiv. Bakgrunnen var en periode på 1980 og -90 tallet med uroligheter og opptøyer i byene. Politiet kom på defensiven, og rettsvesenet var lite effektivt og slet med stort saksetterslep. Befolkningen viste stor mistillit til offentlige institusjoner. Begrep som utrygghet ble for første gang et sentralt valgtema ved valget 24. november 1991, brakt på bane av sterkt høyre-radikale partier som fikk stor framgang ved dette valget.

Som følge av situasjonen forfattet myndighetene et memorandum om kriminalitetsforebygging basert på at det ikke fantes noen enkel og åpenbar løsning på marginaliseringsproblemene i samfunnet. Memorandumet hadde et bredt samfunnsperspektiv rettet mot å styrke og gjenopprette relasjonene mellom individ og samfunn. Kriminalitetsforebygging skulle ta tak i alle kriminalitetsrelaterede problemer og omfatte både de sosiale utfordringene og behovet for å utvikle et mer effektivt politi- og rettsvesen. Innenriksdepartementet og justisdepartementet laget i 2004 en felles strategiplan "Framework for an Integrated Safety Policy" som dannet retningslinjene for utvikling av videre planer for tiltak lokalt og nasjonalt. En nasjonal sikkerhetsplan for politiet fulgte med fokus på en integrert og koordinert tilnærming til sikkerhetsproblemer for å oppnå et mer åpent og trygt samfunn med respekt for alles rettigheter.

Megling ble sett på som et oppfølgingstiltak for å forebygge nye uønskede hendelser og ble ansett å ha potensiale for å forebygge gatekriminalitet. Megling i mindre alvorlige straffesaker ble også introdusert som et tiltak for å lette arbeidsbyrden i rettsvesenet. Fortsatt sees gjenoprettende reaksjoner som del av det forebyggende kriminalitetsarbeid og som et bidrag til å skape trygghet i samfunnet. Lov om generelt tilbud om megling i

233 http://info.stakes.fi/NR/rdonlyres/11C8B43C-7950-45F0-A1F4-312E993C5649/0/Law_on_mediation_in_english.pdf

straffesaker av 2005 er en åpen rammeverkslov som beskriver ulike muligheter for meglings i straffesaksbehandlingen for voksne, herunder meglings som oppreisning (redress), meglings på politiplan (før påtalemessig behandling av saken), og meglings som reaksjon. Loven er basert på erfaringene fra prosjekter på siste del av 80-tallet og 90-tallet og erstattet tidligere lov om meglings i straffesaker fra 1994. Loven verken angir eller begrenser hva som anses som egnede saker. Loven har fokus på at meglings er et frivillig tilbud som kan benyttes på et hvert trinn i straffesaksskjeden i tråd med Europarådets anbefaling nr. R(99)19 det vil si at meglings kan gjennomføres – før, under eller etter domstolsbehandling.

I 2006 ble det vedtatt en egen lov for mindreårige som har begått lovbrudd. Denne loven erstattet en tidligere lov for beskyttelse av mindreårige fra 1965. Loven preges av restorative prinsipper, men introduserer samtidig straffende elementer i reaksjoner overfor unge lovbrøyttere og bryter slik sett sitt opprinnelige pedagogiske fundament. Loven danner for første gang et juridisk grunnlag for implementering av meglings og stormøter (familierådslag) i straffesaker for unge lovbrøyttere. Målsetting om forebygging og rehabilitering ligger til grunn for denne loven.

8.6 New Zealand

New Zealand har i mange år vært et foregangsland innen restorative justice. Deler av arbeidsgruppen har vært på studietur til New Zealand og Norge har mye å lære av den newzealandske ordningen. Arbeidsgruppen har derfor valgt å vie ekstra plass til praksis knyttet til restorative justice på New Zealand.

Det er påfallende mange likhetstrekk mellom Norge og New Zealand. Landene er nesten like store, har nesten like mange innbyggere og befolkningstettheten er tilnærmet lik. Restorative justice ble også introdusert på omtrent samme tidspunkt. I Norge har Nils Christies artikkel fra 1977 "Konflikt som eiendom" vært et viktig fundament og en inspirasjon til utviklingen av konfliktrådsordningen. Restorative justice-praksisen på New Zealand bygger i stor grad på maoriernes tradisjonelle konfliktløsningsmetoder. Selv om restorative justice-ordningen på New Zealand er godt utviklet har de et langt høyere antall innsatte i sine fengsler enn vi har i Norge. I 2010 var det 70 innsatte pr. 100.000 innbygger i Norge, mens det tilsvarende tallet for New Zealand var 179. Maoriene utgjør 15 prosent av innbyggertallet på New Zealand, mens de utgjør hele 50 prosent av de innsatte.

Rettsystemet på New Zealand er basert på common law (sedvanerett) og skiller seg derfor fra det norske rettsystemet, som er en blanding av common law og civil law (kontinentalt europeisk rettsystem). Den kriminelle lavalder varierer, avhengig av hvor alvorlige lovbrudd som er begått. Ingen under 10 år kan bli tiltalt i en straffesak. Fra 10 år kan barn bli holdt ansvarlig for mord, fra 12 år kan de bli holdt ansvarlig for kriminelle handlinger som har en øvre strafferamme på 14 år, og ved gjentatt alvorlig kriminalitet kan de fra fylte 12 år bli holdt ansvarlig for kriminelle handlinger med en øvre strafferamme på 10 år. Fra fylte 10 år til fylte 17 år vil en straffesak mot et barn bli ført for en spesiell domstol for barn (youth court). Fra fylte 17 år blir saken ført for de normale domstolene, uavhengig av hvor gammel barnet var på handlingstidspunktet.

For å begrense omfanget av fremstillingen, har vi valgt å gjøre rede for de områder der vi mener vi har mest å lære av den newzealandske ordningen.

8.6.1 Unge lovbrøyttere

Fremveksten av restorative justice-ordningen på New Zealand overfor unge lovbrøyttere var en reaksjon på det mange mente var en uheldig praksis ved behandlingen av særlig maoriene og deres barn. Frem til 1989 ble barn som begikk kriminalitet tatt hånd om av barnevernet, på samme måte som barn som var offer for omsorgssvikt. Kriminalitet ble sett på som et rop om hjelp eller et symptom på "family dysfunction". Et stort antall barn var i barnevernets omsorg på grunn av at de hadde begått kriminalitet, særlig maoribarn. Det ble hevdet at rettssikkerheten i disse sakene ikke var godt nok ivaretatt. Barnevernet besluttet hvor lenge barnet skulle være i barnevernets omsorg. Dette var ofte på ubestemt tid. Etter å ha vært borte fra familien i måneder og kanskje år, hadde mange mistet kontakten med familien og maorikulturen. I 1989 kom loven Children, Young Persons and Their Families Act. Det var få referanser til restorative justice i debatten før loven ble vedtatt, men en bestemmelse om family group conferencing ble tatt inn i loven og inneholder mange av de grunnleggende aspektene ved restorative justice.

Vedtaket av denne loven innebar et skifte fra "a welfare to a justice approach". Tanken bak er at ungdoms kontakt med rettsvesenet som oftest er uheldig og bør begrenses eller utsettes så lenge som mulig. Ungdom begår vanligvis kriminalitet fordi de er i opposisjon, og de fleste vokser fra slik oppførsel. Rettsvesenet er en etterfølgende reaksjon på kriminalitet og virker ikke forebyggende. Ordningen er i stor grad inspirert av maoriernes måte å håndtere kriminalitet. Sentralt for ordningen er at barnets familie involveres både ved fastsettelsen av reaksjonen og ved oppfølgingen av den. Målet er å holde ungdommene ansvarlige og å redusere kriminalitet. Den unge lovbrøytteren skal bli møtt med et så lite inngripende tiltak som mulig. Det ble også lagt vekt på at den unge lovbrøytteren ikke skulle fjernes fra familien og lokalmiljøet.

Der en person mellom 14 og 16 år begår en kriminell handling kan reaksjonen for de minst alvorlige forseelsene være tilsnakk på stedet av politiet. Noe mer alvorlige saker overføres til Youth Aid Section (en egen organisasjon innen politiet). De kan utstede en advarsel med barnets foreldre til stede, be om at vedkommende ber om unnskyldning eller ilegge en annen reaksjon, for eksempel samfunnsstraff. Der lovbruddet er mer alvorlig kan saken overføres til family group conferencing. Ved svært alvorlig kriminalitet kan barnet pågripes, saken overføres til Youth Court og det skal avholdes en family group conference (som kan sammenlignes med et ungdomsstor-møte). Med unntak av de mest alvorlige sakene (drap og overlagt drap) skal det alltid avholdes en family group conference før Youth Court treffer en avgjørelse, og møtet avholdes uavhengig av om gjerningspersonen deltar eller ikke. Dersom alle samtykker vil det en blir enige om i møtet være eneste reaksjon. Dersom dette ikke anses tilstrekkelig kan saken overføres til Youth Court. Youth Court skal legge vekt på det man kom frem til i møtet og kan beslutte at dette er en tilstrekkelig reaksjon, eller den kan ilegge en strengere straff.

Deltakerne i møtet kan være barnet, barnets nærmeste familie, og dersom familien ønsker det, kan også wh nau (storfamilie), hap (klan) og iwi (stamme) delta i møtet. Offeret og eventuelle støttepersoner for offeret kan også delta. Obligatoriske deltakere er megler/tilrettelegger (Youth Justice Co-ordinator), politiet (Youth Aid Officer), og barnets advokat (dersom saken er henvist fra Youth Court, Youth Advocat). I enkelte saker kan man tillate at en sosialarbeider blir med, men på grunn av historikken er dette den gruppen deltakere det er størst skepsis til. Tilretteleggeren skal sørge for at all relevant informasjon blir gjort kjent i møtet. Dette kan være informasjon fra for eksempel lærere, sykepleiere, psykologer etc. De kan skrive rapporter som leses opp eller delta personlig dersom deltakerne i møtet tillater det.

Family group conference er uformelt og i møtet sitter deltakerne vanligvis i en sirkel. Dersom deltakerne ønsker det åpnes møtet med en bønn eller velsignelse. Tilretteleggeren ønsker velkommen og forklarer hva som skal skje og formålet med møtet. Hovedformålet med møtet er å ta stilling til "the deed", ugjerningen og "the need", behovene.

Møtet består av en tredelt prosess: Den første delen består i å få gjerningspersonen til å ta ansvar for det hun/han har gjort. Dette kan gjøres ved en full innrømmelse eller ved at gjerningspersonen erklærer at anklagen er "not denied", altså ikke benektet. Møtet fortsetter bare dersom vedkommende innrømmer det som har skjedd eller skyld er funnet bevist av Youth Court. I den andre delen deler partene informasjon om hva som har skjedd. Politiet leser ofte opp et sammendrag av hva de mener har skjedd. Deltakerne snakker om hva dette har medført for offeret, og gjerningspersonen forteller hvorfor vedkommende gjorde som hun/han gjorde. I denne delen kan tidligere kriminalitet begått av gjerningspersonen være et tema. Del tre dreier seg om avtalen. Familien overlates til seg selv for å diskutere hva de mener bør skje videre. En representant fra familien (gjerne barnet) legger frem forslaget for resten av deltakerne. Gruppen kommer så i fellesskap frem til en avtale. Alle som er til stede har rett til å være en del av beslutningsprosessen. I avtalen kan tiltalen frafalles eller opprettholdes. Det kan avtales at vedkommende får en advarsel fra politiet. Den kan inneholde en erklæring om at vedkommende trenger omsorg og beskyttelse og den kan angi det møtet mener er en passende straff. Det kan også avtales at gjerningspersonen skal gi en oppreisning til offeret/ofrene. Alle deltakerne må samtykke for at det skal foreligge en gyldig avtale. Møtet utpeker så en eller flere til å følge opp avtalen, dette er frivillig og forutsetter vedkommendes samtykke. De ansvarlige kan for eksempel være en fra familien, nærmiljøet, barnevernet eller politiet.

Resultatene av ordningen er at både antallet unge som er tiltalt og antall unge innsatte (inkludert plassering i institusjon) på New Zealand er halvert.

8.6.2 Voksne lovbrøyttere

Restorative justice for voksne kom som et resultat av erfaringer med family group conferencing for unge lovbrøyttere. Tidlig på 90-tallet fikk man en uformell og ad hoc praksis med bruk av restorative justice-prosesser også der gjerningspersonen var voksen. I 1994 kom et forslag om å bruke "community group conferences" i "the adult criminal

system". En formell debatt ble startet. De fleste var for, mens noen få var sterkt imot. I perioden 1995-99 ble de første pilotprosjektene startet. Ordningen ble evaluert i 2005. Den viste en reduksjon i gjentakelse av straffbare handlinger med 11 %, reduksjon i straffens type og lengde, og høy deltakertilfredshet. På begynnelsen av 2000-tallet ble det vedtatt flere lover som introduserte restorative justice.

The Sentencing Act fra 2002 angir prinsippene og retningslinjene for domstolens fastsettelse av straff. Det er 11 bestemmelser i loven som henviser til restorative justice eller lignende prosesser. Dersom det har funnet sted en restorative justice prosess, må dommeren ta dette i betraktning ved utmåling av straffens lengde og ved erstatningskrav. Dommeren kan utsette straffeutmålingen til den restorative prosessen er ferdig. Dommeren kan be om en rapport der det gjøres rede for prosessen. Dommeren må vurdere om det som har kommet frem under den restorative prosessen virker troverdig og om det er akseptert av offeret. Dersom gjerningspersonen i en restorative justice prosess har vist anger kan dette være en formildende omstendighet. Utfallet av prosessen skal også tas i betraktning når man bestemmer hvor/hvordan vedkommende skal avtjene eventuell samfunnsstraff.

Parole Board er et uavhengig organ som avgjør om innsatte skal løslates på prøve. Organet består av 20 dommere og 18 lekfolk. Parole Board skal tilse at ofrenes rettigheter ivaretas og at resultatet fra restorative justice-prosesser gis passende vekt ved vurderingen av om en innsatt skal løslates på prøve. Innsatte skal få tillatelse til å forlate fengsel for å delta i restorative justice prosesser eller for å oppfylle avtaler som er inngått i møtet. The Parole Board skal få tilgang til alle rapporter og avtaler fra restorative justice-konferanser.

Victims' Rights Act ble vedtatt i 2002. Lovens formål er å forbedre offerets rettigheter og behandlingen av ofrene. Det er to bestemmelser som omhandler restorative justice. Dersom en skikket person er tilgjengelig til å arrangere et møte mellom fornærmede og gjerningspersonen vedrørende den kriminelle handlingen, så skal de profesjonelle partene oppfordre til et slikt møte. Det skal bare oppfordres til et slikt møte dersom offer og gjerningspersonen samtykker til møtet, dersom nødvendige ressurser er tilgjengelige, og det på andre måter er praktisk å gjennomføre møtet, i tillegg til at det må være passende/hensiktsmessig.

I Corrections Act fra 2004 slås det fast at det skal være et grunnleggende prinsipp for kriminalomsorgen at gjerningspersonen, så langt det er passende, akseptabelt og etter forholdene fornuftig, skal få tilgang til enhver prosess som fremmer restorative justice mellom offer og gjerningsperson.

Ifølge representanter fra Justisdepartementet på New Zealand hadde det vært ønskelig med en definisjon av restorative justice og restorative justice-prosesser i lovverket. Etter deres oppfatning ville det også vært ønskelig å lovfeste at det alltid skal finne sted en restorative justice prosess for voksne, og at dommere må legge vekt på utfallet av en restorative justice prosess. De mente også at restorative justice burde ha en mer sentral plass i straffetrettspleien. Mangel på midler til å finansiere ulike restorative justice-prosesser ble også sett på som en begrensning.



09

Internasjonale anbefalinger vedrørende meging i straffesaker



Det følger av arbeidsgruppens mandat at vi skal se hen til retningslinjer og regelverk som er utarbeidet av internasjonale organer. Europarådet har i "Recommendation No. R (99)19 of the Committee of Ministers to member States concerning mediation in penal matters" (heretter referert til som Europarådets anbefalinger) gitt anbefalinger for meging i straffesaker. Det samme har FN i deres "Basic principles on the use of restorative justice programmes in criminal matters, ECOSOC Res. 2000/14, U.N. Doc. E/2000/INF/2/Add.2 at 35 (2000)" (heretter referert til som FNs anbefalinger).

Vi vil i det følgende vurdere hvorvidt arbeidsgruppens forslag til ny konfliktrådslov er i overensstemmelse med anbefalingene fra Europarådet, FN og EU. Vi vil også kort gjøre rede for om gjeldende rett og praksis er i overensstemmelse med de nevnte anbefalingene. Der gjeldende rett og praksis er i tråd med de nevnte anbefalingene, vil vi vurdere om enkelte av anbefalingene bør lovfestes.

9.1 Generelt om anbefalingene

Europarådets anbefaling om meging i straffesaker består av seks deler. Del I inneholder definisjoner, del II inneholder generelle prinsipper, del III omhandler lovgivningen, del IV inneholder bestemmelser om forholdet mellom meging og strafferettssystemet, del V om organiseringen av megingstjenesten og del VI om den videre utviklingen av megingstjenesten.

Innholdet i FNs anbefalinger er svært lik Europarådets anbefalinger. Del I inneholder definisjoner av sentrale begreper, del II gir generelle anbefalinger for bruken av restorative justice, del III gir anbefalinger for organiseringen av restorative justice institusjoner, del IV gir anbefalinger vedrørende tilretteleggere/meglere, mens del V gir anbefalinger for den videre utviklingen av restorative justice institusjoner. Siden Europarådets og FNs anbefalinger er svært like vil de bli behandlet samlet.

9.2 Hvilken vekt har anbefalingene?

I rapporten utarbeidet i forbindelse med vedtakelse av Europarådets anbefalinger (the explanatory memorandum) heter det at "It should be emphasised that the principles contained in the Recommendation, although sometimes rather elaborate, should be seen as providing guidance and a source of inspiration when developing domestic systems of mediation in penal matters. It is clear that a considerable margin of appreciation must be left to member States in order to make such mediation fit the legal tradition in each member State." Anbefalingen er med andre ord ikke juridisk bindende ved utarbeidelsen av nasjonale regler, men gir veiledning og skal ses på som en kilde til inspirasjon ved utarbeiding av de nasjonale reglene for meging i straffesaker. Det har også en verdi i seg selv at regler om restorative justice er basert på en felles europeisk plattform.

The Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters ble vedtatt i 2002 av FNs økonomiske og sosiale råd. Formålet er å informere og oppmuntre medlemslandene til å vedta rettslige standarder for restorative justice-prosesser i nasjonal lovgivning. Anbefalingen var ikke ment å være obligatorisk eller juridisk bindende.^[234] FN anbefaler at medlemslandene, der det er nødvendig, vurderer å etablere retningslinjer og standarder som er juridisk bindende. Hvorvidt det er nødvendig, beror ifølge FNs økonomiske og sosiale råd på det eksisterende systemet og lovgivningen og hva som skal implementeres. FNs økonomiske og sosiale råd anbefaler i artikkel 12 at den nasjonale lovgivningen bør omfatte følgende:

- Vilkårene for henvisning av saker til leverandøren av restorative justice prosessen
- Håndtering av restorative justice-prosessen
- Tilretteleggerens/meglernes kvalifikasjoner, trening og bedømmelsen av dem,
- Organiseringen av meglingsmetoder

234 UN Office on Drugs and Crime, Handbook on Restorative justice programmes criminal justice programs, side 33.

- Standarder for kompetanse og rettergangsregler som skal gjelde for meglingsmetodene^[235]

Begge anbefalingene gir uttrykk for grunnleggende prinsipper som har vært lagt til grunn for utviklingen, og praktiseringen av den nåværende konfliktrådsordningen. Prinsippene som anbefalingene gir uttrykk for vil også være grunnleggende og sentrale prinsipper for den nye loven. Samtidig er det viktig å understreke at anbefalingene er generelle og ikke et fullstendig regelverk. I praksis ser man at det også er andre hensyn som gjør seg gjeldende, og at det i enkelte tilfeller er nødvendig å gjøre unntak fra hovedregelen.

Europarådets anbefaling er fra 1999 og FN's anbefaling er fra 2000. Meglingsinstituttet er i stadig utvikling, noe det også tas høyde for i anbefalingene.^[236] For eksempel har stormøter og oppfølgingsteam utviklet seg slik at det er nødvendig å gjøre enkelte unntak fra de generelle prinsippene.

9.3 Frivillighet

I Europarådets anbefaling artikkel 1 heter det at "Mediation in penal matters should only take place if the parties freely consent. The parties should be able to withdraw such consent at any time during the mediation." Det samme følger av FN's anbefaling artikkel 7.

Etter konfliktrådsloven § 5 krever meglings i konfliktrådet partenes samtykke. Implisitt i dette ligger at partene kan trekke samtykke på ethvert stadium av saken. I praksis blir partene informert om dette både i forsamlingen og rett før meglingsprosessen starter. Frivillighetsprinsippet er et av de viktigste prinsippene for meglings i konfliktråd og arbeidsgruppen ønsker derfor å lovfeste at partene kan trekke samtykke på ethvert stadium av saken.

Europarådets anbefaling artikkel 1 tredje setning slår også fast at "Agreements should be arrived at voluntarily by the parties. They should convey only reasonable and proportionate obligations." Det samme følger av FN's anbefaling artikkel 7 tredje punktum. Det er et grunnleggende prinsipp i norsk rett at det er frivillig å inngå avtaler. Arbeidsgruppen ser derfor ingen grunn til å lovfeste dette. At avtalen skal være rimelig og stå i forhold til den kriminelle handling, er ivarettatt i konfliktrådsloven § 14 som slår fast at "[d]ersom avtalen i urimelig grad favoriserer den ene av partene, eller er uheldig av andre tungtveiende grunner, skal megleren nekte å godkjenne avtalen." Se nærmere om gjeldende rett under rapportens punkt 7.

9.4 Konfidensialitet

Det følger av Europarådskonvensjonen artikkel 2 at "[d]iscussions in mediation are confidential and may not be used subsequently, except with the agreement of the parties." FN's anbefaling har en tilsvarende bestemmelse i artikkel 13. I rapporten utarbeidet i forbindelse med vedtakelsen av Europarådets anbefaling (the explanatory memorandum) pekes det på at konfidensialitet er en forutsetning for meglingsprosessen.

Konfidensialitet er en forutsetning for utveksling av

235 UN Office on Drugs and Crime, Handbook on Restorative justice programmes criminal justice programs, side 34.

236 se Europarådets anbefaling del VI og FN's anbefaling del V

informasjon og et konstruktivt resultat. Konfidensialiteten skaper rom for at partene trygt kan ta opp flere aspekter ved saken enn i en tradisjonell domstolsprosess. Slik tilleggsinformasjon er ofte en forutsetning for en minnelig løsning.^[237]

Konfidensialiteten beskytter dessuten partenes rett til privatliv. Det som kommer frem i meglingsmøtet skal ikke gjøres kjent offentlig, med mindre partene samtykker. Ifølge rapporten, står dette i kontrast til en offentlig rettsprosess og understreker "den private karakter" ved meglingsprosessen. Videre understrekes det at konfidensialiteten ikke bare gjelder vis-à-vis offentligheten, men også overfor judicielle myndigheter. Det er ikke presisert hvem som har en plikt til å bevare taushet om det som kommer frem under møtet. Spørsmålet er om bestemmelsen er ment å omfatte alle som er involvert i meglingsprosessen, eller om den for eksempel bare gjelder offentlig ansatte, eller ansatte ved konfliktrådene. En naturlig språklig forståelse av bestemmelsen tilsier at den er ment å omfatte alle. Det vil si at i tillegg til de ansatte i konfliktrådet og meglerne, er alle andre som er til stede i møtet omfattet. Dette inkluderer blant annet partene, deres støttepersoner, andre berørte av handlingen og andre profesjonelle aktører (slik som barnevern og politi).

I norsk rett er dette spørsmålet regulert i konfliktrådsloven § 10 og i forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Til forskjell fra Europarådets og FN's anbefaling, er det bare "meglere og andre som utfører tjeneste eller arbeid for konfliktrådet" som er omfattet av denne bestemmelsen. Der det er andre personer fra det offentlige til stede i møtet, har disse taushetsplikt etter forvaltningsloven og etter spesiallovgevingen som regulerer deres virksomhet. Taushetsplikten er imidlertid ikke til hinder for at for eksempel en barnevernsansatt som møter i et stormøte på vegne av barnevernet bruker informasjonen som vedkommende får i stormøtet i sitt videre arbeid. Det samme gjelder politifolk som deltar i stormøter.

Problemstillingen knyttet til konfidensialitet og polititjenestemenns bruk av tilleggsinformasjon som de kan få tilgang til der de er meglere i konfliktrådene, er en av grunnene til at arbeidsgruppen ønsker å utelukke politifolk fra å bli meglere. For mer om dette se kapittel 10.

På dette området har meglingsordningen utviklet seg siden anbefalingene ble gitt for mer enn 10 år siden. Noe av hensikten med stormøter og oppfølgingsteam, er nettopp at man skal ha en arena der partene og privat og offentlig nettverk skal kunne dele informasjon, for best mulig å kunne hjelpe de som har begått eller som er ofre for kriminelle handlinger. Arbeidsgruppen ønsker derfor ikke å legge noen begrensning på andre myndigheters bruk av informasjon som de får kunnskap om gjennom deltakelse i for eksempel stormøter. Samtidig understreker vi at møtedeltakerne må opplyses om dette i forkant av stormøtet. For å ivareta partenes rett til vern mot selvinkriminerende bør man nok også opplyse om at dersom det kommer frem opplysninger om andre straffbare forhold under stormøtet, så kan politiet bruke disse opplysningene i sitt videre arbeid. Dersom barnevernet er til stede i møtet, bør det også opplyses om at de kan bruke opplysninger om barnets oppvekstvilkår i sitt videre arbeid.

237 Recommendation No. R (99) 19 of the Committee of Ministers to member States concerning mediation in penal matters, Explanatory Memorandum, [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(99\)118&Language=lanEnglish&Ver=add2&Site=CM&BackColorInternet=DBC8F2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864#RelatedDocuments](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM(99)118&Language=lanEnglish&Ver=add2&Site=CM&BackColorInternet=DBC8F2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864#RelatedDocuments), referert 15. mars 2011.

Ifølge anbefalingene er det bare "discussions in mediation", det vil si diskusjonen i møtet som er konfidensiell. En naturlig språklig forståelse tilsier at for eksempel en faktisk handling ikke vil være omfattet. Dersom den ene parten i meglingsmøtet slår ned den andre vil dette ikke være omfattet av taushetsplikten.

I Europarådets anbefaling artikkel 30 er det gjort et unntak fra regelen om konfidensialitet: "Notwithstanding the principle of confidentiality, the mediator should convey any information about imminent serious crimes, which may come to light in the course of mediation, to the appropriate authorities or to the persons concerned." Et tilsvarende unntak fra de norske reglene om taushetsplikt er gitt i straffeloven § 139.

Utgangspunktet i norsk strafferett er fri bevisførsel. Det er derfor ingen begrensninger i partens rett til å fortelle, i en senere rettssak, om hva som foregikk i meglingsmøtet, for eksempel om innrømmelser den andre parten kom med. Arbeidsgruppen ønsker heller ikke å innføre noen slik regel.

9.5 **Deltakelse i et meglingsmøte skal ikke betraktes som bevis for skyld**

I Europarådets anbefaling artikkel 14 andre setning heter det at "participation [in a restorative process] should not be used as evidence of admission of guilt in subsequent legal proceedings." Det samme følger av FNs anbefaling artikkel 8 annet ledd. Dette prinsippet er ikke lovfestet i norsk rett. Det er en forutsetning for deltakelse i konfliktrådsmeglingsmøte at partene "i all hovedsak er enige om det saksforholdet tvisten gjelder", jf. konfliktrådsloven § 5 annet punktum. En slik erkjennelse vil i de fleste straffesaker tilsvare at siktede innrømmer de faktiske forhold. Deltakelse i meglingsmøtet i seg selv, skal imidlertid ikke betraktes som skylderkjennelse. Dette innebærer ikke noe problem i praksis.

9.6 **Rett til konfliktrådsbehandling på ethvert nivå i straffesaksjeden**

Både Europarådets anbefaling artikkel 4 og FNs anbefaling artikkel 6 slår fast at meglingsmøte i straffesaker skal være tilgjengelig på alle nivåer i straffesaksjeden. I mandatet for arbeidsgruppen heter det at "[d]et er et mål at meklingsmøter, tilrettelagte møter og stormøter skal gjøres tilgjengelig for alle berørte, i alle saker og på alle nivåer i straffesaksjeden, uavhengig av hvor lang tid som har gått siden lovovertrædelsen og uavhengig av hvem de berørte er." Etter arbeidsgruppens oppfatning vil det være en fordel å lovfeste dette prinsippet i norsk rett. Under kapittel 10 kommer arbeidsgruppen med tiltak for hvordan Europarådets og FNs anbefalinger bør innarbeides i lovs form slik at tilbudet om meglingsmøte skal bli et reelt tilbud på ethvert nivå i straffesaksjeden.

9.7 **Rett til å søke juridisk bistand**

Ifølge Europarådets anbefaling artikkel 8 har partene "the right to legal assistance". Ifølge FNs anbefaling artikkel 12 bokstav a har partene "the right to legal advice before and after the restorative process." Denne bestemmelsen forstås som at partene har en rett til å søke juridisk bistand, den kan ikke forstås som at myndighetene har noen plikt til å sørge for juridisk bistand i forbindelse med meglingsmøte. Videre kan den heller ikke tolkes dithen at den gir rett til fri rettshjelp.

I norsk rett har vi i dag ingen bestemmelse som slår fast at partene har rett til å søke juridisk bistand i forbindelse med et møte i konfliktrådet, men det er likevel klart at partene har rett til å benytte seg av juridisk bistand også i slike saker. Partene har imidlertid ikke lov til å benytte seg av advokat i selve meglingsmøtet, jf. konfliktrådsloven § 7 tredje ledd. Å holde profesjonelle aktører, og da særlig advokater, utenfor meglingsmøtet er en av grunntankene bak den norske konfliktrådsordningen. Tanken var at partene i stor grad var i stand til å håndtere sine egne konflikter uten juridisk bistand. Samtidig ser vi at når det åpnes opp for at mer alvorlige saker avgjøres i konfliktrådet øker også behovet for juridisk bistand i forbindelse med møtene. Arbeidsgruppen vil i sitt lovforslag presisere at en part har rett til å benytte seg av juridisk bistand i en sak for konfliktrådet, men uten at det dermed åpnes opp for at partene kan benytte seg av advokat under selve meglingsmøtet.

Etter gjeldende rett kan partene trekke seg fra avtalen ved å gi beskjed til konfliktrådet innen én uke etter at den er godkjent av megleren. Dette gjelder likevel ikke en avtale som er oppfylt, jf. konfliktrådsloven § 14 annet ledd. For å sikre partene en reell mulighet til å kunne søke juridisk bistand før angrefristen utløper ønsker arbeidsgruppen å utvide angrefristen fra en til to uker. For arbeidsgruppens øvrige anbefalinger relatert til juridisk bistand i forbindelse med en konfliktrådssak, se kapittel 10.

9.8 **Rett til tolk**

Ifølge Europarådets anbefaling artikkel 9 og FNs anbefaling artikkel 12 har partene rett til "translation and/or interpretation" dersom det er nødvendig. Det følger av forskrift om meglingsmøte i konfliktråd § 22 at partene uten kostnad har rett til å la seg bistå av tolk etter nærmere regler som departementet fastsetter. Se nærmere om bruk av tolk under punkt 10.7.

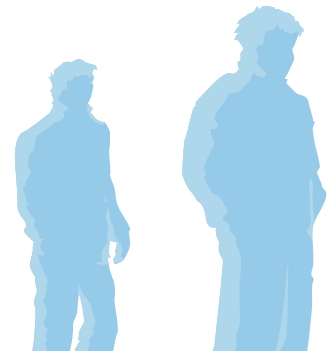
9.9 **Påtalemyndigheten skal beslutte hvilke straffesaker som skal avgjøres ved meglingsmøte**

Artikkel 9 i Europarådets anbefaling gir uttrykk for at beslutningen om hvilke straffesaker som skal overføres til meglingsmøte skal være lagt til "criminal justice authorities", i Norge vil det si påtalemyndigheten eller domstolene. Dette er klart oppfylt i gjeldende rett. Fra tid til annen oppstår det en debatt om straffesaker som er henlagt på grunn av at gjerningspersonen var under 15 år på handlingstidspunktet automatisk skal overføres til konfliktrådet. Etter arbeidsgruppens mening gir Europarådets artikkel 9 uttrykk for et generelt prinsipp om at påtalemyndigheten og domstolene er nærmest til å vurdere hvilken reaksjon som er best egnet ved lovbrudd. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at mange slike saker egner seg godt for meglingsmøte i konfliktrådet, men at det er nødvendig med en skjønnsmessig vurdering som påtalemyndigheten er nærmest til å foreta, og at en regel om automatisk overføring derfor ikke er forenlig med dette prinsippet. Se nærmere om dette under kapittel punkt 11.12.



10

Arbeidsgruppens vurderinger



Arbeidsgruppen fikk i mandat av regjeringen å gjøre konfliktrådsbehandling mer tilgjengelig, blant annet ved å gjøre dette tilgjengelig for alle berørte, i alle saker og på alle nivåer i straffesakskjeden. Et uttrykt mål er å løse konflikter tidligst mulig og på lavest mulig nivå. Arbeidsgruppen fikk i oppdrag gjennom lovendringer å "vurdere hvilke lovendringer som bør gjennomføres for å øke bruken av restorative justice og konfliktråd i straffesakskjeden. Arbeidsgruppen skal også vurdere en generell modernisering av konfliktrådsloven."

Alle relevante lover skulle gjennomgås med øye for utvidelse og arbeidsgruppen skulle foreslå endringer som fjerner eventuelle hindringer for bruk av gjenopprettende prosess i dagens lovverk.

Hovedmålet for arbeidsgruppen har vært å sørge for økt bruk av konfliktråd. I dette perspektiv har vi valgt å tolke mandatet noe utvidende, og også se på muligheter for fremtidige løsninger i forhold til sivile saker.

10.1 Organiseringen av konfliktrådene

Arbeidsgruppen har oppfattet sitt mandat dithen at den skulle foreslå lovendringer innenfor dagens organisering av konfliktrådene. Der det er gjort endringer i lovteksten knyttet til konfliktrådets organisering er dette bare ment å være språklige endringer og innebærer ingen realitetsendring.

10.2 Krav til konfliktrådsledere og meglere

Konfliktrådsloven har regler for hvem som kan ansettes som konfliktrådsledere og hvem som kan oppnevnes som meglere. Under dette punktet vil arbeidsgruppen ta stilling til hvilke minstekrav som skal stilles til meglere, konfliktrådsledere og andre ansatte i konfliktrådene. For en nærmere redegjørelse for gjeldende rett se punkt 7.6.

Arbeidsgruppen har tatt utgangspunkt i de eksisterende reglene i konfliktrådsloven §§ 2 annet ledd og 4, og har vurdert om disse reglene bør videreføres eller endres.

Konfliktrådslovens regler om hvem som kan oppnevnes som meglere ble i sin tid utformet etter mønster av domstoloven kapittel fire om utvalg av lagrettemedlemmer og meddommere.^[238] Disse reglene har senere blitt endret flere ganger. Arbeidsgruppen har vurdert om også reglene i konfliktrådsloven bør endres slik at bestemmelsene harmoniserer med domstolslovens regler for oppnevning av meddommere.

Konfliktrådsleder og andre ansatte i konfliktrådet er tjenestemenn i staten, og administrasjonen av disse reguleres av tjenestemannsloven. Meglere er ikke fast ansatte, men tidsbegrenset oppnevnt i et verv forutsetningsvis ved siden av annet virke. Det er arbeidsgruppens oppfatning at de bør unntas helt fra tjenestemannsloven, slik at det ikke hersker tvil om dette. Arbeidsgruppen foreslår derfor at det i forskrift til lov om statens tjenestemenn § 1 "arbeidstakere som helt unntas fra loven" tilføyes et nytt punkt r); "Meglere oppnevnt i konfliktrådene".

10.2.1 Krav om valgbarhet, vederheftighet ogandel

Etter gjeldende rett må konfliktrådsledere og konfliktråds-meglere være vederheftige og valgbare ved kommunale valg. Utelukket fra ansettelse og oppnevning er de som i løpet av de siste fem årene forut for ansettelsen er idømt betinget frihetsstraff eller er idømt ubetinget fengselsstraff og ikke er løslatt på prøve eller endelig, innen ti år forut for ansettelsen, jf. konfliktrådsloven §§ 2 første ledd annet og tredje punktum og 4 annet ledd.

10.2.2 Valgbarhet

Den som ikke er valgbar ved kommunevalget kan ikke ansettes som konfliktrådsleder eller oppnevnes som meglere, jf. §§ 2 første ledd og 4 annet ledd. Reglene for valgbarhet til kommunale valg (dvs. til kommunestyret) fremgår av valgloven av 1. mars 1985 nr. 3 § 12 tredje ledd.

For å kunne velges må en ha stemmerett ved valget, stå innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen og ikke omfattes av valglovens utelukkelsesregler. Hvem som har stemmerett ved kommunevalget, er regulert i valgloven § 3.

238 Ot. prp. nr. 56 Om lov om megling i konfliktråd og om endringer i straffeloven m.m. side 53.

Man må fylle 18 år i valgåret, ikke ha mistet stemmeretten og være norsk statsborger eller ha stått innført i norsk folkeregister som bosatt i riket de siste tre årene før valgdagen. Treårskravet gjelder ikke dem som er bosatt i andre nordiske land, for dem er det tilstrekkelig å være registrert som bosatt i Norge senest 31. mars i valgåret.^[239]

Det er en forutsetning at konfliktrådsleder og meglere har god kunnskap om det norske samfunnet. Dette for å ha en bedre forståelse for de ulike konfliktene som kan oppstå og for å kunne henvise partene videre dersom de har konflikter de ikke får løst i konfliktrådet. Arbeidsgruppen går derfor inn for å videreføre kravet til at konfliktrådsledere og meglere må være norske statsborgere, ha stått innført i folkeregisteret som bosatt i Norge de siste tre årene, eller være statsborger i et annet nordisk land. Datogrensen for statsborgere i andre nordiske land (31. mai i valgåret), foreslås ikke videreført.

Arbeidsgruppen ser det ikke som nødvendig at vedkommende er registrert i folkeregisteret som bosatt i kommunen. Dette vil blant annet utelukke en rekke studenter som meglere. Studenter bor ofte lengre tid i en annen kommune enn den de er registrert som bosatt i. Lokal forankring er et grunnleggende prinsipp for konfliktrådet. Arbeidsgruppen ser behov for at meglere er bosatt i det området de skal megle i, men at det kan være behov for å gjøre unntak. For eksempel kan det vært behov for å innhente meglerkompetanse fra andre konfliktråd for å bistå i enkeltsaker.

Hvem som er utelukket fra valg fremgår av valgloven § 13 tredje ledd. Fylkesmannen og assisterende fylkesmann er utelukket fra valg. Det samme er administrasjonssjefen i vedkommende kommune eller dennes stedfortreder, kommunestyrets sekretær (formannskapssekretær eller tilsvarende i kommuner som har innført parlamentarisk styreform), leder av forvaltningsgren, ansvarlig for regnskapsfunksjonen i kommunen og den som foretar revisjon for kommunen. I kommuner med parlamentarisk styreform er også ansatte i sekretariatet til kommuneråd som har fått myndighet delegert fra rådet utelukket. Begrunnelsen for utelukkelsen er dels at disse tjenestepersonene har viktige kontrolloppgaver overfor kommunestyret, og dels at de står sentralt ved forberedelsen av vedtakene som gjøres der.^[240]

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at det bør fremgå direkte av konfliktrådsloven hvem som kan ansettes som konfliktrådsledere og hvem som kan oppnevnes som meglere, uten henvisning til et begrep som er definert i en annen lov.

Etter arbeidsgruppens syn er det grunn til å foreta en revisjon av reglene for hvem som er utelukket fra å være konfliktrådsleder eller megler på grunn av sin stilling. Dagens regler er knyttet opp mot valglovens regler. Det er andre hensyn som gjør seg gjeldende for hvem som skal utelukkes fra å være konfliktrådsleder og megler, enn hvem som kan velges ved kommunale valg.

Domstoloven § 71 angir hvem som er utelukket fra å bli lagrettemedlem og meddommer på grunn av stilling. Etter arbeidsgruppens syn er det ikke grunn til å gå inn for en

like vidtrekkende utelukkelsesregel for konfliktrådsledere og meglere. Igjen vises det til den individuelle vurderingen som foretas av hver enkelt søker ved ansettelse og oppnevning i konfliktrådet. En annen viktig forskjell er at i motsetning til vervet som lagrettemedlem og meddommer, som man bare kan kreve seg fritatt fra på visse vilkår (jf. dl. § 74), er vervet som konfliktrådsmegler et verv man søker på etter eget initiativ. En annen viktig forskjell er at domstolene driver dømmende virksomhet, mens konfliktrådene først og fremst skal legge til rette for at partene selv skal kunne håndtere en konflikt dem i mellom. Konfliktrådene kan ha en viss innvirkning på avtalen og de kan i visse saker treffe avgjørelser som kan likestilles med enkeltvedtak, men deres virksomhet er av en helt annen karakter enn domstolene. Videre vil arbeidsgruppen påpeke at vervet som konfliktrådsmegler er et forholdsvis tidkrevende verv, og sannsynligheten for at personer fra enkelte yrkesgrupper som er angitt i domstoloven § 71 kommer til å søke om å få bli konfliktrådsmeglere, for eksempel stortingsrepresentanter og fylkesmenn, er etter arbeidsgruppens oppfatning små. Dersom personer fra disse stillingene søker på vervet som konfliktrådsmegler må både personen som søker og oppnevningsutvalget foreta en konkret vurdering av vedkommendes egnethet og eventuelle problemer som kan oppstå i forbindelse med for eksempel habilitet. Arbeidsgruppen ønsker derfor ikke å innføre en regel som utelukker like mange grupper på grunn av stilling som domstoloven § 71.

Arbeidsgruppen er likevel av den oppfatning at hensynet til konfliktrådets uavhengighet, tilliten til konfliktrådets virksomhet og hensynet til habilitet tilsier at enkelte grupper bør være utelukket fra å bli ansatt som konfliktrådsleder eller valgt som megler. Regelen vil ha størst praktisk betydning for konfliktrådsmeglere, da jobben som konfliktrådsleder er en fulltidsjobb som vanskelig vil kunne la seg kombinere med en annen stilling.

En av disse gruppene er ansatte ved påtalemyndigheten og i politiet med politimyndighet, samt politistudenter i praksisåret. Omtrent halvparten av alle sakene i konfliktrådet er rene straffesaker. Mange av de sivile saker har også sin bakgrunn i et lovbrudd eller et påstått lovbrudd. Politiet vil derfor ha vært involvert i de fleste sakene som oversendes konfliktrådet. Dersom partene i en straffesak ikke inngår en avtale i konfliktrådet vil saken bli sendt tilbake til påtalemyndigheten for videre behandling der. Ansatte ved påtalemyndigheten og i politiet med politimyndighet, samt politistudenter i praksisåret vil derfor lett komme i habilitetskonflikter dersom de også er meglere i konfliktrådet. Et annet argument for å utelukke denne gruppen er at ansatte ved påtalemyndigheten og i politiet med politimyndighet har politimyndighet til enhver tid, og overalt i Norge. Dersom vedkommende også er megler i konfliktrådet, kan det oppstå situasjoner der dette kan skape problemer. For eksempel der vedkommende i kraft av å være megler får kunnskap om lovbrudd som ikke er anmeldt til politiet. Publikums oppfatning av konfliktrådet som et uavhengig organ kan også svekkes dersom en politimann innehar vervet som megler.

Europarådets anbefaling Recommendation No. R (99) 19 of the Committee of Ministers to member states concerning mediation in penal matters artikkel 2 og FN's Basic principles on the use of restorative justice programmes in criminal matters artikkel 13 har også bestemmelser om at

239 NOU 2002:11 "Dømmes av likemenn", side 47, punkt 6.3.2.1.

240 NOU 2002:11 "Dømmes av likemenn", side 47, punkt 6.3.2.1., med videre henvisning til Anders Bøhn, Domstoloven Kommentarutgave, Universitetsforlaget 200 side 173 og Oddvar Overå m.fl., Valglovgivningen, Kommuneforlaget 1997 side 55.

det som kommer frem under meglingsmøtet ikke kan brukes senere uten partenes samtykke. Dette er også en av grunnene til at arbeidsgruppen finner det hensiktsmessig å utelukke politi og påtalemyndighet fra å kunne bli meglere.

I prosjektet "Megling i lokalsamfunnet" (MIL-prosjektet) fikk polititjenestemenn megleropplæring av konfliktrådet og meklet som en del av jobben. Prosjektet viste at det var både positive og negative konsekvenser ved bruk av "politimeglere". Introduksjonen av gjenopprettende prosess ble tatt godt imot av politifolkene som var involvert i prosjektet. Deres positive holdning til metodene og til konfliktrådet var bra for anerkjennelsen konfliktrådet fikk og dermed også for antallet saker. Ved at polititjenestemennene selv fikk opplæring i konfliktrådets metoder ble ordningen legitimert og konfliktrådene fikk ambassadører innad i politiet. Et annet viktig læringsmoment var at politiets tilstedeværelse kan åpne for meglings i saker der offeret ellers ikke hadde turt å møte til meglings på grunn av frykt for represalier fra gjerningspersonen. Samtidig kom det frem at politiet lett kan komme i en rollekonflikt og til ordningen med politimeglere kan føre til at det blir tatt litt for mange "snarveier" i behandlingen av sakene. Videre er det betenkeligheter knyttet til tilleggsinformasjon om andre straffbare forhold, som kommer frem under meglingsen. Det ble også påpekt at ordningen med politimeglere utfordrer lekfolkprinsippet, et av grunnprinsippene for konfliktrådsordningen. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at de negative effektene ved bruk av polititjenestemenn som meglere er større enn de positive effektene og at ansatte i politiet derfor bør utelukkes fra å være konfliktrådsmeglere. Etter arbeidsgruppens mening er det svært positivt at politiet blir kjent med og tar i bruk gjenopprettende prosess som metode i sitt arbeid, men dette kan gjøres uten at polititjenestemenn blir meglere i konfliktrådet. Trygging av parter i konfliktrådsmøtet kan også skje på annet vis enn ved å bruke politiet som meglere.

Med samme begrunnelse mener arbeidsgruppen at ansatte i dømmende stillinger bør være utelukket fra å være konfliktrådsmeglere. Det kan lett oppstå habilitetsproblemer for denne yrkesgruppen og det er viktig å markere for omverdenen at konfliktrådet ikke er en del av domstolene.

Når det gjelder tap av stemmerett, vises det til at adgangen til å fradømme noen stemmeretten vil bli fjernet med straffeloven 2005.^[241]

10.2.3. Vederheftighet - krav til den enkeltes økonomi

Etter konfliktrådsloven §§ 2 og 4 fjerde ledd, er det et krav at konfliktrådsledere og meglere må være "vederheftige". Kravet stammer fra Christian den Vs Norske Lov fra 1687 og innebærer at ens gjeld ikke kan overstige ens formue. Domstolloven § 70 første ledd nr. 3 ble endret i 2007 og det er etter gjeldende rett et krav om at meddommere ikke er under offentlig gjeldsforhandling, konkursbehandling eller konkursskarantene. Begrunnelsen for denne endringen var at kravene til vederheftighet ikke var enkelt å praktisere overfor en så stor gruppe mennesker. Innholdet i kravet var klart nok, men det viser ikke til objektive fakta som er lett konstaterbare uten å gå inn i selvangivelser eller lignende. Man anså heller ikke egenrapportering som egnet, fordi mange i dag er vant til en viss diskresjon med hensyn til egen privatøkonomi, og at "vederheftighet" dessuten ikke

er et alminnelig brukt uttrykk i dag. I NOU 2002:11 gikk utvalget inn for å fjerne kravet til meddommernes økonomi.^[242] Justisdepartementet og enkelte av høringsinstansene var ikke enige i denne vurderingen.^[243] Begrunnelsen var at "[d]ommere må ha integritet og en viss grad av uavhengighet for å kunne treffe de avgjørelser saken tilsier, og for at partene og allmennheten skal ha tillit til at de gjør det. Behovet for uavhengighet tilsier at lekdommere ikke bør være økonomisk avhengig av andres velvilje. Hensynet til allmennhetens tillit tilsier dessuten at lekdommerne har en ryddig økonomi."

Etter arbeidsgruppens oppfatning gjør de samme hensynene seg gjeldende også for konfliktrådsledere og meglere. Vi har derfor valgt å gå inn for en tilsvarende regel i forslag til ny konfliktrådslov.

10.2.4 Vandel

Etter gjeldende rett kan ikke en person ansettes som konfliktrådsleder dersom vedkommende i løpet av de siste fem årene forut for ansettelsen er idømt betinget frihetsstraff, eller er idømt ubetinget fengselsstraff og ikke er løslatt på prøve eller endelig, innen ti år forut for ansettelsen, jf. konfliktrådsloven § 2 første ledd annet punktum. Denne regelen ble utformet med utgangspunkt i domstolloven § 66 a, slik den lød før lovendringen i 2007. Paragraf 6 a ble ved lov nr. 38/2007 opphevet og erstattet av § 72. I henhold til domstolloven § 72 er følgende utelukket fra oppnevning på grunn av vandel:

1. "den som er idømt ubetinget fengselsstraff i mer enn ett år,
2. den som er idømt forvaring eller særreaksjoner etter straffeloven §§ 39 – 39 c,
3. den som er idømt ubetinget fengselsstraff i ett år eller mindre, og det ved valgperiodens start er mindre enn 15 år siden dommen var rettskraftig,
4. den som er idømt betinget fengselsstraff, og det ved valgperiodens start er mindre enn 10 år siden dommen var rettskraftig,
5. den som er idømt eller har vedtatt bøtestraff for et forhold som etter loven kan medføre fengsel i mer enn ett år, og det ved valgperiodens start er mindre enn 10 år siden dommen var rettskraftig eller vedtakelsen,
6. den som har fått betinget påtaleunntatelse eller domsutsettelse for et forhold som etter loven kan medføre fengsel i mer enn ett år, og det ved valgperiodens start er mindre enn 10 år siden avgjørelsen var rettskraftig.

Dom på samfunnsstraff medfører utelukkelse etter første ledd nr. 1 eller 3, avhengig av lengden av den subsidiære fengselsstraffen. Ved delvis betinget fengselsstraff vurderes hver del for seg etter første ledd."

Ifølge Justis- og politidepartementet var bakgrunnen for denne innstramningen at det burde være større "avstand" mellom alvorlige forbrytelser og dømmende virksomhet

241 Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Om lov om straff (straffeloven), punkt 24.5.3, side 326.

242 NOU 2002:11 "Dømmes av likemenn", side 47, punkt 6.3.1.2.

243 Ot. prp. nr. 22 (2006-2007) side 45 punkt 8.4.4.

enn det var etter gjeldende rett.^[244] Det ble videre påpekt at det var grunn til å sondere mellom mer og mindre alvorlige straffbare handlinger når det gjaldt hvor lang ”karantene-tid” det skulle være fra domfellelse til en igjen var valgbar. Ifølge departementet talte hensynet til at en forbrytelse skal være oppgjort når staffen er sonet, og til at lekdommere skal være representative for befolkningen, imot varig utelukkelse. På den annen siden kan det være egnet til å svekke tilliten til domstolene om en som selv er straffedømt for et alvorlig forhold, skal delta ved pådømmelsen av en straffesak. Justis- og politidepartementet konkluderte med at allmennhetens tillit til domstolene måtte veie tyngst.

Etter arbeidsgruppens syn vil mange av de samme hensynene gjøre seg gjeldende for konfliktrådsledere og meglere og vi har derfor valgt å ta utgangspunkt i domstoloven § 72 ved utformingen av kravet til vandel i konfliktrådsloven.

Arbeidsgruppen vil derfor ta inn et krav i loven om at det skal foreligge tilfredsstillende vandel. Den nærmere definisjonen av hva som ligger i kravet om tilfredsstillende vandel, foreslås regulert i forskrifts form.

Arbeidsgruppen ønsker likevel å beskrive hva som bør ligge i vandelskravet for konfliktrådsledere, andre ansatte i konfliktrådene og meglere.

Hvilke formål som berettiger bruk av politiattest er angitt i lov av 28. mai 2010 nr. 16, politiregisterloven § 37.^[245] De hensyn som gjør seg gjeldende for konfliktrådsleder og megler i konfliktrådet er særlig § 37 første ledd nr. 1 det vil si om lovbruddet gjør en person uegnet som konfliktrådsleder og megler, og manglende utelukkelse vil kunne medføre betydelige skadevirkninger. Ansettelse eller oppnevning vil også kunne ”virke støtende eller motvirke den alminnelige tillit”, jf. § 37 første ledd nr 2.

Konfliktrådet behandler mange saker som involverer mindreårige. I slike saker vil meglere ofte ha forsamtaler alene med den mindreårige. Arbeidsgruppen foreslår derfor at personer som er dømt for seksuelle overgrep mot barn ikke skal kunne ansettes som konfliktrådsledere eller oppnevnes som meglere. Utelukkelsen av personer som har begått seksuelle overgrep mot mindreårige er begrunnet i politiregisterloven § 37 første ledd nr. 4 idet utelukkelse kan forhindre at personer begår overgrep mot eller har skadelig innflytelse på mindreårige, eller bidrar til å øke tilliten til at mindreårige tas hånd om av skikkede personer. Det vil også kunne forhindre at vedkommende begår nye overgrep mot barn, jf. § 37 første ledd nr. 6.

På grunn av den individuelle vurderingen av meglere som skjer ved oppnevningen har arbeidsgruppen valgt å ha noe kortere karantenetid for meglere enn de kravene som gjelder for lagrettemedlemmer og meddommere. Med denne begrunnelse foreslår arbeidsgruppen nærmere regulert i forskrift at følgende personer skal være utelukket fra å bli ansatt som konfliktrådsleder eller oppnevnt som megler:

- den som er siktet, tiltalt, har vedtatt forelegg eller er dømt for seksuelle overgrep mot barn, overtredelse av bestemmelser angitt i politiregisterloven § 39 (barneomsorgsattest)

244 Ot. prp. nr. 22 Om lov om endringer i domstoloven mv. (valg av uttaking av lekdommere), punkt 8.6.4.1 side 49

245 Loven har ikke trådt i kraft, men den vil med stor sannsynlighet tre i kraft før en eventuell ny konfliktrådslov og arbeidsgruppen legger derfor denne bestemmelsen til grunn for sine vurderinger.

- den som er idømt ubetinget fengselsstraff i mer enn ett år
- den som er idømt forvaring
- den som har fått dom på overføring til tvunget psykisk helsevern eller tvungen omsorg, 1902 straffeloven §§ 39 – 39 c^[246]
- den som er idømt ubetinget fengselsstraff i ett år eller mindre, og det ved ansettelse eller oppnevning er mindre enn ti år siden dommen var rettskraftig,
- den som er idømt betinget fengselsstraff, og det ved oppnevning eller ansettelse er mindre enn fem år siden dommen var rettskraftig
- den som er idømt ungdomsstraff, og det ved ansettelse eller oppnevning er mindre enn fem år siden dommen var rettskraftig
- den som har fått betinget påtaleunntatelse eller domsutsettelse for et forhold som etter loven kan medføre fengsel i mer enn ett år, og det ved ansettelse eller oppnevning er mindre enn fem år siden avgjørelsen var rettskraftig
- den som er idømt eller har vedtatt bøtestraff for et forhold som etter loven kan medføre fengsel i mer enn ett år, og det ved ansettelse eller oppnevning er mindre enn fem år siden dommen var rettskraftig eller vedtatt
- dom på samfunnsstraff, medfører utelukkelse etter første ledd nr. 2 eller 5, avhengig av lengden av den subsidiære fengselsstraffen. Ved delvis betinget fengselsstraff vurderes hver del for seg etter første ledd

Det følger av politiregisterloven § 36^[247] at krav om vandelskontroll må ha hjemmel i lov eller forskrift. Arbeidsgruppen foreslår derfor at det skal fremgå av konfliktrådsloven at konfliktrådet i forbindelse med ansettelse og oppnevning kan be om ordinær politiattest i medhold av politiregisterloven § 40 nr. 2 og barneomsorgsattest jf. § 39. Ved reoppnevning må vedkommende kunne legge frem en ny attest.

Arbeidsgruppen foreslår videre at ansatte i konfliktrådet og meglere har en plikt til å informere konfliktrådet dersom de ikke fyller kravene til tilfredsstillende vandel.

10.2.5 Varslingsplikt

Etter gjeldende rett har politiet plikt til å underrette konfliktrådet om en ansatt i konfliktrådet blir siktet for en straffbar handling av slik art at den antas å kunne få konsekvenser for hans stilling som offentlig tjenestemann, jf. påtaleinstruksen § 5-4 første ledd.

For å sikre konfliktrådets adgang til å kontrollere om konfliktrådsmedglere i løpet av oppnevningsperioden tilfredsstiller kravet til god vandel, foreslår arbeidsgruppen at konfliktrådene gis hjemmel til å anmode politiet om opplysning om siktelse, tiltale eller dom mot konfliktrådsmedglere. Arbeidsgruppen overlater til departementet å vurdere om og eventuelt gi regler for en rutinemessig sjekk av konfliktrådsmedglernes vandel i løpet av oppnevningsperioden.

246 Straffeloven av 2005 kapittel 12

247 Politiregisterloven er vedtatt, men ikke trådt i kraft.

Arbeidsgruppen foreslår også en regel om at den enkelte megler og ansatt i konfliktrådet har en selvstendig plikt til å informere konfliktrådet, dersom vedkommende ikke lenger tilfredsstillende de formelle kravene.

10.2.6 Krav til konfliktrådenes øvrige ansatte

De fleste konfliktrådene har en eller flere ansatte i tillegg til konfliktrådslederen. Etter gjeldende rett stilles det ingen formelle krav til de øvrige ansatte. Etter arbeidsgruppens oppfatning bør de samme kravene stilles til alle ansatte i konfliktrådene.

10.3 Krav til meglere

10.3.1 Oppnevning av meglere

I henhold til gjeldende rett skal de ledige meglervervene normalt kunnngjøres. Interesserte kan søke på vervet ved å sende skriftlig søknad til konfliktrådslederen, jf. forskriften § 6 annet ledd. Som beskrevet under punkt 7.6.3 oppnevnes meglerne av et oppnevningssutvalg bestående av en representant utpekt av kommunestyret i den kommunen oppnevningen gjelder, en representant fra politiet og konfliktrådslederen, jf. konfliktrådsloven § 3. Konfliktrådslederen skal gjøre det forberedende arbeidet, og kan gi forslag over søkere som bør vurderes nærmere til oppnevningssutvalget, jf. forskriften § 6 annet ledd. Ved uenighet avgjøres oppnevningen ved alminnelig flertall. Ved stemmelikhet er konfliktrådslederens stemme utslagsgivende.

Arbeidsgruppen går inn for å videreføre gjeldende rett på dette punktet. Som i dag anbefales det at de nærmere reglene for oppnevningen er regulert i forskrift.

Etter gjeldende rett må også konfliktrådsledere både oppnevnes og reoppnevnes som meglere. Etter arbeidsgruppens oppfatning bør konfliktrådsledere automatisk få kompetanse som meglere, og de bør få beholde denne kompetansen, så lenge de er ansatt som konfliktrådsledere. Arbeidsgruppen går derfor inn for å foreslå en slik bestemmelse i forslaget til ny konfliktrådslov.

10.3.2 Aldersgrenser for meglere

I henhold til konfliktrådsloven § 4, slik den lød i 1991, måtte en være 25 år for å kunne oppnevnes som megler i konfliktrådet. I tillegg måtte en være vederheftig og valgbar ved kommunale valg. Ved lovendringen 21. desember 2000 nr. 121, som trådte ikraft 1. januar 2001, ble aldersgrensen for konfliktrådsmeglere senket fra 25 til 18 år. Bakgrunnen for dette var blant annet at aldersgrensen i domstoloven § 65 ble senket tilsvarende i 1995.^[248] Departementet så også "klare fordeler ved mulighetene for å oppnevne unge meglere som er under 25 år gamle".

Erfaringer fra skolemegling hadde også vist at ungdommer kan ha gode forutsetninger for å gjennomføre vellykket megling mellom parter på eget alderstrinn. Det ble også pekt på at det i saker med parter under 20 år vil kunne være en fordel med en ung megler fordi megleren kan ha større forståelse for den til enhver tid gjeldende ungdomskultur og årsaken til konflikten mellom partene. Politiet i Asker og Bærum påpekte i sin høringsuttalelse at "en senking av alderskravet i tillegg [ville] øke mulighetene for oppnevning av meglere med utenlandsk bakgrunn som

i enkelte saker kan ha nødvendig kjennskap til de involvertes kultur og språk."^[249] Ved lov 15. juni 2007 nr. 38 ble aldersgrensen for meddommere hevet til 21 år, jf. domstoloven § 70 annet ledd nr. 1. Spørsmålet er om konfliktrådsloven bør endres slik at den harmoniserer med domstoloven, eller om det er andre hensyn som gjør seg gjeldende for konfliktrådsmeglere, slik at man bør beholde aldersgrensen på 18 år.

En viktig forskjell mellom oppnevning og bruk av meddommere og lagrettemedlemmer, og oppnevning og bruk av meglere er at man ved oppnevning av meglere, i tillegg til de formelle kravene som stilles til meglere, foretar en vurdering av om vedkommende er personlig egnet for megleroppgaven. Dette gjøres både gjennom en vurdering av vedkommendes søknad, i intervjuet og under opplæringen. I tillegg vurderer konfliktrådet i hver enkelt sak hvilken megler som bør få saken. Dersom man beholder aldersgrensen på 18 år kan unge meglere som er godt egnet som meglere oppnevnes, samtidig som en ikke på noen måte forplikter seg til å akseptere alle i denne aldersgruppen. Det har i praksis vist seg at det krever en viss livserfaring for å kunne megle i enkelte saker. Kanskje like viktig er det at voksne parter ikke alltid har tillit til de aller yngste meglerne. Arbeidsgruppen går derfor inn for å beholde en nedre aldersgrense for meglere på 18 år, med den forutsetning at det foretas en særskilt vurdering av hvilke saker de yngste meglerne skal megle i.

Domstoloven § 70 første ledd nr. 1 setter også en øvre aldersgrense for meddommere.^[250] For å kunne velges som meddommer må vedkommende være under 70 år ved valgperiodens start. Begrunnelsen var at meddommeres høye alder i praksis hadde vist seg å være et problem ved flere domstoler, og at muligheten for å føre kontroll med den enkelte som ble valgt var begrenset.^[251] Konfliktrådene har i dag enkelte meglere som er over 70 år. Konfliktrådet i Oslo og Akershus ga i møtet med arbeidsgruppen uttrykk for at de svært gjerne ville beholde disse meglerne, og at de ikke så noe behov for en øvre aldersgrense. Argumentene for ikke å innføre en øvre aldersgrense er de samme som for ikke å innføre en nedre aldersgrense. Også her kan man foreta en individuell vurdering av egnetheten både ved oppnevning/reoppnevning og ved valg av megler i den enkelte sak. Arbeidsgruppen går derfor ikke inn for å innføre noen øvre aldersgrense.

10.3.3 Lekfolkprinsippet

Lekfolkprinsippet er et grunnleggende prinsipp for den norske konfliktrådsordningen. At meglerne er lekfolk betyr at megleren ikke velges på grunn av sin utdanning eller erfaring, men fordi en anser vedkommende som personlig egnet for oppgaven. Dette betyr ikke at en person som er utdannet som for eksempel psykolog, terapeut eller jurist ikke kan være konfliktrådsmegler, men at utdannelsen ikke er av betydning for oppnevningen. Det har også vært et uttalt mål at en ønsker å rekruttere fra et så vidt bredt spekter av yrkesgrupper som mulig.

For å kunne oppnevnes som megler i konfliktrådet må søkerne gjennom et meglerkurs i regi av konfliktrådet. På

249 Ot. prp. nr. 79 (1999-2000) Om endring i love 15. mars 1991 nr. 3 om megling i konfliktråd, s. 7-8, punkt 3.1.

250 Den øvre aldersgrensen ble innført ved lov nr. 38/2997.

251 NOU 2002:11 "Dømmes av likemenn", side 42, punkt 6.2.1.1.

meglerkurset lærer meglere blant annet prosessledelse og meglerteknikk. De lærer også at de ikke skal forsøke å løse konflikten for partene, men gjennom tilrettelegging og spørsmål legge til rette for at partene selv kan komme frem til en løsning. Etter at de har blitt oppnevnt oppfordres meglere til å delta på to meglersamlinger i året. Det foretas også en kvalitetssikring av meglere gjennom at det i de fleste saker er to meglere, og at meglere etter meglingen gir hverandre tilbakemelding på hvordan meglingen gikk. Meglerne er ikke ansatt i konfliktrådet, men tilknyttet konfliktrådet gjennom et verv som meglere. Meglerne oppnevnes til vervet for en periode på fire år, med mulighet for reoppnevning. De får betalt for tiden de bruker til å megle og de får dekket utgifter i forbindelse med meglingene. Per. 1. januar 2011 var det omlag 700 meglere i Norge. I tillegg meglere noen av de 85 ansatte i konfliktrådene i enkelte saker. I snitt meglere hver av meglere to saker i måneden. Hver sak tar vanligvis mellom to og tre timer, men her er det store variasjoner fra sak til sak. I tillegg kommer tid til forberedelse. En meglere kan når som helst gi beskjed til konfliktrådet at vedkommende ikke lenger ønsker å være oppnevnt som meglere. Vedkommende vil da bli løst fra oppgaven.

Konfliktrådet blir fra enkelte hold møtt med en skeptisk holdning til lekfolkordningen. Særlig der konfliktrådet meglere eller har tilrettelagte samtaler i mer alvorlige saker. Enkelte mener at det kreves mer profesjonell kompetanse for å kunne megle i slike saker. Tanken bak lekfolkordningen er at meglere ikke skal gå inn og løse konflikten, men skal legge til rette for at folk skal kunne håndtere konflikten sine selv. Tanken er at enhver kjenner sin egen situasjon best og vet hvilke løsninger som kan være aktuelle for dem og hvilket resultat de kan leve med. Gjennom tilretteleggelse for dialog og ved å stille åpne spørsmål kan meglere bidra til denne løsningen. Lekfolkordningen sikrer lokal tilknytning. Meglerne er som regel fra samme sted som partene og har kunnskap om lokale forhold og lokal kultur.

Lekfolkordningen bidrar også til at meglere kan rekrutteres fra alle samfunnslag, alle aldre og med ulike etniske bakgrunn. Et annet viktig aspekt er at meglere ikke har en merkelapp på seg der det for eksempel står "jurist", "psykolog" eller "familieterapeut". Det blir fremhevet overfor partene at meglere er som folk flest, noe som demper partenes forventning til at meglere skal løse konflikten for dem.

Som Christie 1977 også fremhever kan en profesjonalisering lett føre til at bare enkelte aspekter ved konflikten er relevante. For en jurist vil dette være hva som er juridisk holdbare argumenter, mens for en psykolog kan det være hva som blir ansett å være den psykologiske forklaringen. I en megling i konfliktrådet er det partene som selv definerer hva som er relevant for deres sak. Gjennom en lekfolkordning, der partene ikke har meglersrollen som den primære kilden til inntekt, men som et verv de utfører et par ettermiddager i måneden, sikrer en også at flere får muligheten til å være meglere, enn ved en ordning der meglersoppgaven er en fulltidsjobb. At meglersvervet ikke er en fulltidsjobb kan også bidra til at meglere i mindre grad ses på som statens representant enn en fulltidsansatt meglere vil gjøre. Ordningen er også med på at meglere beholder kontakten med "det vanlige samfunnet" gjennom for eksempel jobb og studier. Dette er også med på å spre kunnskap om metoden som brukes i konfliktrådet, nemlig å

legge til rette for at folk selv er i stand til å håndtere mange av sine problemer gjennom dialog. Man kan også argumentere for at lekfolkordningen sikrer mer motiverte meglere. Megling er et verv en holder på med mens en er motivert, det er ikke den primære inntektskilden, og de praktiske og psykiske utfordringer som kan gjøre seg gjeldende ved et jobbskifte, vil ikke gjøre seg gjeldende i samme grad når en person vurderer om han skal fortsette som meglere i konfliktrådet.

En av ulempene med en lekfolkordning er at det fører til større utskiftning blant meglere. Dette kan også sees på som en fordel. Ifølge Christie 1977 burde oppgaven i å megle konflikter gå på omgang, slik at en som har fått muligheten til å være konfliktrådsmeglere en gang, må vente helt til alle andre har prøvd seg, før hun eller han får muligheten igjen. Det kan imidlertid være vanskeligere for en som driver med megling på "fritiden" å følge opp saker som trenger oppfølging. Dette kan særlig være et problem i de mer alvorlige sakene, slik som alvorlige voldssaker og der det er vold i nære relasjoner.

En annen utilsiktet virkning er at meglersopplæringen hos konfliktrådet, har fått et så godt rykte at enkelte tar meglersopplæringen i konfliktrådet først og fremst for å kunne benytte kunnskapen de tilegner seg der på andre arenaer. Man kan også si at dette er vel anvendt tid for konfliktrådene, siden det bidrar til å spre metoden som brukes i konfliktrådet til andre arenaer. Et av de viktigste målene er jo nettopp at folk skal kunne håndtere sine egne konflikter, eller aller best å forhindre at de oppstår. Dette målet oppnås best gjennom å spre kunnskap om konflikthåndtering gjennom dialog til så mange som mulig.

Arbeidsgruppen ønsker å holde fast ved lekfolkprinsippet også i mer alvorlige saker, men ser at det kan være behov for ekstra opplæring av meglere i slike saker.

10.3.4 Allsidig sammensetning av meglere

I domstoloven § 67 er det slått fast at utvalget med lagrettemedlemmer og meddommere skal ha en allsidig sammensetning, slik at de best mulig representerer alle deler av befolkningen. Lekdommerutvalget viste til at det er et grunnleggende hensyn bak ordningen med lekdommere at alle aldersgrupper og ulike sosiale, økonomiske og politiske lag i befolkningen, til en viss grad skal gjenspeiles i lekdommerstanden. Dette prinsippet blir av lekdommerutvalget betegnet som representasjonsprinsippet.^[252] Etter arbeidsgruppens mening gjør de samme hensyn seg gjeldende for utvelgelsen av meglere i konfliktrådet. Arbeidsgruppen går derfor inn for å lovfeste at meglerskorpset skal ha en allsidig sammensetning, slik at de best mulig representerer alle deler av befolkningen.

I henhold til forskrift om megling i konfliktrådet § 6 bør meglere ha en spesiell interesse for vervet og må være egnet for meglingsrollen. Dette omtales gjerne som kvalifikasjonsprinsippet. Eide og Gjertsen 2009 fant i sine undersøkelser at flere av klagerne trakk frem at det var en ryddig og saklig atmosfære på meglingsmøtet, samt at meglere var veldig profesjonelle og hyggelige. Også noen av de påklagede understreket som spesielt bra med møtet at meglere var flinke. De hadde erfaring nok og tok seg

252 NOU 2002:11 "Dømmes av likemenn", punkt 7.7.2.1, side 70.

tid til begge parter.^[253] Etter arbeidsgruppens oppfatning er den individuelle vurderingen av meglernes interesse og egnethet for vervet avgjørende for kvaliteten på det arbeidet konfliktrådet gjør. Arbeidsgruppen velger derfor å videreføre denne bestemmelsen i lovs form.

I henhold til domstolloven § 70 første ledd må lagrettemedlemmer og meddommere ha "tilstrekkelige norskkunnskaper" for å kunne velges. Organisasjonen mot offentlig diskriminering anførte i sitt hørings svar at "tilstrekkelig kjennskap til det norske språk" er upresist.^[254] Justisdepartementet påpekte at det var problematisk å knytte kravet til et bestemt kriterium, for eksempel grunnskoleeksamen i norsk eller tilsvarende, fordi det er vanskelig å finne et objektivt kriterium som er godt egnet til å skille mellom dem som faktisk kan tilstrekkelig norsk og andre, og som ikke gir uheldige utslag i det enkelte tilfelle. Med den samme begrunnelse ønsker arbeidsgruppen å innføre en regel om at den som skal oppnevnes som konfliktrådsmedglere må ha tilstrekkelige norskkunnskaper.

10.3.5 Lokal tilknytning

Etter gjeldende rett skal det oppnevnes én eller flere konfliktrådsmedglere for hver kommune.

Det kan være lite hensiktsmessig at det oppnevnes en megler for hver kommune der kommunen er liten. For det første kan det i småkommuner "bli for nært", både av hensyn til parter og megler. For det andre er det ofte få saker i små kommuner slik at megler ikke får opparbeidet seg nok erfaring. Meglere som blir gående uvirksomme har også en tendens til å miste motivasjonen for vervet.

Det er viktig å ivareta konfliktrådernes lokale forankring. Samtidig er det ikke hensiktsmessig å ha en konfliktrådsmedglere i hver kommune i mer grisgrendt strøk. Arbeidsgruppen går derfor inn for en endring i forhold til gjeldende rett og foreslår at det kan gjøres unntak fra regelen om at det skal oppnevnes en megler for hver kommune.

10.3.6 Fratakelse av meglervervet

Som for de fleste andre verv oppstår det fra tid til annen et behov for å frata en person vervet som megler i løpet av fireårsperioden som oppnevningen gjelder for. I gjeldende rett er det ingen bestemmelser om hvorvidt dette kan gjøres og i så fall hvordan dette skal foregå. I praksis har man derfor sett eksempler på at meglere som konfliktrådslederen ikke lenger finner egnet for oppgaven ikke blir tildelt oppgaver. Både hensynet til konfliktrådets adgang til å frata meglere vervet og meglernes adgang til å kunne klage på denne avgjørelsen tilsier at en bør ha egne regler om dette.

Det er naturlig å knytte reglene for når en kan fratas vervet som konfliktrådsmedglere opp mot reglene for hva som skal til for å kunne oppnevnes som megler. Det vil si at en megler bør kunne fratas vervet dersom vedkommende ikke lenger oppfyller de formelle kravene til å bli megler eller ikke lenger anses å kunne inneha vervet fordi vedkommende ikke lenger er ansett som personlig egnet.

Vurderingen av om vedkommende ikke lenger er egnet som konfliktrådsmedglere vil bero på en konkret helhetsvurdering. Det overlates til departementet å fastsette de nærmere retningslinjene for denne vurderingen. I vurderingen er det viktig å ta hensyn til at det i en sak om fratakelse av meglerverv kan være tre kryssende hensyn. Det ene er hensynet til meglere. Det er viktig at man lager regler som beskytter meglere mot usaklig og/eller vilkårlig fratakelse av meglervervet. Det andre er hensynet til konfliktrådet som institusjon. Det er viktig at man sikrer konfliktrådets interesse i å kunne frata meglere vervet dersom de skader konfliktrådets omdømme. Det tredje er hensynet til partene i saken. Konfliktrådsmedglere kan bli utsatt for kritikk fra misfornøyde parter som ønsker å fjerne meglere de hevder er uegnede. Det bør være adgang til å ta hensyn til slike klager, men reglene må ta hensyn til konfliktrådets uavhengige stilling.

Kompetansen til å frata en megler vervet, bør tillegges det samme organet som oppnevner meglere, det vil si oppnevningssutvalget.

Reguleringen av dette foreslås tatt inn i forskriften som skal regulere konfliktrådets virksomhet. Det bør også gis regler om formkrav. Fratakelsen må varsles skriftlig med en måneds frist, og fratakelsen må ha saklig begrunnelse. Retningsgivende for kriteriene bør være arbeidsmiljøloven med forarbeider og rettspraksis.

For konfliktrådsledere og andre ansatte i konfliktrådet gjelder arbeidsmiljølovens regler i forhold til formkrav, adgangen til oppsigelse og vern mot usaklig oppsigelse. For ansatte som omfattes av tjenestemannsloven gjelder også bestemmelser om prøvetid, jf tjenestemannsloven § 8.

Arbeidsgruppen har drøftet om meglere bør oppnevnes med automatisk prøvetid på seks måneder. Innen dette tidsrommet vil konfliktrådet ha fått nok informasjon til å vurdere egnethet. Meglerne må da fratas oppnevningen dersom de ikke tilpasser seg arbeidet eller ikke tilfredsstiller rimelige krav til dyktighet og pålitelighet.^[255] Arbeidsgruppen mener dette bør reguleres inn i forskrifts form.

Arbeidsgruppen går også inn for å lovfeste en plikt for meglere til å informere konfliktrådet dersom hun eller han ikke lenger tilfredsstiller de formelle kravene.

10.4 En eller flere meglere

Det følger av konfliktrådsloven § 8 at den enkelte sak skal settes med én megler. I forskriften § 12 første ledd er det imidlertid slått fast konfliktrådslederen, når den finner det hensiktsmessig, kan utpeke flere meglere til å assistere. Det er etterhvert utviklet seg en fast praksis i konfliktrådene om at det som hovedregel utpekes en hovedmegler og en medmegler. Dersom konfliktrådslederen finner det hensiktsmessig utpekes det bare én megler.

Arbeidsgruppen foreslår å endre denne bestemmelsen slik at det blir opp til konfliktrådslederens skjønn å avgjøre om en sak skal settes med én eller flere meglere. Da det kan oppstå uenighet mellom meglere om godkjenning av en avtale, ser arbeidsgruppen det som hensiktsmessig at konfliktrådet i hver sak utpeker én megler som er ansvarlig for godkjenning av avtalen.

253 Med ! eller ?, NF-rapport nr. 14/2009, Ann Kristin Eide og Hege Gjertesen, side 156f.

254 Ot. prp nr. 22 (2006-2007) Om endringer i domstolloven mv. (valg av lekdommere), punkt 7.4.2 side 36.

255 Se Arbeidsmiljøloven § 15-6

10.5 Vernetting

Etter gjeldende rett skal megling som hovedregel skje i den kommune der påklagede bor eller oppholder seg, jf. konfliktrådsloven § 6 og påtaleinstruksen § 18A-2 andre ledd. Er det flere påklagede, bør saken behandles der flest påklagede bor eller oppholder seg.

I straffesaker beslutter påtalemyndigheten hvilket konfliktråd som skal behandle saken.^[256] Dersom det finnes hensiktsmessig, kan påtalemyndigheten beslutte å fremme saken for et annet konfliktråd enn det som følger av hovedregelen.^[257] Konfliktrådet kan i særlige tilfelle avtale med påtalemyndigheten at saken skal overføres til et annet konfliktråd.^[258]

I sivile saker avgjør konfliktrådslederen hvor saken skal behandles. Spørsmålet avgjøres ut i fra hva konfliktrådslederen finner mest hensiktsmessig. Partenes syn skal tillegges vekt.

Arbeidsgruppens undersøkelser viser at de fleste konfliktråd er at den oppfatning at det er mest rettferdig at meglingen finner sted der fornærmede/klager bor. Det blir blant annet påpekt at ”[s]å lenge det ikke ytes noen form for dekning av reiseutgifter er det urimelig at klager skal reise til påklagede. Ofte har påklagede ikke økonomi til å reise, slik at i praksis oppfordres partene å møtes på midten og dette fungerer ganske greit.”

Sekretariatet for konfliktrådene har også påpekt at det kan synes minst like naturlig at meglingen gjennomføres der klager/fornærmede bor.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at megling i utgangspunktet bør skje der fornærmede/klager bor. Dette fordi det er urimelig at fornærmede/klager skal påføres en ekstra belastning og økonomisk byrde ved å måtte reise til gjerningsperson/påklagede. I en straffesak, hvor staten er part mot tiltalte, betraktes tiltalte som den svake part. I konfliktrådssammenheng, betraktes fornærmede/klager som den svake part og det kan av rettferdighetsbetraktninger synes som et bedre utgangspunkt at megling skjer der fornærmede/klager bor.

Det er imidlertid også andre hensyn som kan gjøre seg gjeldende ved valg av sted for megling. I noen tilfeller er den beste løsningen at partene møtes et sted midt mellom der de bor. Fra konfliktrådene blir det også påpekt som en viktig faktor at meglingsmøtet bør legges til nærmiljøet eller der de fleste deltagerne bor, også de som deltar fra kommunen. Tilgangen på egnede lokale, særlig ved stormøter, kan også være en faktor av betydning. I enkelte saker kan det også tenkes at partene ønsker megling i en tredjekommune av anonymitetshensyn. Det bør også legges vekt på hva partene ønsker. Arbeidsgruppen er derfor av den oppfatning at konfliktrådene bør gis en vid adgang til å legge meglingen til det stedet de finner det mest hensiktsmessig.

Etter gjeldende rett skal uenighet mellom konfliktrådene om hvor megling skal skje avgjøres av fylkesmannen, jf. forskriften § 9 annet ledd. Denne bestemmelsen stammer fra den tid da konfliktrådene var kommunale. Etter arbeidsgruppens mening er det naturlig om denne kompetansen legges til Sekretariatet for konfliktrådene.

256 Forskriften § 9 første ledd.

257 Påtaleinstruksen § 18A-2 andre ledd.

258 Forskriften § 9 (1).

Ifølge forarbeidene skal konfliktrådet i sivile saker vurdere om det er grunnlag for å avvise saken med den begrunnelse at saken hører hjemme i en annen kommune, men at unntak kan gjøres der partene har gode grunner for å velge et annet vernetting.^[259] Etter arbeidsgruppens oppfatning bør partene i sivile saker stå forholdsvis fritt i valg av konfliktråd, dersom begge samtykker. Dersom partene er uenige, avgjør konfliktrådet spørsmålet. I de rent sivile sakene kunne det virke mer logisk å ha meglingen der påklagede bor. I de sakene vil man kunne gå ut ifra at det er klager som er mest motivert for å bringe saken inn for konfliktrådet, det er også denne som har bedt om det og det kan derfor virke urimelig at påklagede skal reise. Mange av de sivile sakene konfliktrådene behandler har sin bakgrunn i et påstått straffbart forhold. I disse sakene vil de samme hensynene gjøre seg gjeldende som for straffesakene. Det vil være komplisert og arbeidskrevende å skille mellom rent sivile saker og sivile saker med bakgrunn i et påstått straffbart forhold. Arbeidsgruppen går derfor inn for en felles regel for sivile saker og straffesaker.

Regelen om at meglingen kan foregå på ethvert sted som finnes hensiktsmessig, men normalt ikke på noen av partenes bopel foreslås videreført.

Er konfliktrådene uenig seg imellom om hvor saken skal behandles, avgjør Sekretariatet for konfliktrådene hvilket konfliktråd som skal behandle saken.

10.6 Krav om personlig oppmøte

Under dette punktet vil arbeidsgruppen redegjøre for sin vurdering av tre problemstillinger: Om det bør åpnes for megling i såkalte “offerløse lovbrudd”, om man bør åpne for økt bruk av såkalt “indirekte megling” og om andre enn fornærmede skal kunne møte på vegne av fornærmede.

I en sivil sak som ble behandlet i konfliktrådet fikk en ung kvinne tilbud om å møte mannen som hadde voldtatt henne. Han hadde uttrykt ønske om å møte henne før han ble løslatt fra fengslet, for å be om unnskyldning. Kvinnen hadde ikke noe ønske om å møte mannen, hun hadde lagt hendelsen bak seg og anså seg ferdig med saken. Hun var imidlertid kjent med at broren og faren hennes var sinte på mannen som hadde voldtatt henne og at de ønsket hevn. Hun var redd for hva de mannlige slektningene hennes kunne komme til å gjøre og ønsket at konfliktrådet skulle legge til rette for en samtale mellom han som hadde voldtatt henne, broren og faren hennes. Møtet var vellykket og kvinnen slapp å være redd for at de mannlige slektningene skulle begå en kriminell handling for å hevne en urett som var begått mot henne.

10.6.1 Offerløse lovbrudd

I henhold til juridisk terminologi er “fornærmede” betegnelsen på den som har fått sin interesse krenket ved at noen har overtrådt en straffebestemmelse som er ment å beskytte private interesser.^[260] Litt forenklet kan en si at den fornærmede er den som den straffbare handlingen har gått direkte utover, for eksempel eieren av noe som

259 Ot. prp. nr. 56 (1989-90), punkt 2.6.1.3, s. 15

260 se f. eks Jo Hov: Fornærmedes stilling s. 17 flg

blir stjålet eller den som blir utsatt for vold.^[261] Lovbrudd der det ikke er noen direkte fornærmet blir ofte omtalt som "offerløse lovbrudd". Det følger av konfliktrådsloven § 7 at partene må møte personlig i meglingsmøtet. Dette har vært tolket slik at såkalte "offerløse lovbrudd" har vært utelukket fra meglings i konfliktrådet som straffesak.

I de senere år har de likevel utviklet seg en viss praksis for at man også kan megle i slike saker. Arbeidsgruppens undersøkelse viser at de fleste konfliktråd har meglet i trafikk- og narkotikasaker hvor det ikke har vært noen fornærmet i straffeprosessuell forstand. Eksempler på slike saker er trafikk- og narkotikasaker, heleri, uforsvarlig omgang med ild, manglende innlevering av selvangivelse, dokumentforfalskning og falsk nødmelding.

I NOU 2008:15 ble det foreslått åpnet for konfliktråds-megling både i saker der fornærmede ikke ønsker å møte og i saker med "offerløse lovbrudd". Utvalget begrunnet dette med at det etter dagens praksis kan bli tilfeldig hvilke barn som gis mulighet til å møte i konfliktrådet og hvilke som får en tradisjonell reaksjon. Utvalget mente det er viktig å forsøke å få til et møte med fornærmede, men ønsket samtidig å åpne for at representanter for fornærmede skal kunne møte der dette ikke er mulig. Utvalget foreslo at foreldre/verge, eller en interesseorganisasjon kan møte i stedet for offeret dersom det ikke er en fornærmet i saken eller denne ikke ønsker å møte. Utvalget ønsket å åpne for slik meglings ved tilføyelsen av et nytt annet og tredje punktum i konfliktrådsloven § 11 som lyder: "Saken kan tas til behandling selv om det ikke er en part som er påført en skade, tap eller annen krenkelse eller denne parten ikke ønsker å møte. Konfliktrådet kan da be en annen representant om å opptre for denne parten."

Flere høringsinstanser kommenterte endringsforslaget. Politidirektoratet og Oppfølgingsteam Trondheim støttet forslaget om adgang til å megle i visse saker uten at det møter en fornærmet part. Også Vestfold politidistrikt støttet forslaget om at fornærmede kan la seg representere av andre. Norges politilederslag støttet forslaget om at andre kan representere fornærmede, men støttet ikke forslaget om at interesseorganisasjoner skal representere i saker uten fornærmet. Motsatt støttet Salten politidistrikt forslaget om at meglings kan skje med en fornærmedegruppe der det ikke er en direkte fornærmet, men var mer usikker på om det burde åpnes for meglings med en representant for fornærmede. Kriminalomsorgen region sørvest støttet forslaget om at fornærmede kan la seg representere av en annen dersom vedkommende ikke motsetter seg at saken overføres til behandling i konfliktrådet. Regionen mente videre at det er nødvendig å respektere fornærmedes valg dersom denne ikke ønsker at saken blir behandlet i konfliktrådet. Asker og Bærum politidistrikt spurte om hva det i disse sakene skal megles om, og om en samtale mellom et barn og for eksempel Trygg trafikk vil ha en ønsket effekt. Det ble særskilt vist til at vedkommende barn allerede i forkant vil ha hatt en bekymringssamtale med politiet, eventuelt i tillegg til samtale med barnevernet.

Sekretariatet for konfliktrådene mente forslaget om å gi adgang til konfliktråds-megling i saker der fornærmede ikke ønsker å delta og ved offerløse lovbrudd vil åpne for

en uthuling av prinsippet om at konfliktrådsbehandling som hovedregel innebærer et personlig møte mellom partene. De ga dessuten uttrykk for at det vil kunne generere uforholdsmessig mye arbeid for konfliktrådet å finne fram til en alternativ "fornærmet". Dersom den foreslåtte tilføyelsen i § 11 blir vedtatt, mente Sekretariatet at det var en absolutt forutsetning at det ikke skulle kunne inngås avtaler om erstatning til fornærmede. Det anføres at konfliktrådet ellers vil kunne utvikle seg til et rent "betalingsinstitutt".

Justis- og politidepartementet har i Prop. 135 L (2010-2011) fulgt opp NOU 2008: 15 og foreslår blant annet en ny straffereaksjon, kalt ungdomsstraff. Reaksjonen forutsetter ikke fornærmedes samtykke. Departementet behandler imidlertid ikke spørsmålet om en generell regel i § 11 om at alle straffesaker som overføres til konfliktrådet, skal kunne megles uten fornærmedes deltakelse, men overlater denne vurderingen til inneværende arbeidsgruppe.^[262]

Svarene på spørreundersøkelsen foretatt av arbeidsgruppen (vedlegg 2) viser at nesten samtlige konfliktråd er positive til at det bør åpnes for å megle ved såkalte offerløse lovbrudd.

Selv om det ikke finnes noen direkte fornærmet i straffeprosessuell forstand er det ofte mange som er direkte eller indirekte berørt av lovbruddet. Et konfliktråd forteller at de meglet i en sak der noen ungdommer hadde kjørt uforsvarlig fort i et nabolag. Politiet ønsket at ungdommene skulle møte noen foreldre fra nabolaget som var bekymret for at barna skulle bli påkjørt av bilene. Møtet resulterte i at bilførerne skjønte foreldrenes bekymring og ble enige om å sette ned farten i nabolaget. Konfliktrådene forteller at ved offerløse lovbrudd stiller ofte politiet som representant i konfliktrådet. Av andre eksempler nevnes ordfører, ligningsmyndigheten, restauranteier ved bruk av falsk legitimasjon, statens vegvesen, brannsjef eller andre ansvarlige personer som jobber på vedkommende fagområde, organisasjoner, institusjoner eller andre representanter fra det offentlige.

Praksis har vist at et møte mellom personer som er berørt av lovbruddet kan ha samme positive effekt som et møte mellom dem vi tradisjonelt har definert som parter i konflikten. Arbeidsgruppen ønsker derfor å åpne for at også såkalte "offerløse lovbrudd" kan behandles i konfliktrådet dersom de er egnet for det. Etter arbeidsgruppens syn vil egnethetsvurderingen bero på forhold knyttet til lovbruddet, gjerningspersonen og om det er noen personer som er berørt av hendelsen og som kan møte til meglings. Arbeidsgruppen ønsker ikke å begrense regelen til bare å omfatte personer som var under 18 år på handlingsstidspunktet, men legger til grunn at gjerningspersonens alder vil være et moment ved egnethetsvurderingen. Videre understreker arbeidsgruppen at både meglings og avtalen i slike saker bør dreie seg om hvordan hendelsen har berørt partene, og er av den oppfatning at det ikke bør være adgang til å avtale erstatning i form av penger i disse sakene. Erstatning i form av arbeid, for eksempel ved at noen ungdommer som har drevet hærverk inngår avtale om at de skal rydde opp bør det imidlertid være adgang til.

10.6.2 Indirekte meglings

I enkelte saker kan det være svært vanskelig eller svært kostbart å få til et fysisk møte mellom partene. Spørsmålet er da om en skal tillate at straffesaken avsluttes ved meglings via

261 <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20062006/010/PDFs/NOU200620060010000DDDPDFs.pdf> NOU 2006:10 side 24.

262 Prop. nr. 135 L. (2010-2011) side 115.

telefon eller videokonferanse. Arbeidsgruppen er kjent med at telefonmegling brukes minst mulig, men at det gjøres i enkelte saker, når de geografiske avstandene er store og meglingen ellers ikke vil kunne finne sted, eller meglingen på grunn av forholdene må utsettes uforholdsmessig lenge. Som svar på arbeidsgruppens spørreundersøkelse fikk vi beskrevet at en ved enkelte konfliktråd har samarbeidet med andre konfliktråd. Der partene er bosatt på forskjellige steder og telefonmegling er nødvendig, samarbeider konfliktrådene med andre konfliktråd og har telefonmøter med megler til stede på begge steder. Arbeidsgruppen er også kjent med at dette har vært gjort i ett tilfelle der den ene parten var bosatt i Sverige. Er det klager som er bosatt et annet sted hender det at det gjennomføres megling uten at megler er til stede hos klager.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at det også i fremtiden bør være en viss adgang til telefonmegling/videomegling, men at det, som i dag, bør begrenses til de tilfeller der det er absolutt nødvendig. Etter arbeidsgruppens syn er det ikke nødvendig med en lovendring for å fortsette denne praksisen, da uttrykket "personlig" i konfliktrådsloven § 7 kan tolkes utvidende til også å omfatte samtaler via telefon eller ved videokonferanse.

10.6.3 Representant for fornærmede

Kravet om personlig fremmøte innebærer en begrensning i adgangen til å overføre straffesaker. En har ikke tillatt at fornærmede lar en representant møte sitt sted. I forlengelsen av dette skal heller ikke én fornærmet kunne møte på vegne av andre, for eksempel i saker med omfattende seriekriminalitet. I sivile saker står partene fritt til å bestemme hvem som skal møte til megling. Dette har også vært gjort med stort hell. Se blant annet eksemplet i tekstboks(en) under punkt 10.6.

Dersom fornærmede ikke ønsker å delta, kan etter arbeidsgruppens vurdering dennes interesser ivaretas av en representant for fornærmede eller av en interessegruppe. Fornærmedes eget ønske om stedfortreder bør veie tungt. Fornærmede kan også viderefremme konsekvensene av lovbruddet via andre dersom vedkommende selv ikke ønsker å møte. Det er heller ikke noe i veien for at fornærmede og domfelte møtes på et senere tidspunkt i prosessen dersom dette er ønskelig. Det kan også være riktig å innkalle andre som er berørt av lovbruddet enn den som er direkte fornærmet, for eksempel sentrale vitner til hendelsen. Også slike personer vil kunne opplyse saken om konsekvensene av lovbruddet.

Der fornærmede er mindreårig kan foreldrene eller verge representere barnet og de har alltid rett til å delta sammen med barnet. I henhold til barneloven § 33 skal foreldrene gi barnet stadig større selvvråderett med alderen. Foreldre bør derfor gi større barn muligheten til å delta og påvirke utfallet av avtalen. For mindreåriges adgang til å inngå avtaler i konfliktrådet se punkt 7.2.1.

Arbeidsgruppen ønsker også å åpne for at fornærmede kan be om at en annen møter på sine vegne, men fortsatt slik at det er den som er fornærmet i straffeprosessuell forstand, som har kompetanse til å samtykke i at saken avgjøres ved megling i konfliktråd. Dette for å respektere fornærmedes valg dersom denne ikke ønsker at saken blir behandlet i konfliktrådet.

Arbeidsgruppen ønsker å opprettholde prinsippet om at alle fornærmede i en sak må samtykke for at en straffesak

skal kunne avgjøres ved megling i konfliktrådet. Arbeidsgruppen ønsker imidlertid å åpne opp for at dersom det er flere fornærmede i en sak, kan en tillate etter en konkret vurdering av saken, at en av de fornærmede møter på vegne av de andre fornærmede i saken.

Hvis den skadelidte er et foretak, kan en person i foretakets tjeneste møte på dets vegne. Dette har vært tolket slik at blant annet vektere ved kjøpesentre kan møte som part i konfliktrådet. Flere konfliktråd har ytret ønske om det også i naskerisaker bør åpnes for at vektere skal kunne møte på vegne av butikken det har blitt nasket i. Dette fordi det ofte er vanskelig å få en av de ansatte i butikken til å møte og fordi vektere ofte jobber forebyggende mot naskeri og således blir berørt av handlingen.

10.7 Rett til tolk

Det følger av forskrift om megling i konfliktråd § 22 at partene uten kostnad har rett til å la seg bistå av tolk etter nærmere regler som departementet fastsetter.

Konfliktrådene benytter tolk i de tilfeller partene har en annen etnisk bakgrunn enn norsk og de er usikre på om partene forstår hva som blir sagt. I 2010 brukte konfliktrådene tolketjenester i 272 saker av totalt 8685 saker.

I Justisdepartementets rapport 14. mai 2005 "Rett til tolk. Tolkning og oversettelse i norsk straffeprosess" vurderes reglene for bruk av tolk og oversettelse av dokumenter i forbindelse med straffesaker. I rapporten ses det nærmere på hvordan minoritetsspråkliges rettsikkerhet kan sikres bedre i møtet med det norske rettsapparatet. Problemstillinger knyttet til bruk av tolk diskuteres også i rapporten utarbeidet for Arbeids- og inkluderingsutvalget "Bedre forvaltningspraksis for bruk og bestilling av tolk" av 15. august 2009. Ingen av rapportene omtaler eksplisitt bruk av tolk ved megling eller tilrettelagte samtaler i konfliktrådet, men mange av de samme hensynene gjør seg gjeldende ved bruk av tolk i konfliktrådet som for de tilfellene som er omtalt i rapportene.

Ifølge Europarådets anbefaling artikkel 9 og FN's anbefaling artikkel 12 skal partene ha rett til "translation and/or interpretation", det vil si oversettelse og tolkning, dersom det er nødvendig.

Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2 nr. 1 fastslår blant annet at Europarådets konvensjon 4. november 1950 (EMK) om beskyttelse av menneskerettighetene skal gjelde som norsk lov. Ved motstrid med annen lovgivning skal konvensjonens bestemmelser gå foran, jf. menneskerettsloven § 3. I denne konvensjonen er det særlig artikkel 6 tredje ledd bokstav a og e som er aktuelle ved spørsmålet om rett til, og bruk av tolk og skriftlige oversettelser i straffesaker som behandles i konfliktrådene.

Prinsippet om rettfærdig rettergang er slått fast i EMK artikkel 6 første ledd. For straffesaker er den generelle regelen fulgt opp av spesielle minimumsrettigheter i artikkel 6 tredje ledd. Ingen av disse bestemmelsene får direkte anvendelse der en straffesak avgjøres ved megling i konfliktråd. Artikkel 6 gjelder for en avgjørelse av saken, det vil si når spørsmålet er siktedes skyld og eventuelle straff. EMD har slått fast at artikkel 6 i prinsippet gjelder under hele rettergangen.^[263] Hvorvidt bestemmelsen

263 Erik Møse. Menneskerettigheter. Oslo 2002, side 339.

gjelder der en straffesak avgjøres ved megling i konfliktråd er noe usikkert. Overføring til megling i konfliktråd etter straffeprosessloven § 71 a innebærer en konstatering av skyld. Gode grunner taler derfor for å gi EMK artikkel 6 anvendelse der en straffesak avgjøres i konfliktrådet.

For å understreke viktigheten av bruk av tolk, foreslår arbeidsgruppen at hjemmelen for bruk av tolk i konfliktrådet inntas i konfliktrådsloven. I tråd med anbefalingene gitt i "Bedre forvaltningspraksis for bruk og bestilling av tolk" anbefaler arbeidsgruppen at det utarbeides sentrale retningslinjer for bestilling og bruk av tolk i konfliktrådene.

Det største problemet i forbindelse med retten til fri bruk av tolk, har for konfliktrådene vært de økonomiske kostnadene knyttet til bruken. Bruk av tolk varierer med bakgrunnen til partene og er derfor vanskelig å budsjettere. Kostnadene belastes det enkelte konfliktråds budsjett og ved budsjettfordeling er det vanskelig å skaffe rom for denne type variable utgifter.

På spørsmål om konfliktrådene opplever noen problemer ved bruk av tolk har arbeidsgruppen fått tilbakemelding på at det gjennomgående er vanskelig å få tak i autorisert tolk, og at løsningen ofte blir telefontolking. Noen ganger sier partene at de har skaffet tolk selv, og så viser det seg å være et familiemedlem med de komplikasjoner det kan medføre.

Det erfares også at tolk blander seg inn og ikke bare tolker det som sies. I enkelte saker er tolken for nær den ene parten. Flere konfliktråd hevder at partene i enkelte saker vegrer seg mot å bruke tolk fordi de er redde for at tolken ikke kommer til å overholde taushetsplikten sin. I slike tilfeller kan telefontolking oppleves som et bedre alternativ fordi tolken ikke ser partene. Mange meglere synes det er veldig utfordrende å ha med tolk, særlig på telefonen, og rapporterer ofte om misforståelser og vanskelige møter. Arbeidsgruppen har også fått tilbakemeldinger på at bruk av tolk i stormøter kan være vanskelig hvis det er mange tilstede og flere språk som skal simultantolkes. Mange har også gitt tilbakemelding om at kvaliteten på tolkingen ofte ikke er god nok.

I de samiske områdene har konfliktrådet etter hvert fått flere samiske meglere. Disse er ofte inhabile på grunn av de spesielle reglene i det samiske samfunnet, og ofte må det skaffes tolk.

Et konfliktråd beskriver sin instruks om bruk av tolk slik: "Megler har fått opplyst at skulle de via forkontakt være usikre på om en eller begge parter forstår norsk godt nok til å forstå det som skjer på et meglingsmøte, så bestill tolk!".

Det er også påpekt fra flere at meglerne bør få opplæring i å bruke tolk.

Det rapporteres om at utgiftene er økende og at kostnadsdekningen kan være et problem.

I 2010 brukte konfliktrådene totalt 490 913 kroner på tolketjenester fordelt på 272 saker, det vil si ca. 1800 kroner i snitt per sak. Kostnadene til tolk i den enkelte sak kan bli svært store. Særlig der det er bruk for mer enn én tolk og tolken må reise langt for å komme til møtelokalet. Enkelte små konfliktråd er sårbare for store uforutsette utgifter til bruk av tolk. Det er uheldig at konfliktrådene skal måtte vurdere behovet for tolk og oversettelse opp mot andre viktige oppgaver som skal dekkes over driftsbudsjettet. I "Rett til tolk" foreslås det at "både domstoler, politi- og påtalemyndighet og kriminalomsor-

gen får anledning til å postere regelstyrte tolke- og oversettelsesutgifter på kapittel 414 og kapittel 466."^[264]

Arbeidsgruppen støtter dette forslaget. Justismyndighetene bør få den samme mulighet til å følge opp Norges internasjonale forpliktelser. Dette må også gjelde konfliktrådene.

For å sikre bruk av tolk i de sakene der det er behov for det, og uavhengig av det enkelte konfliktråds budsjettssituasjon foreslår arbeidsgruppen at også konfliktrådene bør gis anledning til å belaste regelstyrte tolke- og oversettelsesutgifter på disse regelstyrte postene.

10.8 Støtteperson, juridisk bistand, godkjenning av avtale og angrefrist

10.8.1 Støtteperson og juridisk bistand

Vi har i norsk rett ingen bestemmelse som slår fast at partene har rett til å søke juridisk bistand i forbindelse med et møte i konfliktrådet. Det er imidlertid klart at partene har rett til å be om slik bistand i forbindelse med møtet. Partene har imidlertid ikke lov til å la seg bistå av en advokat i selve meglingsmøtet, jf. konfliktrådsloven § 7 tredje ledd. Å holde profesjonelle aktører, og da særlig advokater, utenfor meglingen var en av grunntankene bak den norske konfliktrådsordningen. Tanken var at partene i stor grad var i stand til å håndtere sine egne konflikter uten juridisk bistand.

Ifølge Europarådets anbefaling artikkel 8 har partene "the right to legal assistance". Ifølge FNs anbefaling artikkel 12 bokstav a har partene "the right to legal advice before and after the restorative process." Denne bestemmelsen forstås som at partene har en rett til å søke juridisk bistand, den kan ikke forstås som at myndighetene har noen plikt til å sørge for juridisk bistand i forbindelse med megling. Videre kan den heller ikke tolkes dithen at den gir rett til offentlig oppnevnt forsvarer eller fri rettshjelp.

Etter gjeldende rett skal megleren nekte å godkjenne en avtale som i urimelig grad favoriserer den ene av partene eller er uheldig av andre tungtveiende grunner, jf. konfliktrådsloven § 14. Arbeidsgruppen ønsker å videreføre denne regelen slik den er i dag, men understreker at utfordringene med å vurdere rimeligheten av avtalene øker i takt med at stadig mer alvorlige saker avgjøres ved megling i konfliktråd. Dette understrekes blant annet i Eide og Gjertsens rapport Med ! eller ? I rapporten påpekes det at i sakene (i prosjektet) der klager er blitt påført utgifter som resultat av den straffbare hendelsen, varierer avtalene fra å være rene "opp og avgjort-avtaler", til erstatningsbeløp på opp til 20.000 kr. Det påpekes videre at partene ikke alltid er like enige som avtalen synes å indikere. "Generelt uttrykker både klager og påklagede stor usikkerhet i forhold til hva som er rett og rimelig å kreve og å bli avkrevd. Enkelte personer har også uttrykt behov for at noen skulle kunne representere dem eller forsvare dem i møte med krav de kjenner seg hjelpeløse mot, eller ikke tør stille. Enkelte påklagede forteller at de opplever det som vanskelig å motsette seg de krav som blir stilt på møtet, nettopp fordi de føler seg så skyldige."^[265]

I Prop. 135 L (2010-2011) går Justis- og politidepartementet inn for at forsvareren også kan delta i ungdomsstormø-

264 Rett til tolk. Tolking og oversettelse i norsk straffeprosess, rapport utarbeidet for Justis- og politidepartementet, 14. mars 2005, side 26.

265 NF-rapport nr. 14/2009, Med ! eller ?, side 8.

tet. Forsvareren skal ikke representere domfelte under møtet, men kun fungere som en støtteperson og påse at ungdomsplanen ikke blir urimelig tyngende. Det anføres at “[e]n viktig del av straffereaksjonen er ansvarliggjøring av den domfelte, og et møte med den fornærmede eller andre som er berørt av den straffbare handlingen vil stå sentralt. Et slikt møte vil ikke få tilsvarende betydning dersom barnet blir representert av en annen, uavhengig av om dette er en forsvarer eller en av foreldrene.”^[266]

Ungdomsplanen skal kun godkjennes av ungdomskoordinatoren, domfelte og dennes verger. Forsvareren kan imidlertid gi råd til domfelte om vedkommende bør godkjenne planen eller ikke. Det fremheves at det er viktig at forsvareren har god kjennskap til ungdomsstraffen og at forsvarerens rolle er avklart på forhånd.

Dersom domfelte har forsvarer på ungdomsstormøtet foreslår departementet at også fornærmedes bistandsadvokat bør delta i møtet. Det blir understreket at fornærmede også kan ha andre støttespillere i møtet, for eksempel en representant fra rådgivningskontoret for kriminalitetsofre.

Straffeprosessloven § 94 slår fast at siktede på ethvert trinn av saken har rett til å la seg bistå av en forsvarer etter eget valg. Bestemmelsen gir en rett til å la seg bistå av en privat forsvarer, men gir ingen rett til offentlig oppnevnt forsvarer. Private forsvarere betales av siktede selv, offentlige forsvarere av staten. Straffens lengde fastsettes av domstolen, mens innholdet i reaksjonen fastsettes i meglingsmøtet. En naturlig språklig forståelse taler for at på et hvert trinn av saken også omfatter meglingsmøtet, slik at siktede/domfelte i straffesaker har rett til å la seg bistå av forsvarer i møtet i medhold av denne bestemmelsen.

Med bakgrunn i ovennevnte foreslår arbeidsgruppen at forbudet mot å ha med en støtteperson som er advokat i meglingsmøtet ikke videreføres i den nye loven. Arbeidsgruppen ser ingen grunn til å skille mellom sivile saker og straffesaker. Konfliktrådet er, og skal også i fremtiden være, et lavterskeltilbud der man kan søke bistand til å få løst konflikter. Dersom en eller begge parter ønsker å la seg bistå av en advokat skal ikke dette sperre for bruk av konfliktrådet. Advokaten skal imidlertid bare tjene som en støtteperson og skal ikke representere parten i møtet. Det er et grunnleggende prinsipp for gjenopprettende prosesser at det er partene som skal komme frem til en løsning. For å ivareta dette hensynet er det viktig at advokaten er kjent med sin rolle i møtet.

10.8.2 Godkjenning av avtalen

Meglingen avsluttes med at megleren skriftlig godkjenner avtalen. Etter konfliktrådsloven § 14 skal megler nekte å godkjenne avtalen dersom avtalen i urimelig grad favoriserer den ene av partene, eller er uheldig av andre tungtveiende grunner. Arbeidsgruppen har erfart at meglere har godkjent avtaler som er urimelige eller favoriserer en av partene. På den bakgrunn ønsker arbeidsgruppen å foreslå at konfliktrådsleder kan sette til side meglers godkjenning av avtalen i særlige tilfeller.

Hovedregelen skal likevel være at det er megler som godkjenner avtalen med endelig virkning på vegne av konfliktrådet, og at konfliktrådsleders adgang til oppheving kun er en sikkerhetsventil.

10.8.3 Angrefrist

Etter gjeldende rett kan partene i en straffesak trekke seg fra avtalen ved å gi beskjed til konfliktrådet innen én uke etter at den er godkjent av megleren. Dette gjelder likevel ikke en avtale som er oppfylt, jf. konfliktrådsloven § 14 annet ledd. I sivile saker kan megleren oppfordre partene til å avtale en angrefrist, jf. forskrift om megling i konfliktråd § 15 tredje ledd.

For å sikre partene en reell mulighet til å kunne søke juridisk bistand før angrefristen utløper ønsker arbeidsgruppen å utvide angrefristen fra én til to uker i straffesaker. Arbeidsgruppen anbefaler også at det innføres en tilsvarende regel for sivile saker, men slik at partene kan avtale seg bort ifra eller utvide angre retten ytterligere dersom de ønsker det. Dette er begrunnet i at partene skal få anledning til å søke juridisk bistand, eller rådføre seg med andre, om innholdet i avtalen. Konfliktrådet fører ikke statistikk over hvor ofte angrefristen blir benyttet, men statistikken over avsluttede saker viser at 95,5 prosent av sakene enten var løpende eller innfridd, 3 prosent endte i brudd, 1,3 prosent ble delvis innfridd og 0,2 prosent ble reforhandlet. Arbeidsgruppen antar at andelen som velger å benytte seg av angrefristen vil fortsette å være lav, men at den kan være en viktig sikkerhetsventil i enkelte saker.

Arbeidsgruppen anbefaler å videreføre bestemmelsen om at angrefristen ikke gjelder for avtaler som er oppfylt.

10.9 Avtaler om erstatning i konfliktrådet

I henhold til gjeldende rett kan det inngås avtale om erstatning i konfliktrådet. Det er ingen øvre grense for hvor stor erstatningen kan være. Dette fremgår forutsetningsvis av konfliktrådsloven § 13. I straffesaker skal en avtale som forutsetter en ytelse til den skadelidte, fastsette omfanget av ytelsen og forfallstid. Det skal videre fastsettes om avtalen representerer det endelige oppgjøret mellom partene, jf. konfliktrådsloven § 13 annet ledd. I sivile saker bør tilsvarende gjøres når ikke annet finnes hensiktsmessig, jf. forskriften § 14. Dersom avtalen i urimelig grad favoriserer den ene av partene, eller er uheldig av andre tungtveiende grunner, skal megleren i straffesaker nekte å godkjenne avtalen, jf. konfliktrådsloven § 14 første ledd. I forskriften § 15 annet ledd heter det at “skriftlig godkjenning ikke er påkrevd.” Partene skal dessuten gjøres oppmerksom på at godkjenning ikke har selvstendig rettslig virkning.

Angrefristen for avtaler inngått i konfliktrådet er behandlet under punkt 10.8.3.

Det er flere problemstillinger knyttet til rettssikkerheten ved inngåelse av avtaler om erstatning i konfliktrådet. Det skal ikke foregå noen bevisførsel i konfliktrådet, men pålopte faktiske utgifter må dokumenteres. Dette reiser spørsmål rundt meglers rolle. Megleren skal legge til rette for at partene selv skal finne en måte å håndtere konflikten dem i mellom, men i slike tilfeller kan megleren fort komme i en vanskelig situasjon der det er tvil om kravet er godt nok dokumentert. Dette kan imidlertid avhjelpest ved at det avtales et nytt møte på et senere tidspunkt, slik at klager får muligheten til å fremskaffe dokumentasjon. En annen problemstilling er vurderingen av om dokumentasjonen er tilstrekkelig, i tillegg til at en ikke alltid vet hvordan skaden vil utvikle seg. Hensynet til likebehandling er en annen problemstilling. En megler har

ikke tilgang til rettspraksis og lignende slik en dommer i en retts sak har. I rapporten Med ! Eller ? blir denne problemstillingen omtalt slik:

“Vi har deltatt på flere møter hvor hendelsen har medført merutgifter for klager. Det har kunnet vært alt fra ødelagte tenner til ødelagte klær og mobiltelefon m.m. Det første vi observerte, var hvor stor forskjell det kan være på hvorvidt og i hvilken grad denne type konkrete utgifter blir erstattet som resultat av møtet. I kontraktene som er blitt utformet i slutten av møtene, er man blitt enige om alt fra bare opp og avgjort til nedbetalinger på over 20.000 kroner.

[...]

“Noen mennesker ender opp med å måtte betale mye mer enn andre for å få gjort opp for seg, selv om de økonomiske ødeleggelsene kan være identiske. Noen mennesker får mindre, eller ikke noe dekket, av reelle utgifter de er blitt påført, mens andre får dekket både konkrete utgifter med mer.”^[267]

I erstatningssaker er partene ofte opptatt av hva som er “rimelig” å kreve. Dette kan være svært vanskelig der skaden ikke så lett kan måles i penger. I forbindelse med en erstatningssak i prosjektet nevnt ovenfor, uttalte en av de påklagede at “han var usikker på hva som kunne være riktig å stille av krav eller å bli avkrevd”.^[268] Det ble også vist til at “mer enn en av de påklagede i dybdeintervjuene snakker også om at de følte at de ikke var i noen posisjon til å motsette seg krav, og gikk med på krav de egentlig følte var urimelige, selv om de ellers erkjenner all mulig skyld og angret. “I den ene saken forskerne observerte ble avtalen brutt fordi det var usikkerhet om tannlegeringen faktisk var et resultat av slaget klager var blitt påført. Forskerne påpeker i den sammenheng: “At folk finner ulike løsninger er ikke noe vi skal overprøve. Men i samtale med partene etterpå, framgår det at selv om kontrakten signaliserer noe man er blitt ”enige” om, så er ikke alltid enigheten like klar som det kan se ut som på papiret.”^[269] Usikkerheten rundt erstatningen førte i denne saken til at den påklagede i etterkant av intervjuet uttalte til forskerne at han savnet noen som kunne forsvare han.

I denne forbindelse har arbeidsgruppen drøftet hvorvidt det bør være en øvre grense for hvor store beløp det kan inngås avtale om i konfliktrådet. Ulempen med en slik grense er at en stenger for konfliktrådsbehandling av for eksempel saker der beløpet er stort, men der beløpets størrelse ikke er omtvistet, og der partene trenger en arena for å inngå en avtale. Dette kan for eksempel være tilfelle i saker om underslag.

Arbeidsgruppen antar også at en beløpsgrense egentlig ikke løser problemet. For ikke å utelukke for mange saker ville grensen måtte settes forholdsvis høyt, for eksempel ved 125.000 kr som er grensen for småkravprosess i tvisteloven. I de fleste sakene er det ikke snakk om så store beløp. Også 20.000 kr kan oppleves som mye penger for partene og en beløpsgrense vil ikke avhjelpe at det i noen saker inngås en avtale om en erstatning på 20.000 kr, mens det i en tilsvarende sak ikke blir inngått noen avtale om erstatning.

Arbeidsgruppen har derfor kommet til at det ikke bør settes noen øvre grense for hvor store summer det kan

inngås erstatning om i konfliktrådet. Problemene kan etter arbeidsgruppens syn bedre avhjelpes ved at det for eksempel avtales to møter, et meglingsmøte og et avtale-møte, slik at partene får anledning til å søke råd, for eksempel hos en jurist, før avtalen inngås. Arbeidsgruppens forslag om å utvide angrefristen fra en til to uker vil også kunne avhjelpe dette problemet.

10.10 Forholdet til voldsoffererstatning

Den som har lidd personskade som følge av en straffbar handling som krenker livet, helsen eller friheten, har rett til voldsoffererstatning fra staten. Voldsoffererstatning ytes selv om gjerningspersonen ikke kan straffes fordi vedkommende var utilregnelig som nevnt i straffeloven § 44, var under den kriminelle lavlader, eller det foreligger overskridelse av nødverge som er straffri etter straffeloven § 48 fjerde ledd, jf. § 1 første ledd i lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven) av 20. april 2001 nr. 13. Det må kunne dokumenteres årsakssammenheng mellom den straffbare handlingen og skaden det søkes erstatning for. Bestemmelsen omfatter også etterlatte etter en skadelidt som har mistet livet på grunn av den straffbare handlingen. Videre kan også et barn som har opplevd vold mot en nærstående person tilkjennes voldsoffererstatning dersom opplevelsen er egnet til å skade barnets trygghet og tillit.

Bevisbyrden for at vilkårene er oppfylt påhviler den som søker erstatning. Før voldsoffererstatning tilkjennes må søkeren godtgjøre med klar sannsynlighetsovervekt at den anførte straffbare handlingen har funnet sted, jf. § 3 fjerde ledd.

Det er i utgangspunktet et vilkår for å få voldsoffererstatning at forholdet er anmeldt til politiet. Det er også normalt et vilkår at søker har fremsatt krav overfor påtalemyndigheten om at erstatningskravet skal medtas ved en eventuell straffesak mot skadevolderen, jf. § 3 tredje ledd. I praksis har man lagt til grunn at dette vilkåret er oppfylt så sant skadelidte ikke har svart nei på spørsmål fra politiet om vedkommende vil at et eventuelt erstatningskrav skal tas med i en eventuell straffesak mot skadevolder. Det kreves normalt ikke at skadelidte har forsøkt å inndrive erstatning direkte fra skadevolder.

I henhold til konfliktrådsloven § 13 annet ledd skal det fastsettes i avtalen om denne representerer det endelige oppgjøret mellom partene. I praksis har det vært stilt spørsmål ved om klager er avskåret fra å kreve voldsoffererstatning dersom det er avtalt at avtalen innebærer det endelige oppgjøret mellom partene. Dersom det eksplisitt er avtalt at avtalen er det endelige oppgjøret mellom partene vil dette trolig være den mest nærliggende tolkningen av avtalen. Dersom avtalen ikke sier noe om avtalen innebærer det endelige oppgjøret mellom partene eller der det eksplisitt er avtalt at avtalen ikke innebærer det endelige oppgjøret mellom partene, vil en avtale om erstatning i konfliktrådet ikke avskjære klager fra å søke voldsoffererstatning.

Ved utmålingen av voldsoffererstatningen gjøres det fullt fradrag for annen økonomisk støtte som skadelidte er berettiget til som følge av skaden, jf. voldsoffererstatningsloven § 9. Det er et alminnelig erstatningsrettslig prinsipp

267 “Med ! Eller ?”, side 82f.

268 “Med ! Eller ?”, side 83.

269 “Med ! Eller ?”, side 83.

at samme skade bare kan erstattes en gang.^[270] Der påklagede har betalt erstatning til klager og der partene har avtalt at avtalen ikke innebærer det endelige oppgjøret mellom dem, eller der avtalen forholder seg taus på dette punkt, vil det som allerede er betalt i erstatning komme til fradrag ved utmålingen av voldsoffererstatningen.

Det følger av voldsoffererstatningsloven § 15 første ledd at skadelidtes krav mot skadevolderen eller andre som er ansvarlig for skaden, for eksempel et forsikringsselskap, automatisk overtas av staten i den utstrekning det utbetales voldsoffererstatning. I Innst.O.nr. 46 (2000-2001) side 6 uttaler Justiskomiteen at “[k]omiteen understreker at det også forutsetter [...] at praksisen med at regresskrav bare gjøres gjeldende ved fellende dom, forelegg eller påtaleunntatelse videreføres.” I Justisdepartementets rundskriv G-17/01 punkt 5 heter det at “I samsvar med Justiskomiteens forutsetninger [...] skal det for erstatningsutbetalinger etter voldsoffererstatningsloven 2001 i utgangspunktet bare søkes regress i tilfeller der skadevolderens straffeskyld er fastslått ved fellende dom, forelegg eller påtaleunntatelse.” Disse uttalelsene har i praksis vært tolket slik at det ikke har vært krevd regress fra skadevolder der saken er avgjort ved meglings i konfliktrådet.

Når en tar i betraktning at konfliktrådet behandler stadig alvorligere voldssaker er denne praksisen etter arbeidsgruppens syn uheldig. Både ved fellende dom, utstedelse av forelegg, påtaleunntatelse og overføring til meglings i konfliktrådet er det et vilkår at straffeskyld anses bevist. I praksis kan dette føre til at det kreves regress mot en gjerningsperson som har fått saken avgjort ved påtaleunntatelse, men ikke av en gjerningsperson som har fått saken avgjort ved meglings i konfliktrådet. Dette på tross av at påtaleunntatelse ofte ilegges for mindre alvorlige forhold enn dem som overføres til meglings i konfliktrådet. Om overføring til konfliktråd ble utelatt fra Justiskomiteens uttalelse ved en inkurie eller om det var et bevisst valg, er ikke godt å si. Etter arbeidsgruppens oppfatning bør det også kreves regress av skadevoldere som har fått saken avgjort ved meglings i konfliktrådet.

For å sikre klagers rett til voldsoffererstatning foreslår arbeidsgruppen en ny bestemmelse i konfliktrådsloven som slår fast at en avtale i konfliktrådet ikke får noen betydning for rettigheter og plikter etter voldsoffererstatningsloven.

10.11 Etterforskning og gjenopprettende prosess

Politi og påtalemyndighet er en sentral leverandør av saker til konfliktrådet. Ved de endringer som foreslås av arbeidsgruppen, vil politiet ha en utvidet adgang til overføring av saker til konfliktrådet. Utvidelsen gjelder både overføring direkte på påtalenivået, jf forslaget til ny § 71 a annet ledd i straffeprosessloven, og overføring som en kombinasjon med andre reaksjonsformer som betinget straff med særvilkår og deldom. Arbeidsgruppen viser til at det i enkelte saker vil være aktuelt å involvere konfliktrådet allerede i etterforskningsfasen, og det er derfor viktig at undersøkelsene rettes mot slik behandling så tidlig som mulig etter at forholdet er anmeldt.

En utvidelse av bruken av konfliktrådet innebærer at etterforskningen i større grad enn tidligere må rettes mot slik behandling. Arbeidsgruppen har erfart at dagens praksis er at partene i avhør blir spurt om de samtykker til konfliktrådsbehandling uten at dette ledsages av en nærmere veiledning om hva slik overføring innebærer. Utover de saker som oversendes til oppfølgingsteam eller ungdomsstormøte, er det begrenset hvilke undersøkelser som rettes mot anvendelsen av gjenopprettende prosess.

Arbeidsgruppen anser at dersom en skal lykkes med en økt bruk av konfliktråd, må politiets arbeid i etterforskningen av straffesaker i større grad være rettet mot dette. Det foreslås derfor en endring i straffeprosessloven § 226, som innebærer at etterforskningen skal berede grunnen for slik behandling av straffesaken, eventuelt i kombinasjon med andre reaksjonsformer. Politiet og påtalemyndigheten kommer tidlig inn i konflikten, og vil derfor ha en særskilt stilling når det gjelder å vurdere mulighetene for at en straffesak skal kunne behandles etter prinsippene for gjenopprettende prosess, eventuelt i kombinasjon med andre reaksjonsformer.

Bestemmelsen innebærer at politiet i en tidlig fase av etterforskningen skal orientere partene i straffesaken om mulighetene for behandling av saken i konfliktrådet. Dette er i tråd med gjeldende praksis, hvor en i avhør spør fornærmede og siktede/mistenkte om samtykke til slik behandling av straffesaken. Arbeidsgruppen anser imidlertid at politiets forpliktelser i medhold av den nye bestemmelsen blir utvidet. Det må undersøkes om samtykket fra partene er informert og frivillig. Etterforskningen skal videre rettes mot hvilken form for oppfølging som vil være aktuell, om saken skal overføres til en tradisjonell meglings i konfliktrådet eller om partene skal delta i spesielle programmer.

Bestemmelsen innebærer en forpliktelse til å orientere partene i et større omfang enn tidligere. Det sentrale vil være at en i etterforskningsfasen sikrer at partene inngir et informert samtykke. Videre skal det under etterforskningen sikres at partene ikke utsettes for utilbørlig press for behandling av straffesaken i konfliktrådet.

Samtykke fra partene er et sentralt prinsipp innen gjenopprettende prosess, og arbeidsgruppen anser at et informert samtykke best sikres ved at politiet i større grad enn i dag orienterer partene om denne muligheten. Det bør derfor utarbeides informasjonsmaterieell som kan gjennomgås for fornærmede og mistenkte.

Gjenopprettende prosess innebærer i noen saker at partene i en straffesak må forholde seg aktivt til hverandre etter at straffesaken er avsluttet. Etterforskningen må derfor bidra til å sikre at slik håndtering av straffesaken ikke innebærer et fortsatt overgrep mot fornærmede. Denne risikoen foreligger særlig innen familievoldsaker, hvor en av partene over lengre tid har vært utsatt for vold og trusler. Etterforskningen må i slike tilfeller sikre at samtykket fra fornærmede er et resultat av vedkommendes egen vilje og ikke et resultat av utilbørlig press fra voldsutøveren.

Arbeidsgruppen foreslår derfor et nytt punkt f i straffeprosesslovens § 226, som regulerer formålet med etterforskningen. Etterforskningen skal tjene som forberedelse for bruk av gjenopprettende prosess.

270 Voldsoffererstatningsloven med kommentarer, note 27, www.rettsdata.no

10.12 Offerperspektivet

Regjeringen har et uttalt ønske om å styrke offerperspektivet i kriminalpolitikken.^[271]

Justisdepartementet ga 6. juli 2001 dr.juris Anne Robberstad i oppdrag å utrede fornærmedes straffeprosessuelle stilling. Dette resulterte i rapporten "Kontradiksjon og verdighet", en komparativ fremstilling av fornærmedes stilling i de nordiske land, med sikte på forslag om styrking av fornærmedes rettigheter i straffeprosessen. Rapporten ble levert 1. februar 2002.

Rapporten viste at fornærmede hadde en langt sterkere stilling i finsk og svensk rett enn i norsk rett. For å styrke fornærmedes stilling i norsk rett, foreslo Robberstad å gi fornærmede mulighet til å bli part i straffesaken med fulle partsrettigheter. Rapporten ble sendt på høring 7. juni 2002 med høringsfrist 1. november 2002.

Høringsinstansene var splittet i synet på endringsforslagene i Robberstads rapport.

På bakgrunn av høringen ble det besluttet å oppnevne et bredt sammensatt utvalg (fornærmedeutvalget) for å vurdere styrking av fornærmedes og pårørendes stilling^[272]. Dette arbeidet har resultert i flere lovendringer som har styrket fornærmedes rettstilling i straffeprosessen.

Samtidig ble det nedsatt et utvalg som skulle se på de praktiske, ikke-rettlige aspektene ved fornærmede og pårørendes møte med aktørene i straffesakskjeden. Dette arbeidet resulterte i rapporten "Æ e itj fornærma, æ e forbanna".

Arbeidsgruppen uttalte følgende om konfliktrådet (punkt 4.6.1.): "Konfliktrådet har vært og er fremdeles et alternativ til utviklingen i samfunnet mot at behandling av konflikter i økende grad overtas av profesjonelle aktører i straffesakskjeden, spesialister og andre behandlere. De direkte berørte parter i en konflikt får i megling en ansvarlig og aktiv rolle. I motsetning til straffesaksbehandlingen i domstolene, der offeret i liten grad gis mulighet til deltagelse med unntak av det å vitne. Erfaring viser at den aktive deltagelsen gir partene en opplevelse av mestring og økt selvfølelse."

Arbeidsgruppen presenterte flere tiltak til praktisk håndtering av fornærmede. I arbeidsgruppens rapport punkt 4.6.2 ble det fremsatt flere forslag til tiltak for konfliktrådet:

- Konfliktrådet skal være et synlig og godt tilbud for ofre og pårørende, og skal
 - » utvikle metoder og samtaleforum som ivaretar ofrenes behov
 - » utvide pårørendes og andre berørtes rolle i konfliktrådsbehandlingen (forsamtaler, stormøter, utvidet megling).
- Offeret skal tilbys megling uavhengig av hvilken skjebne saken får i straffesakskjeden.
- Samarbeidet med rådgivningskontorene for kriminalitetsofre utvikles.

271 St.meld. nr. 37 (2007-2008),

272 Nou 2006:10, "Fornærmede i straffeprosessen – nytt perspektiv og nye rettigheter", nedsatt i 2004

- Ofre for straffbare handlinger bør etter arbeidsgruppens vurdering selv kunne velge om de vil gjennomgå en prosess med gjerningspersonen. Også i de tilfeller der handlingen ikke fører til strafforfølgning, enten ved at saken henlegges eller i de tilfeller den ikke anmeldes, er det viktig at samfunnet gir offeret bistand i å forsøke å få til en forsoningsprosess. Offeret bør derfor ha adgang til det apparatet som står til disposisjon, uavhengig av den tid som er gått etter den straffbare handlingen og uavhengig av status i en eventuell straffesak. Et forbehold her må eventuelt tas i forhold til forsoningsprosesser i perioden fra en straffesak er anmeldt til den har fått sin endelige avgjørelse."

Fornærmedeutvalget (NOU 2006:10) foreslo å endre påtaleinstruksen slik at det skulle regelfestes at fornærmede skulle spørres om megling i konfliktråd før siktede. Utvalget pekte også på viktigheten av at fornærmede ikke ble utsatt for press i forbindelse med megling eller alternative konfliktløsningsmodeller. Utvalget fremhevet at hensynet til ofrene måtte veie tungt ved videre reformer på dette området. Arbeidsgruppen bak "Æ e itj fornærma, æ e forbanna" henviste til prosjektet "Megling i voldssaker" som ble igangsatt av Justisdepartementet og gjennomført ved Konfliktrådet i Hordaland i perioden 2001-2004, se nærmere om prosjektet under punkt 6.2. Prosjektet hadde et klart standpunkt om at fornærmede skulle spørres først, og arbeidsgruppen anbefalte å arbeide videre med de erfaringene som ble gjort i prosjektet.

Forslag om å regelfeste innhenting av fornærmedes samtykke før siktedes, er ikke fulgt opp.

Forskning og erfaring har vist at gjenopprettende prosesser kan være positive for ofre for kriminelle handlinger. I evalueringen av familievoldsprosjektet i Sør-Trøndelag finner vi følgende:

"Evalueringen har fokusert primært på virkninger av deltakelse i familievoldprosjektet etter ønske fra oppdragsgiver. Som hovedmetode er det benyttet kvalitative intervju med til sammen 64 informanter fordelt på 51 grupper og individualintervjuer. Som tilleggsmetode ble det brukt observasjon av 5 møter mellom deltakere og prosjektets ansatte. Både ofre, gjerningspersoner og prosjektets samarbeidspartnere ble intervjuet. Utvalgelse av informanter ble gjort av familievoldprosjektets prosjektleder. Når det gjelder ofre og gjerningspersoner, ringte prosjektleder opp disse og fikk muntlig samtykke til at vi kunne kontakte dem via telefon. Skriftlig samtykke til deltakelse ble gitt når vi møtte informantene. Samarbeidspartnerne ble plukket ut fra en liste vi fikk fra prosjektleder. Disse ble så kontaktet av oss direkte.

Evalueringen viser at prosjektet har hatt en positiv virkning på ofre og gjerningspersoner, både ut fra hva de meldte om selv og ut fra at volden har blitt betydelig redusert i etterkant av prosjektet. Ofrene ser ut til å ha hatt større utbytte av prosjektdeltakelse enn gjerningspersonene. Det begrunnes med direkte utsagn der de fleste ofrene på ulike vis bekrefter utbytte av deltakelse, mens gjerningspersonene stiller seg tvilende til akkurat det samme. Videre oppgir ofrene å ha blitt utsatt for alvorlige former for vold, mens gjerningspersonene oppgir å ha utøvd mindre alvorlige former for vold. Dette kan indikere manglende endringer og innrømmelser av voldshandlingene hos gjerningspersonene, som igjen må

tolkes dit hen at utbyttet deres har vært mindre enn ofrenes. Ofrenes utbytte ser ikke ut til å skyldes (eventuelle) innrømmelser eller endringer hos gjerningsperson, men at offentlige instanser, betydningsfulle andre og samfunnet rundt ser, hører og tror dem, så vel som vektlegger deres opplevelse og oppfatning. Implikasjonen er ikke at prosjektet ikke har hatt noe for seg, men illustrerer muligens at årsakene til utbytte er mer sammensatt enn forklaringer vi finner innen Restorative Justice. Vi vil understreke at det er viktig å videreføre prosjektet og/eller metoden som er blitt brukt, men at det altså også kan være andre empowermentrelaterte prosesser som har vært gjeldende. På grunn av evalueringens rammer har det ikke vært rom for å gå nærmere inn på hva dette omfatter. Grunnlaget for å vurdere prosjektets virkning på barn er begrenset i denne evalueringen, men viser likevel positiv virkning for dem som er intervjuet. Prosjektet ivaretar barneperspektivet, men barna selv synes å være mindre synlig og deres posisjon uavklart ved bruk av Restorative Justice i familievoldsaker. Intensitet og alvorlighetsgrad i voldsutøvelsen etter deltakelse er betydelig redusert, men for noen sin del ikke forsvunnet helt. Kontakt med felles barn og øvrig familie gjør at relasjon mellom offer og gjerningsperson opprettholdes, og det er igjennom denne kontakten en del uønsket adferd fra gjerningspersonens side oppgis å fortsette.”

”Æ e itj fornærma, æ e forbanna” – rapporten har pekt på erfaringene fra Center for voldtekts ofre i København^[273]. Gjennom å konfrontere gjerningsmannen med hva han har gjort, var det flere av kvinnene som fant veien ut av offerrollen.

Nordlandsforskning^[274] gjennomførte i sin rapport ”Med! eller?” en spørreundersøkelse med intervju av 340 deltagere i straffesaker som var behandlet ved konfliktrådene. I 85 prosent av sakene var klager fornøyd eller helt fornøyd med avtalen. 89,7 prosent av klagerne var fornøyd eller helt fornøyd med møtet. Og i 92,4 prosent av sakene var klager enig eller helt enig i at de var rettferdig behandlet. Klagerne mente følgende forhold var spesielt bra med møtet.^[275]

- *Få møte motparten.*
Omtrent halvparten av klagerne mente det var veldig fint å få møte motparten, å få se (treffe) og snakke med den som var påklaget uten forstyrrelser, og konfrontere ham/henne med hendelsen. Flere opplevde det som veldig positivt at de ble hørt og fikk muligheten til å si det de ville, og at begge parter fikk forklart seg og fikk snakket ut om saken.
- *Positiv opplevelse av selve møtet.*
Flere av klagerne trekker frem at det var en ryddig og saklig atmosfære på meglingsmøtet, samt at meglere var veldig profesjonelle og hyggelige. Flere peker også på som positivt ved møtet at de fikk større klarhet i hva som hadde skjedd.
- *Få avsluttet saken.*
Over to tredjedeler av klagerne legger stor vekt på at det var fint å få avsluttet saken og få den ut av verden. Et mindretall legger til at det var fint å få avsluttet saken samtidig som det fikk følger for påklaget. Cirka

halvparten av klagerne skriver at det var bra at de ble enige og kom frem til en løsning og i de fleste tilfeller fikk skrevet en skriftlig avtale. Det å få en unnskyldning fra motparten opplevdes også som fint av flere. Enkelte understreker også at det var fint å få ordnet opp på en ordentlig og ryddig måte uten at det ble rettsak og avhør.

Erfaringene viser at det ikke er noen motsetning ved ivaretagelse og hensyntagen til ofre og økt bruk av metodene i konfliktrådene.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at flere av anbefalingene i ”Æ e itj fornærma, æ e forbanna” er gjennomført i praksis. Metodene i konfliktrådene er videreutviklet, med formøter, meglingsmøter, stormøter og oppfølgingsmøter. Når det for eksempel gjelder saker som involverer begge kjønn, har konfliktrådene praksis for å benytte to meglere, en av hvert kjønn som tilrettelegger møtene. Spesielt er familievoldsprosjektet i Sør-Trøndelag som har som målsetting å synliggjøre barnet som offer samt la barnet bli sett og hørt. I de tilfeller der det er naturlig, får barnet være premissleverandør for avtalen som kommer i stand.

Arbeidsgruppens forslag til ny konfliktrådslov legger opp til at metodene i konfliktrådet skal kunne forskriftsfestes, jf forslaget til ny lov § 3. Dette fordi loven skal være fleksibel når det gjelder utvikling av nye metoder i forhold til både klager og påklagede. Videre lovfestes prinsippene som tydeliggjør blant annet kravet om samtykke og frivillighet, jf forslag til ny § 5. Samme bestemmelse gjelder informert samtykke. Arbeidsgruppen viser til drøftelsene rundt dette. Informert samtykke vil ivareta fornærmede når det gjelder informasjon om hva det innebærer å samtykke til møter i konfliktråd.

Arbeidsgruppen viser dessuten til at det i enkelte typer saker, særlig hvor gjerningsperson og fornærmet har en lang forhistorie, vil politiet måtte bruke ressurser for å avdekke om konfliktråd er en løsning som gagnar partene. Særlig i saker som gjelder vold i nære relasjoner er det en risiko for at den fornærmede er utsatt for press fra gjerningspersonen. Dette presset kan også lede den fornærmede til å samtykke til konfliktråd i situasjoner hvor dette kan innebære en fortsatt krenkelse. Det er viktig at det på dette saksfeltet innarbeides rutiner/arbeidsmetoder for å avdekke hva som ligger bak fornærmedes samtykke. Dette vil i enkelte tilfeller føre til at samtykke først bør innhentes etter at etterforskningen er avsluttet.

Arbeidsgruppen har vurdert forslaget om å innta i påtaleinstruksen at fornærmede skal spørres før siktede om samtykke til møte i konfliktrådet. Som nevnt ovenfor kan det beste alternativet være at fornærmede spørres sist. Å spørre fornærmede først kan også være upraktisk i mange saker der siktede først er til avhør hos politiet. I dag ivaretas spørsmål om møte i konfliktråd ved en rutine i politiets saksbehandlingsverktøy Basisløsning. Å regulere rekkefølgen i spørsmålsstillingen kan føre til praktiske problemer med hensyn til saksbehandlingsverktøyet. Arbeidsgruppen går derfor ikke inn for å regulere spørsmålsrekkefølgen i påtaleinstruksen.

Arbeidsgruppen foreslår derimot å endre prinsippet for møtested av hensyn til fornærmede. Arbeidsgruppen følger den oppfatning flere konfliktråd har hatt, nemlig at det er urimelig at den som allerede er blitt utsatt for en straffbar handling må reise til gjerningspersonen. Se forslag om endring av prinsipp for møtested, punkt 10.5.

273 Madsen 2005

274 NF-rapport nr. 14/2009 ”Med!Eller” Eide/Gjertsen, s. 122

275 NF-rapport nr. 14/2009 ”Med!Eller” Eide/Gjertsen, s. 156

Dersom fornærmede ikke ønsker eller synes det er en for stor belastning å møte gjerningspersonen, er det i vårt forslag til lov lagt opp til at fornærmede kan la seg representere av en annen. Se punkt 10.6.3 om adgang for fornærmede til å la seg representere av andre.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at forslag til ny lov legger til rette for at møter i konfliktrådet kan tilbys uansett i hvilket stadium saken er i straffesakskjeden. Vi viser spesielt til forslagene om nye formålsparagrafer i straffeprosesslovens § 226 ny bokstav f og straffegjennomføringslovens § 2 annet ledd.

For å sikre klagers rett til voldsoffererstatning foreslår arbeidsgruppen en ny bestemmelse i konfliktrådsloven som slår fast at en avtale i konfliktrådet ikke får noen betydning for rettigheter og plikter etter voldsoffererstatningsloven, se punkt 10.10.

Arbeidsgruppen har foreslått at etater i justissektoren bør måles på antall saker som oversendes konfliktrådet, se kapittel 14 Praktiske tiltak. Etter arbeidsgruppens oppfatning bør måleindikatorene utformes på en slik måte at de ikke legger press på fornærmede. Frivillighet og samtykke er grunnleggende forutsetninger for bruk av konfliktrådet. Dette bør ikke gå på akkord med etatsmålinger.



11

Oppfølging i konfliktråd



11.1 Oversikt over arbeidsgruppens forslag

Der straffeskyld anses bevist kan påtalemyndigheten i dag beslutte at straffesaken overføres til megling i konfliktrådet, jf. straffeprosessloven § 71 a. Megling i konfliktrådet kan også settes som vilkår for påtaleunntatelse, jf. straffeprosessloven § 69, jf. straffeloven § 53 nr. 3 bokstav h, som vilkår til betinget dom, jf. straffeloven § 53 nr. 3 bokstav h, eller som tiltak under samfunnsstraffen, jf. straffegjennomføringsloven § 53 første ledd bokstav c.

Erfaringene ved bruk av for eksempel oppfølgingsteam har vist at tett oppfølging utover ordinær megling kan være hensiktsmessig for å få unge lovbrøyttere til å slutte med kriminell virksomhet. Slik oppfølging kan idømmes av domstolen som vilkår til betinget dom. I mange tilfeller er det imidlertid ikke behov for at saken behandles av domstolen. Ved påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 kan det stilles vilkår som ved betinget dom, men bestemmelsen er forstått slik at det kun er de opplistede vilkår i straffeloven § 53 nr. 3 som kan benyttes, herunder ordinær megling i konfliktrådet.

Arbeidsgruppen foreslår derfor en ny straffereaksjon, oppfølging i konfliktrådet, hjemlet i ny straffeprosesslov § 71 a annet ledd og i ny straffelov § 53 nr. 3 bokstav i. Hjemmelsgrunnlagene for reaksjonen gjøres generelle slik at de kan anvendes for alle nåværende og fremtidige former for oppfølging i regi av konfliktrådet.

Under reaksjonen oppfølging i konfliktrådet foreslår arbeidsgruppen at det etableres en egen type oppfølging for ungdom, ungdomsoppfølging. Målgruppen for reaksjonen er ungdom mellom 15 og 18 år som begår kriminalitet og hvor det er antatt at en tettere oppfølging vil kunne endre denne adferden. Det vil redegjøres nærmere for ungdomsoppfølging under punkt 11.11. En annen type oppfølging vil være oppfølging i familievoldsaker. Se nærmere om dette under punkt 11.13.

Forslaget til ny straffereaksjon bygger på prinsippene for gjenopprettende prosess og baseres blant annet på erfaringer fra prosjektene oppfølgingsteam, Felles ansvar og ungdomskontrakter. Reaksjonen bygger også i stor grad på de reglene som er foreslått for ungdomsstraffen i Prop. 135 L (2010-2011). Oppfølging i konfliktrådet er ment å være et

alternativ til tradisjonelle straffereaksjoner. Reaksjonen er todelt, hvor den ene delen er gjennomføring av et stormøte, og den andre er inngåelse av en plan og oppfølging av denne. Arbeidsgruppen foreslår at de nærmere retningslinjer for oppfølgingen gis i forskrift, med hjemmel i konfliktrådsloven.

Arbeidsgruppen påpeker at det fortsatt skal kunne gjennomføres ordinær megling både som vilkår til påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69, ved overføring etter straffeprosessloven § 71 a første ledd, og som vilkår til betinget dom etter straffeloven § 53 nr. 3. Formålet med den nye reaksjonen er å etablere et hjemmelsgrunnlag for ulike typer oppfølging i konfliktrådet utover ordinær megling. Lovforslagene vil imøtekomme behovet for ulike former for oppfølging, og bruken av gjenopprettende prosess og konfliktråd i straffesakskjeden vil dermed kunne økes.

11.2 Ungdomsoppfølging i konfliktråd som gjenopprettende prosess

Målet med den nye straffereaksjonen, oppfølging i konfliktråd, er:

- å gi en reaksjon der partene sammen kan bli enige om hvordan de skal håndtere ettervirkningene av det som har skjedd, der både hensynet til offeret og gjerningspersonen bli ivaretatt,
- å gi en reaksjon som kan motivere til endring,
- å gi en reaksjon som er egnet til å fjerne eller redusere faktorer som øker risikoen for nye lovbrudd
- å gi en reaksjon som styrker nettverket rundt den enkelte, både eget nettverk og det offentlige nettverket.^[276]

Oppfølging i konfliktråd vil være en følbar reaksjon der gjerningspersonen får klare signaler fra samfunnet om at det hun eller han har gjort ikke er akseptert. Gjennom et møte med offeret og andre berørte får gjerningspersonen

276 Oppfølgingsteam for unge lovbrøyttere, Håndbok, etablering og drift, mars 2011.

høre hvilke konsekvenser handlingen har hatt for dem. Dette kan være konsekvenser som ellers ikke vil være synlige for gjerningspersonen. Eksemplet i boks nedenfor illustrerer dette. Stormøtet skal bidra til åpenhet rundt det som har skjedd. Der gjerningspersonen er ung vil et stormøte gjøre familien klar over hva den unge har gjort og hvilke problemer den unge sliter med.

To gutter på 16 og 17 år som gikk inn i et hus, tok nøklene til en bil, kjørte av gårde og krasjet bilen er et slikt eksempel. Den direkte konsekvensen var at bilen ble totalskadet. Dette tapet fikk familien som eide bilen dekket på forsikringen. En annen konsekvens var at familiens 10 år gamle datter sto øverst i trappen og så guttene som snek seg inn. Etter hendelsen ble hun redd for å være alene i huset og hun ville ikke gå ned i førsteetasje alene. Familien møtte guttene i konfliktrådet. På grunn av jentas unge alder var hun ikke til stede i møtet. Her fikk familien formidlet datterens redsel og angst og guttene forsto konsekvensene av det de hadde gjort. Partene ble enige om at guttene skulle utføre hagearbeid for familien for å gjøre opp for seg. Den første gangen guttene kom sto jenta i tredje etasje i huset og kikket på guttene. Den andre gangen kom hun ut på verandaen og den tredje gangen gikk hun bort til guttene og serverte dem saft. Etter den dagen var hun heller ikke redd for å være alene i huset og turte å gå alene ned i første etasje.

Et av grunnprinsippene for gjenopprettende prosess er at partene selv skal finne frem til en måte å håndtere konflikten på. Tanken er at de involverte gjennom denne prosessen blir mer samarbeidsvillige og motiverte for å gjøre positive endringer. Mennesker er forskjellige og har forskjellige behov, dette gjelder både gjerningspersonen og de berørte av den kriminelle handlingen. Det som er en god løsning for en person er ikke nødvendigvis en god løsning for en annen. Gjenopprettende prosess skal være partenes prosess og det skal være rom for individuelle og tilpassede løsninger. Når partene føler at de har vært med på å ta avgjørelsen, at de har kunnet komme med forslag til tiltak, forslag til innhold og gitt uttrykk for hvilken oppfølging de trenger, er partene også mer innstilt på å gjennomføre reaksjonen og oppfølgingen.

Flere konfliktråd har gode erfaringer med denne typen oppfølging av unge lovbytere. Dette har etter arbeidsgruppens syn flere fordeler:

- Det gir mulighet for en mer langsiktig oppfølging
- Det gir mulighet for mer skreddersydd oppfølging
- Det gir muligheter for flere aktører som deltakere – offentlige og private

Internasjonal forskning viser at bruk av gjenopprettende prosess reduserer sannsynligheten for gjentakelse av kriminelle handlinger sammenlignet med tilbakefallsprosenten etter en tradisjonell straffesaksbehandling. FNs barnekonvensjon artikkel 37 slår fast at fengsling av barn bare skal benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom. Som gjort rede for under punkt 11.11 skal ungdomsoppfølging være et reelt alternativ til kortere betingede og ubetingede dommer for unge lovbytere.

11.3 Nærmere om de rettslige grunnlag

Som figuren nedenfor viser finnes det i dag ulike typer straffereaksjoner. Med de nye forslagene vil muligheten for bruk av gjenopprettende prosess og konfliktråd i straffesaksjeden økes ytterligere.

11.3.1 Overføring etter straffeprosessloven § 71 a annet ledd

Der straffeskyld anses bevist kan påtalemyndigheten beslutte at straffesaken overføres til megling i konfliktråd, jf. straffeprosessloven § 71 a. Megling i konfliktråd kan også settes som vilkår til påtaleunntatelse, jf. straffeprosessloven § 69. Som beskrevet under kapittel 6 har det de senere år vært gjennomført flere prosjekter i regi av konfliktrådene som har hatt som mål å gjenopprette skadene etter kriminelle handlinger og å koordinere oppfølgingen av gjerningspersonen og ofrene. Ordningene er vel gjennomprøvd og har vist seg å være vellykkede. Hensynet til rettsikkerhet og likebehandling tilsier at oppfølgingen bør gjøres landsdekkende. Etter arbeidsgruppens oppfatning bør vilkårene for hvilke saker som skal kunne overføres til oppfølging i konfliktrådet reguleres i større grad enn det har vært gjort til nå. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at en klarere hjemmel for overføring til oppfølging, økt kunnskap om reaksjonen og forutsigbarhet rundt hva oppfølgingen innebærer, vil føre til økt bruk av reaksjonen.

For å favne om eksisterende og fremtidige ordninger med oppfølging i konfliktrådet, har arbeidsgruppen valgt å gjøre hjemmelen for overføring generell. Påtalemyndigheten kan etter forslag til ny § 71 a annet ledd overføre alle egnede saker til oppfølging i konfliktrådet. For å begrense omfanget av lovtteksten og for å sikre den fleksibilitet en er avhengig av på et område i stadig utvikling, har arbeidsgruppen valgt bare å gi generelle regler om oppfølgingen i lovs form, mens nærmere regler om organisering og gjennomføring anbefales gitt i forskrift.

Ved betinget påtaleunntatelse er det et vilkår at siktede ikke begår nye straffbare handlinger i prøvetiden. Dette har gjort det mulig for påtalemyndigheten å følge opp saker som er overført til konfliktrådet. Arbeidsgruppen foreslår at det også etter den nye bestemmelsen kan settes som vilkår at siktede ikke begår nye



straffbare handlinger i tidsrommet oppfølgingen pågår. For å sikre fleksibiliteten ved reaksjonen foreslår arbeidsgruppen at dette bør avtales individuelt i den enkelte sak.

Etter gjeldende rett kan politiet beslutte at en sak skal overføres til megling i konfliktråd, med unntak for de saker der spørsmålet om tiltale hører under Kongen i statsråd eller Riksadvokaten, jf. straffeprosessloven jf. 67 fjerde ledd. Politiets adgang til å gi påtaleunntatelse følger av politiets alminnelige påtalekompetanse, jf. straffeprosessloven § 67 og er snevrere enn adgangen til å overføre saker til megling i konfliktråd. Ved å innta et nytt annet ledd i § 71 a vil politiet tilsynelatende få utvidet sin kompetanse. En endring på dette området vil neppe innebære en reell utvidelse av politiets kompetanse. Overføring til oppfølging i medhold av nytt annet ledd vil først og fremst være aktuelt for de mindre alvorlige overtredelser. Dette er forhold som ellers ville medført påtaleunntatelse, forelegg, eller kortere betingede dommer. For å tydeliggjøre at politiet også har kompetanse til å overføre saker til oppfølging i konfliktrådet, gjøres straffeprosesslovens § 67 fjerde ledd mer generell ved at ordet megling fjernes fra bestemmelsen.

Det følger av straffeprosessloven § 67 fjerde ledd at dersom det er nødvendig kan politimesteren delegere påtalekompetanse til lensmenn og politistasjonssjefer til å overføre straffesaker til konfliktrådet for overtredelse av straffeloven §§ 147 (innbrudd), 257 (tyveri), 258 (grovt tyveri), 260 (brukstyveri av motorvogn), 291 (skadeverk), 391 (skadeverk som forseelse), 391a (naskeri) og 228 første ledd (legemsfornærmelse). Nødvendighetskravet innebærer at delegasjon bare kan finne sted dersom lensmannskontoret eller politistasjonen ikke har egen påtalejurist.^[277] Overføring til oppfølging i konfliktråd vil være en mer komplisert avgjørelse enn overføring til megling i konfliktråd. Tiltakene som iverksettes kan være forholdsvis omfattende og inngripende. Den som beslutter at saken skal overføres til oppfølging, må også kunne foreta en vurdering av, og forklare siktede, hva som er alternativet til oppfølgingen i konfliktrådet. Arbeidsgruppen har etter en samlet vurdering kommet frem til at denne kompetansen ikke bør kunne delegeres til lensmenn og politistasjonssjefer. For å tydeliggjøre dette er det tatt inn en henvisning til straffeprosessloven § 71 a første ledd i § 67 fjerde ledd andre punktum.

11.3.2 *Vilkår til betinget dom - Straffeloven § 53 nr. 3 bokstav h*

Etter gjeldende rett kan retten sette som vilkår for betinget dom at domfelte møter til megling i konfliktrådet og oppfylder eventuelle avtaler som inngås der, jf. straffeloven § 53 nr. 3 bokstav h. Et slikt vilkår er betinget av at både fornærmede og domfelte samtykker.

Vilkårene i straffeloven § 53 nr. 3 er ikke uttømmende og i forbindelse med prøveordningen med oppfølgings-team, ble bestemmelsen tolket slik at det også kan settes som vilkår at domfelte deltar i oppfølgingssteam. For å tydeliggjøre at oppfølging i konfliktrådet innebærer noe mer enn bare megling og for å bidra til økt bruk av reaksjonen foreslår arbeidsgruppen at oppfølging i konfliktrådet inntas som et eget vilkår i straffeloven § 53 nr. 3 bokstav i og tilsvarende i straffeloven 2005 § 37 bokstav i.

Der en sak overføres i medhold av straffeloven § 53 nr. 3

bokstav i, fastsettes prøvetiden av retten. Den skal i alminnelighet være to år, jf. straffeloven § 53 nr. 1 annet ledd. Oppfølging i konfliktråd skal i utgangspunktet ha en varighet på seks måneder. Særvilkåret om oppfølging anses avsluttet etter dette. I den gjenværende prøvetiden, vil det regnes som brudd dersom domfelte begår ny kriminalitet, eller domfelte bryter andre særvilkår som er fastsatt i dommen. Den enkelte kan ha en frivillig avtale om oppfølging i mer enn seks måneder, men brudd på planen vil da ikke få påtalemessige konsekvenser. Dersom retten finner at lengre oppfølging er nødvendig, anser arbeidsgruppen at ungdomsstraff er en mer egnet reaksjon enn en betinget dom.

11.4 *Målgruppen for ungdomsoppfølging i konfliktråd*

Målgruppen for oppfølging i konfliktråd er personer som har begått en eller flere kriminelle handlinger, og der man antar at sannsynligheten for at vedkommende vil begå nye straffbare handlinger vil reduseres dersom vedkommende får oppfølging i konfliktrådet.

Oppfølging i konfliktråd retter seg i utgangspunktet mot unge lovbrøyttere som var under 18 år på handlingstidspunktet.

Etter arbeidsgruppens syn bør det overlates til Riksadvokaten å fastsette retningslinjer for hvilke saker som er egnet for overføring til oppfølging i konfliktråd i medhold av straffeprosessloven § 71 a annet ledd, slik det også har vært gjort med hvilke saker som kunne overføres i medhold av bestemmelsens første ledd.

Påtalemyndigheten har vide rammer for hvilke saker som kan overføres til konfliktrådet i medhold av straffeprosessloven § 71 a første ledd. Ved overføring til oppfølging i konfliktråd i medhold av straffeprosessloven § 71 a annet ledd vil det, i tillegg til møtet i konfliktrådet og eventuell avtale om at siktede skal gjenopprette skaden hun/han har forårsaket, kunne iverksettes ulike tiltak som skal søke å forhindre at vedkommende begår ny kriminalitet. Arbeidsgruppen antar derfor at man i praksis vil se at det også blir overført mer alvorlige saker i medhold av denne bestemmelsen, enn de saker som har blitt overført i medhold av første ledd.

Overføring i medhold av straffeprosessloven § 71 a annet ledd er i utgangspunktet heller ikke ment å ha noen nedre avgrensning, men for de minst alvorlige sakene vil alvorligheten gjenspeiles i kort varighet og lite inngripende tiltak. Arbeidsgruppen overlater til rettspraksis og til påtalemyndigheten å fastsette de nærmere grenser for hvilke saker som kan overføres til oppfølging i konfliktrådet.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at flere dommer bør gjøres delvis betinget av at domfelte får oppfølging i konfliktrådet. Gjennom et møte i konfliktrådet vil vedkommende få anledning til å møte offeret og andre berørte av handlingen. Andre berørte kan være den domfeltes egen familie og annet privat nettverk. Et møte i konfliktrådet har vist seg å være en viktig brikke i arbeidet med tilbakeføring til samfunnet etter endt fengselsopphold. At deler av dommen blir gjort betinget kan også være en viktig motivasjonsfaktor for at noen domfelte samtykker i ulike tiltak som kan hindre at de begår ny kriminalitet.

Når man tar i betraktning at en dom kan gjøres delvis betinget av et møte og/eller oppfølging i konfliktråd, er det etter arbeidsgruppens syn få saks kategorier som er for alvorlig for konfliktrådsbehandling.

Det overlates til rettspraksis å fastsette hvilke saker som er egnet for overføring i medhold av straffeloven § 53 nr. 3 bokstav i.

11.5 Personundersøkelse

Justis- og politidepartementet foreslår i Prop. 135 L (2010-2011) at det bør foretas personundersøkelse av lovbrutere under 18 år i flere saker enn det gjøres i dag. Begrunnelsen er at det er viktig at påtalemyndigheten og domstolen gis et best mulig grunnlag ved straffutmålingen, herunder ved valg av straffereaksjon. Personundersøkelsen skal også kunne benyttes som støtte ved fastleggingen av innholdet i de ulike straffereaksjonene, for eksempel danne grunnlag for valg av tiltak i en ungdomsplan. Ifølge forslaget skal kartleggingen omtales som "personundersøkelse for mindreårige" (PUM). Den nye bestemmelsen er foreslått hjemlet i straffeprosessloven § 161 a.

Forslaget til ny § 161 a i straffeprosessloven innebærer at når siktede var under 18 år på handlingstidspunktet, på samme vilkår som i § 161 første ledd, foretas en personundersøkelse av den mindreårige. Dersom det tas ut taltale mot den mindreårige, skal slik personundersøkelse alltid foretas før saken pådømmes, med mindre det er åpenbart unødvendig eller saken gjelder ikke-vedtatte forelegg og påtaleunntelser som bringes inn for retten. Om det skal rekvireres en personundersøkelse allerede på siktelsestidspunktet, vil bero på en konkret vurdering fra påtalemyndigheten, noe som samsvarer med gjeldende rett om personundersøkelser.

Med samme begrunnelse som angitt ovenfor, foreslår arbeidsgruppen at det også bør foretas en personundersøkelse i medhold av straffeprosessloven § 161 der siktede eller tiltalte er over 18 år på handlingstidspunktet og påtalemyndigheten antar at det kan være aktuelt med annen type oppfølging i konfliktrådet. Også her er det viktig at påtalemyndigheten og domstolen gis et best mulig grunnlag ved straffutmålingen, herunder ved valg av straffereaksjon og ved fastleggingen av innholdet.

Ifølge forslaget skal ansvaret for å foreta personundersøkelser av mindreårige ligge hos kriminalomsorgen, som allerede har kompetanse og erfaring med å utarbeide personundersøkelser. Arbeidsgruppen foreslår at det samme bør være tilfelle der det er aktuelt å overføre saken til ungdomsoppfølging i konfliktrådet. Der gjerningspersonen var over 18 år på handlingstidspunktet følger adgangen til å foreta en personundersøkelse av de alminnelige regler for personundersøkelser i straffeprosessloven § 161.

Ifølge Justis- og politidepartementets forslag er det ikke noe i veien for at personundersøkeren involverer ungdomskoordinatoren i de saker hvor det kan være aktuelt med ungdomsstraff. Også her legger arbeidsgruppen til grunn at det samme bør være tilfelle for oppfølging i konfliktrådet.

For en nærmere beskrivelse av personundersøkelsenes innhold og omfang vises det til Prop. 135 L (2010-2011) side 72.

11.6 Anmerking på politiattest

I politiregisterloven ^[278] § 40 nr. 3 bokstav a om ordinær politiattest fremgår det at det ikke skal oppgis overføring til konfliktrådet i medhold av straffeprosessloven § 71 a. Arbeidsgruppen foreslår at denne bestemmelsen videreføres uendret. Dette innebærer at også nytt annet ledd i straffeprosessloven § 71 a vil bli omfattet. Dette vil kunne bidra til å motivere siktede til å samtykke til og å gjennomføre reaksjonen. Etter arbeidsgruppens oppfatning er det viktig å motivere lovbruteren til å velge denne reaksjonen fremfor tradisjonell straffesaksbehandling.

Overføring til oppfølging i konfliktrådet vil kunne erstatte flere reaksjoner som i utgangspunktet skulle ha vært anmerket på politiattesten, herunder dom på betinget og ubetinget fengsel samt samfunnsstraff, jf. politiregisterloven § 40 nr. 2. I ordinær politiattest skal det imidlertid ikke oppgis dom på betinget fengsel eller bot, dersom gjerningspersonen er under 18 år og lovbruddet er begått mer enn to år før utstedelsen, jf. politiregisterloven § 40 nr. 6. I utgangspunktet skal det på en ordinær politiattest heller ikke anmerkes betinget dom hvor fastsetting av straff utestår, påtaleunntatelse, bot for lovbrudd med øvre strafferamme på fengsel inntil seks måneder, forenklet forelegg og overføring til barneverntjenesten, jf. politiregisterloven § 40 nr. 3.

Arbeidsgruppen antar at de fleste sakene som overføres til oppfølging i medhold av ny § 71 a annet ledd etter gjeldende rett ville ha ført til en reaksjon som ikke ville ha blitt anmerket på ordinær politiattest, eller at reaksjonen ikke ville blitt oppgitt etter to år på grunn av at gjerningspersonen var under 18 år på handlingstidspunktet. Når arbeidsgruppen går inn for at politiregisterloven § 40 nr. 3 videreføres uendret innebærer det med andre ord en utvidelse av hvilke saker som ikke skal anmerkes i den ordinære politiattesten.

På uttømmende politiattest skal det i utgangspunktet anmerkes alle straffer, andre strafferettslige reaksjoner og tiltak som er registrert i reaksjonsregisteret som følge av lovbrudd, jf. politiregisterloven § 41. I politiregisterloven § 41 nr. 1 bokstav a og b er det imidlertid gjort unntak for overføring til konfliktråd etter straffeprosessloven § 71 a og forenklet forelegg. Overføring til konfliktråd skal ikke anmerkes dersom vedkommende ikke har begått nye lovbrudd to år etter at konfliktrådsbehandlingen er avsluttet med godkjent avtale. I politiregisterloven § 41 nr. 1 bokstav c er det også gjort unntak for reaksjon ilagt en person som var under 18 år på handlingstidspunktet, som ikke har begått alvorlig eller gjentatte lovbrudd og som heller ikke har begått nye lovbrudd.

Både evalueringen av prøveprosjektet med ungdomskontrakter, Felles ansvar og oppfølgingsteam viste at deltakerne var opptatt av hva som kom med på politiattesten og at et "rent rulleblad" ga motivasjon til deltakelse. Det er viktig å bygge opp under motivasjonen for at gjerningspersonen skal velge oppfølging i konfliktråd fremfor en tradisjonell straffesaksbehandling. Etter arbeidsgruppens oppfatning beveger man seg her i grenseland for hvilke handlinger som er så alvorlige at de bør anmerkes på en attest som skal vise om vedkommende er skikket til å inneha visse stillinger i samfunnet. Etter arbeidsgruppens oppfatning viser deltakelse i oppfølgingen at hun/han tar ansvar for det hun/han har gjort og når vedkommende i tillegg ikke har begått ny

278 Loven er ikke trådt i kraft.

kriminalitet to år etter overføringen viser dette at vedkommende har endret livsstil. Hensynet til at det skal være mulig å gjøre opp for seg og å muliggjøre reintegrering i samfunnet taler også for at reaksjonen bør slettes etter at det har gått to år.

Arbeidsgruppen foreslår derfor at også denne bestemmelsen videreføres uendret. Dette innebærer at overføring til oppfølging i konfliktrådet (etter straffeprosessloven § 71a, første og annet ledd) vil bli anmerket på en utvidet politiattest de to første årene etter overføringen. Etter to år vil reaksjonen ikke bli anmerket på en utvidet politiattest, forutsatt at gjerningspersonen ikke begår nye lovbrudd i dette tidsrommet.

11.7 Gjennomføring av reaksjonen ungdomsoppfølging i konfliktråd

11.7.1 Samtykke til deltakelse

Et av grunnprinsippene for gjenopprettende prosesser er frivillighet. Samtykke fra siktede/domfelte og dennes verger må derfor være et absolutt vilkår. Oppfølging i frihet forutsetter at gjerningspersonen er motivert til å delta for at gjennomføringen skal være vellykket. For å sikre et reelt og informert samtykke er det viktig at siktede og eventuelle verger informeres godt om hva reaksjonen innebærer og hvilke alternative reaksjoner som ellers ville blitt besluttet. Der vedkommende har krav på forsvarer bør også forsvareren informeres om innholdet i reaksjonen. At en eventuell forsvarer informeres og kan gi råd er etter arbeidsgruppens oppfatning viktig for å ivareta rettssikkerheten til den enkelte.

Kravet til samtykke er også nedfelt som et generelt prinsipp i Europarådets anbefaling No. R (99) 19 om restorative justice, se punkt 9.6. Der oppfølging i konfliktrådet er et vilkår for en betinget dom, skal samtykke gis i forbindelse med straffesaksbehandlingen for retten. Der oppfølgingen ilegges som en påtalemessig reaksjon, skal samtykke gis til påtalemyndigheten før overføringen til konfliktrådet.

Det er opp til siktede/domfelte og dennes eventuelle verger om de ønsker å inngå avtale i konfliktrådet eller ikke, og vedkommende kan trekke samtykket helt frem til avtale er inngått. For at frivilligheten skal bli reell er det etter arbeidsgruppens skjønn viktig at siktede/ domfelte gis en mulighet til å påvirke avtalen.

Kravet til samtykke bør etter arbeidsgruppens syn ikke innebære at siktede erkjenner straffeskyld. Det må imidlertid være en forutsetning at et samtykke til oppfølging i konfliktrådet også er et samtykke til at de forhold som vedkommende er siktet/dømt for, legges til grunn i stormøtet. Som det heter i Prop nr. 135 L (2010-2011): "I motsatt fall ville en kunne få en omkamp om de faktiske forhold i forbindelse med gjennomføringen av reaksjonen, noe som ville kunne oppleves som et nytt overgrep for fornærmede."

Der foreldrene ikke ønsker at barnet skal velge den nye straffereaksjonen viser arbeidsgruppen til redegjørelsen i Prop. nr. 135 L (2010-2011) side 117 :

"I straffeprosessloven § 83 første punktum fremgår det at dersom siktede er under 18 år, har også hans verge partsrettigheter. Dette innebærer at der loven krever

samtykke fra siktede, må det foreligge samtykke både fra den umyndige og vergen, siden begge har rett til å nekte. Som regel vil vergen være siktetes foreldre, jf. lov 22. april 1927 nr. 3 om vergemål for umyndige § 3 og lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre kapittel 5, som normalt begge vil ha foreldreansvar og dermed partsrettigheter. Et gyldig samtykke forutsetter at begge foreldrene er lovlig varslet og gir sin tilslutning, jf. Rt. 1977 side 431.

Det kan tenkes tilfeller der foreldrene ikke ønsker at barnet skal velge den nye straffereaksjonen. Dersom vergen ikke kan eller vil vareta siktetes tarv i saken, skal hjelpeverge oppnevnes etter vergemålsloven § 16, jf. § 83 annet punktum. Vergen kan for eksempel være forhindret fra å delta i rettsmøte på grunn av sykdom eller lang reiseavstand, eller uvillig fordi han eller hun mener barnet får greie seg selv. Er det oppnevnt hjelpeverge, er det tilstrekkelig at hjelpevergen og den mindreårige samtykker, og det er ikke nødvendig å innhente samtykke fra vergen. Heller ikke kan det tillegges vekt at denne protesterer.

For å sikre en god gjennomføring av reaksjonen kan det være viktig å involvere den domfeltes private nettverk, herunder familie og pårørende. Familien vet ofte mye om den domfeltes behov og ressurser og kan være viktig for å motivere og støtte den domfelte i å gjennomføre planen. Enkelte ganger kan imidlertid tilknytningen mellom foreldre og barn være svak eller forholdet dem imellom kan være dårlig. En kan også ha en situasjon hvor foreldrene ikke ønsker å delta i ungdomsstormøtet av egne private grunner. Det er da ikke noe i veien for at foreldrene samtykker til reaksjonen, men ikke deltar i ungdomsstormøtet og den videre oppfølging."

11.7.2 Stormøtet

Konfliktrådet skal innkalle til stormøte straks saken er kommet inn, både der saken er overført fra påtalemyndigheten i medhold av straffeprosessloven § 71 a annet ledd og der oppfølging i konfliktråd er satt som vilkår til betinget dom etter straffelovens § 53 nr.3 bokstav i.

Før stormøtet skal koordinatoren gjennomføre forsamtaler med de deltakerne han/hun finner det er nødvendig å snakke med. Dette kan enten skje i et personlig møte eller over telefon. Forsamtalene skal bidra til å skape trygghet og forutsigbarhet for deltakerne i stormøtet. I forsamtalene bør også de ulike deltakernes roller i møtet avklares. For mer om forsamtaler se punkt 3.7.2.

Formålet med stormøtet er todelt. For det første skal stormøte være en arena der gjerningspersonen, offeret og andre berørte skal kunne møtes ansikt til ansikt og snakke om det som har skjedd og hvordan dette har påvirket dem. Gjerningspersonen skal også gis muligheten til å ta ansvaret for sine handlinger gjennom å be offeret og andre berørte om unnskyldning eller ved å inngå avtale om å gjøre noe for å gjenopprette skaden offeret og andre berørte er blitt påført. For det andre skal gjerningspersonen, koordinatoren og gjerningspersonens private og profesjonelle nettverk diskutere ulike tiltak som kan minske risikoen for at gjerningspersonen begår nye lovbrudd. Dette skal nedfelles i en oppfølgingsavtale som skal godkjennes av siktede/ domfelte, dennes eventuelle verger og koordinatoren.

Det er viktig at stormøtet ikke blir et nytt overgrep eller en stor belastning for fornærmede eller andre berørte. Der det

anses hensiktsmessig bør det avholdes to separate stormøter eller at møtet deles i to deler. I den delen av møtet der offeret eller andre berørte deltar, bør disse vies tilstrekkelig oppmerksomhet. Under diskusjonen rundt utforming av planen, kan det komme frem mye personsensitiv informasjon om siktede/ domfelte som det ikke er ønskelig at fornærmede eller andre berørte skal få kunnskap om. Også hensyn til siktede/ domfeltes rett til privatliv kan derfor tale for at møtet deles.

Koordinatoren skal innkalle alle med tilknytning til saken til stormøtet.

I tillegg til siktede/ domfelte og fornærmede med eventuelle verger er aktuelle deltakere i stormøtet aktører som kan bistå med relevante tiltak under oppfølgingen. Eksempler på aktuelle aktører er representanter fra skolen, helsevesenet, barnevernet, frivillige organisasjoner og andre med tilknytning til saken.

Møtet skal ledes av en koordinator. Deltakerne i stormøtet og oppfølgingen skal bestemmes i fellesskap av siktede/ domfelte, dennes eventuelle verger og koordinatoren. Reaksjonen er frivillig og en reell påvirkning på hvem som skal delta i møtet er en viktig del av dette. Også av personvern hensyn er det viktig at siktede/ domfeltes oppfatning av hvem som skal delta i møtet respekteres. Dette kan særlig være viktig i familievoldssaker, da slike saker ofte er forbundet med stor skam. Dersom siktede/ domfelte og dennes eventuelle verger ikke samtykker til at aktørene koordinatoren mener er nødvendige for oppfølgingen deltar, og koordinatoren mener oppfølgingen av den grunn vil bli mangelfull, kan koordinatoren beslutte at saken sendes tilbake til påtalemyndigheten. Arbeidsgruppen foreslår at det bør være koordinatorens ansvar å sørge for at de innkalte profesjonelle deltakerne utfører sine pålagte oppgaver. Det forutsettes at innkalte aktører møter opp og forplikter seg til samarbeid.

Konfliktrådet kan beslutte at en konfliktrådsmedler skal bistå koordinatoren både i å lede stormøtet og under oppfølgingen. I saker som for eksempel gjelder vold i nære relasjoner, bør det tilstrebes at meglere har et annet kjønn enn koordinatoren. Der påklagede eller klager har en annen etnisk opprinnelse, eller en annen kulturell bakgrunn, bør konfliktrådet vurdere om de har en megler med lignende bakgrunn eller med spesiell kjennskap til denne kulturen.

Justis- og politidepartementet foreslår i Prop. 135 L (2010-2011) at både politiet og kriminalomsorgen skal være obligatoriske deltakere i ungdomsstormøtet under ungdomsstraffen. Det vil være stor spennvidde i sakene som kan overføres til oppfølging i konfliktrådet i medhold av §§ 71 a annet ledd og 53 nr. 3 bokstav i, og arbeidsgruppen ønsker derfor ikke å fastslå noen obligatoriske deltakere. Hvilke deltakere som bør inviteres til stormøtet og som skal delta i oppfølgingen vil bero på en konkret vurdering av den enkelte sak og den enkelte gjerningsperson. For de mer alvorlige sakene vil det trolig være en fordel om politiet og kriminalomsorgen deltar i møtet. Det samme gjelder barnevernets deltakelse der gjerningspersonen er under 18 år.

Der siktede/ domfelte er mindreårig bør koordinatoren arbeide aktivt for å engasjere barnets foreldre. Disse vil kunne være sentrale aktører i stormøtet og bør involveres på en slik måte at de føler eierskap til planen og oppfølgingen. Foreldre/verger som deltar i stormøtet må også godkjenne

planen. Der foreldrene ikke kan eller vil delta bør koordinatoren undersøke om det er andre ressurspersoner i siktede/ domfeltes private nettverk som kan delta i stormøtet og under oppfølgingen. Som det fremgår av Prop. 135 L (2010-2011) viser erfaringer fra oppfølgings-teamene at reaksjonen kan være hensiktsmessig også for ungdom fra svært belastede eller ressursvake familier. Den viktigste suksessfaktoren har vært at ungdommens egne ressurser mobiliseres. Det er dessuten viktig at utfordringer knyttet til flerkulturell og flerspråklig bakgrunn tas på alvor og følges opp i hele prosessen. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at barnets foreldre ikke kan pålegges å delta. Dersom de ikke kan eller vil delta i stormøtet, må det oppnevnes hjelpeverge, jf. straffeprosessloven § 83 annet punktum. Hjelpevergen bør fortrinnsvis være en ressursperson for den domfelte.

Arbeidsgruppen understreker at det er viktig å forsøke å få fornærmede til å delta i stormøtet. Også på dette punktet tiltrer arbeidsgruppen Justis- og politidepartementets vurderinger som ble gjort i Prop. 135 L (2010-2011) med hensyn til fornærmedes deltakelse i stormøtet ved ungdomsstraffen. Justis- og politidepartementet bemerker i proposisjonen at det er viktig å oppfordre og oppmuntre fornærmede til å delta i ungdomsstormøtet. En sentral funksjon av gjenopprettende prosesser er at gjerningspersonen og fornærmede møtes ansikt til ansikt. "Ved at fornærmede møter, vil gjerningspersonen mer direkte selv erfare hvilke konsekvenser lovbruddet har hatt for andre. Dette kan bidra til å øke gjerningspersonens motivasjon til selv å ta ansvar for sine handlinger og å ta tak i sitt eget liv. Fornærmede vil dessuten gjennom ungdomsstormøtet se nye sider ved lovbyrteren, noe som kan dempe frykten for nye overgrep."^[279]

Hvis fornærmede deltar i stormøtet er vedkommende en deltaker på linje med de øvrige deltakerne, og skal derfor høres når planen skal utformes.

Oppfølging i konfliktråd er i utgangspunktet avhengig av at fornærmede samtykker. Når det gjelder ungdomsoppfølging kan saken overføres til oppfølging i konfliktrådet selv om fornærmede ikke samtykker, dersom påtalemyndigheten finner saken egnet for det. Se punkt 10.6 for en nærmere redegjørelse for møter i konfliktrådet der det ikke er noen fornærmet i straffeprosessuell forstand (såkalte offerløse lovbrudd) og der offeret ikke kan/vil delta i møtet. Dersom fornærmede ikke ønsker å møte, bør det likevel tilstrebes å få innhentet informasjon fra fornærmede, såkalt indirekte megling. For eksempel kan fornærmede gis anledning til å uttale seg skriftlig, eller ved at en representant for fornærmede møter under stormøtet. Der koordinatoren har hatt en forsamtale med fornærmede kan koordinatoren etter avtale med fornærmede formidle noe som ble sagt under formøtet.

Politiet er en sentral aktør i dagens oppfølgingsteam og vil også kunne være en sentral deltaker i stormøtet. Politiet kan ha god kjennskap til risikofaktorer for ny kriminalitet og eventuelle konfliktsituasjoner. Dessuten vil politiets tilstedeværelse kunne føles som en trygghet for fornærmede og eventuelle foresatte.

Der gjerningspersonen er mindreårig eller er under frivillige tiltak frem til vedkommende fyller 23 år, vil barneverntjenesten kunne være en aktuell deltaker i

stormøtet og under den videre oppfølgingen. Politiet har meldeplikt til barnevernet når det settes i gang etterforskning mot person under 18 år og forholdet ikke er av bagatellmessig art. Barnevernet vil derfor i de fleste saker allerede ha kjennskap til saken. Den unge lovbrøtteren kan dessuten ha en historie med barneverntjenesten, enten gjennom opphold på barnevernsinstitusjon eller gjennom andre tiltak. Deltakelse kan også være aktuelt selv om barneverntjenesten mangler kunnskap om et bestemt barn, da den likevel kan legge til rette for aktuelle tiltak i oppfølgingen. Det bør foretas en individuell vurdering i den enkelte sak om barnevernet bør delta. Det kan for eksempel tenkes tilfeller der barnet har et negativt forhold til barnevernet, slik at barneverntjenestens deltakelse i ungdomsstormøtet kan virke uheldig for prosessen.

Skolen er en arena for læring og generell sosialisering. Der gjerningspersonen går på skole bør koordinatoren derfor vurdere om skolen bør engasjeres.

Under punkt 10.8.1 har arbeidsgruppen gjort rede for når siktede/domfelte har rett til offentlig oppnevnt forsvarer og om retten til å la seg bistå av privat forsvarer. Der siktede/domfelte har forsvarer foreslår arbeidsgruppen at forsvareren kan delta i stormøtet. Oppfølging i konfliktrådet kan være en inngripende reaksjon og der vedkommende har forsvarer har denne en viktig rolle for å ivareta siktede/domfeltes interesser. Det er stormøtet som fastlegger innholdet i planen og som i realiteten bestemmer hvor krevende reaksjonen blir. I tråd med Justis- og politidepartementets forslag til regler for ungdomsstormøte foreslår arbeidsgruppen at forsvareren ikke skal kunne representere siktede/domfelte i stormøtet. Ansvarliggjøring av siktede/domfelte og et møte med den fornærmede eller andre som er berørt av den straffbare handlingen er en sentral del av en gjenopprettende prosess. Et slikt møte vil ikke få tilsvarende betydning dersom vedkommende er representert av annen, uavhengig av om dette er en forsvarer eller en av foreldrene. Planen skal godkjennes av koordinatoren, siktede/domfelte og siktede/domfeltes verger. Forsvareren vil imidlertid på bakgrunn av en vurdering av planen kunne gi råd til siktede/domfelte om vedkommende bør godkjenne planen eller ikke. Det er viktig at forsvareren har god kjennskap til gjenopprettende prosesser og at forsvarerens rolle som støtteperson under møtet er avklart på forhånd. I de sakene der domfelte har krav på offentlig oppnevnt forsvarer, kan forsvareren kreve salær fra domstolen for deltakelse i stormøtet.

I de saker der siktede/domfelte har offentlig oppnevnt forsvarer med på stormøtet, er arbeidsgruppen av den oppfatning at også fornærmedes bistandsadvokat bør kunne delta og få salær for deltakelsen. Et møte med domfelte kan være krevende for fornærmede. Fornærmede bør også gis anledning til å ta med andre støttespillere. Dersom det er hensiktsmessig og ønskelig fra fornærmedes side, vil rådgivningskontoret for kriminalitetsofre, andre støttekontor for kriminalitetsofre, krisesenter eller andre aktuelle foreninger, kunne være med under møtet, men da som støtteperson og ikke som aktiv deltaker under møtet.

Utfyllende bestemmelser om gjennomføringen av stormøtet, herunder om oppdeling av stormøtet og aktørenes oppgaver, kan gis ved forskrift.

11.7.3 Innholdet i planen

I stormøtet skal deltakerne bli enige om en plan for den videre oppfølgingen av siktede/domfelte. Forslag til hvilke tiltak som kan iverksettes er angitt i forskrift til konfliktrådsloven § 7, men listen er ikke uttømmende.

Et sentralt element ved gjenopprettende prosess er at prosessen skal være fleksibel og tilpasses gjerningspersonens behov, offerets behov og lovbruddets alvorlighet. Etter arbeidsgruppens syn er det også viktig at planen kan tilpasses lokale forhold og hvilke ressurser som finnes på stedet. Det nærmere innholdet i planen bør ikke reguleres i lovs form, dette er i samsvar med Justis- og politidepartementets forslag til regulering av ungdomsstraffen.

Planen fastsettes av stormøtet og skal balansere ungdommens behov og det ungdommen realistisk sett klarer å gjennomføre. Planen kan blant annet angi støttetiltak som helsetjenester, sinnemestring, arbeidstreningstiltak, barnevernstiltak og leksehjelp. Planen kan også angi kontrollerende tiltak som ruskontroller, krav om oppmøte på skole eller arbeidsplass, krav om å holde seg borte fra visse miljøer eller steder, hjemmetider og lignende. Deltakerne i oppfølgingsteamet skal i planen gis konkrete oppgaver knyttet til oppfølgingen av domfelte/siktede. Det er et mål at siktede/domfelte og eventuelle private ressurspersoner skal ha størst mulig eierskap til planen. Dette kan gjøres ved at de selv får komme med forslag til hvilke tiltak de tror kan være nyttige for vedkommende. Avtalen må oppleves som realistisk, overkommelig og skreddersys med intensjon om å hjelpe vedkommende bort fra en kriminell løpebane.

En del av reaksjonen kan være at gjerningspersonen yter en kompensasjon til fornærmede. Der saken blir overført til konfliktrådet etter en rettsprosess forutsettes det at erstatning til fornærmede bør behandles i forbindelse med straffesaken for retten eller i en egen sivil sak og at en eventuell kompensasjon avtalt i stormøtet vil være av ikke-økonomisk art. Der en økonomisk erstatning ikke har vært behandlet av domstolen, står partene fritt til å avtale økonomisk kompensasjon i konfliktrådet. Der saken overføres fra påtalemyndigheten vil det også være adgang til å avtale en økonomisk kompensasjon. For mer om forholdet til voldsoffererstatningsordningen og erstatningsavtaler, se punkt 10.9 og 10.10.

Der en sak overføres fra påtalemyndigheten til oppfølging i konfliktrådet foreslår arbeidsgruppen at det ikke skal være adgang til å pålegge siktede å oppholde seg i institusjon. Dette er et så inngripende tiltak at hensynet til rettssikkerheten tilsier at dette bare bør kunne idømmes av en domstol.

Videre legger arbeidsgruppen til grunn at der et av tiltakene innebærer at siktede/domfelte skal utføre samfunnsnyttige tjenester, bør det foretas en vurdering, slik at den samlede belastningen av reaksjonen ikke blir større enn det antall timer vedkommende ville ha blitt idømt dersom vedkommende hadde blitt dømt til samfunnsstraff.

I enkelte saker kan politiet ha mistanke om at det er begått flere og mer alvorlige lovbrudd enn det kan føres bevis for. Arbeidsgruppen vil for det første understreke at overføring til konfliktrådet ikke på noen måte er ment å erstatte en etterforskning av saken. Saken skal være ferdig etterforsket før den overføres til konfliktrådet. Det vil imidlertid kunne komme frem forhold under stormøtet som ikke er

omfattet av tiltalen. Hvordan konfliktrådslederen og andre offentlig ansatte, slik som politi og barnevern, som er til stede i møtet skal forholde seg til slike opplysninger er nærmere omtalt under punkt 7.6.4. Reaksjonen skal som nevnt tilpasses gjerningspersonen og dennes behov, offeret og deres behov og lovbruddets alvorlighet.

I Prop. 135 L (2010-2011) påpeker departementet faren med å blande straff med tiltak av behandlende art, og risikoen for at de som trenger mer hjelp og oppfølging "straffes" hardere enn de som ikke har tilsvarende behov. Mange av tiltakene vil være av ansvarliggjørende, kontrollerende eller straffende art, og setter således rammer rundt den domfeltes liv uavhengig av hvilke behov vedkommende har. Tiltakene kan imidlertid også være av rehabiliterende karakter knyttet til den enkeltes behov for hjelp og oppfølging. Videre pekes det på at det er uheldig hvis gjerningspersonen er motivert til å endre adferdsmønster, men ikke mottar nødvendige rehabiliterende tiltak på bakgrunn av likhetssyn. Departementet påpeker også at gjennomføringen av reaksjonen dessuten er frivillig og vedkommende kan til en hver tid velge å trekke seg.

Arbeidsgruppen påpeker at reaksjonen skal tilpasses gjerningspersonen og dennes behov, offeret og deres behov og lovbruddets alvorlighet. Arbeidsgruppen understreker imidlertid at omfanget av og hvor inngripende reaksjonen blir må stå i forhold til hva vedkommende er siktet for

11.7.4 Oppfølging av planen

Arbeidsgruppen foreslår at et eget oppfølgingsteam skal ha ansvaret for gjennomføringen av planen, slik ordningen frem til nå har vært for de ulike formene for oppfølgings-team og slik Justis- og politidepartementet også har foreslått i ungdomsstraffen. Utover siktede/ domfelte, eventuelle verger og koordinatoren ønsker arbeidsgruppen ikke å foreslå andre obligatoriske deltakere til oppfølgings-teamet. Hvilke andre personer som kan delta i teamet vil blant annet bero på tiltakene som fastsettes i planen. Hvor ofte de skal møtes vil også være avhengig av en konkret vurdering.

Koordinatoren har ansvaret for gjennomføringen av planen i samarbeid med oppfølgingsteamet, jf. forslaget til § 9 "Koordinatorens ansvar" i forskrift til ny konfliktrådsløp. Koordinatoren kan delegere deler av ansvaret til en av deltakerne i teamet, for eksempel kan den enkelte deltaker få ansvaret for deler av planen som faller innenfor dennes ansvarsområde. Et suksesskriterium for reaksjonen er at alle bidrar, både siktede/ domfelte, dennes eventuelle private nettverk og offentlige instanser. Koordinatoren må etablere tillit hos siktede/ domfelte, i tillegg til å legge grunnlaget for godt samarbeid mellom offentlige instanser i den enkelte sak. Det bør til hvert tiltak navngis en person som skal ha ansvaret for at tiltaket blir gjennomført. Ved ungdomsoppfølging kan det være hensiktsmessig at det settes opp en plan over hvem som skal ha ansvaret for den unge til enhver tid. Dette kan være skole på dagtid og foreldre med nødvendige støttetiltak på kveldstid. Det kan også oppnevnes en kontaktperson blant deltakerne i oppfølgingsteamet som siktede/ domfelte kan forholde seg til dersom vedkommende har spørsmål til gjennomføringen av oppfølgingen.

Det private nettverket må engasjeres. Det er viktig å legge til rette for at familien kan delta i oppfølgingsteamet, og eventuelle utfordringer må følges opp slik at det private nettverket kan bidra under gjennomføringen. Dette gjelder ikke minst familier med annen etnisk bakgrunn enn norsk, hvor både språkførståelse og annen kultur enn norsk kan forvanske samarbeidet rundt ungdommen.

Tiltakene i planen og oppfølgingen av denne skal sørge for å styrke den unges ressurser. Bidrag fra skole, fritid og rusrehabiliterende tiltak er aktuelt å benytte under oppfølgingen. Offentlige hjelpeinstanser må forutsettes å bidra inn, spesielt når det gjelder ungdom. Ordet "skreddersøm" er hyppig benyttet både i forbindelse med prosjektene og lovarbeidet "Barn og straff". Tiltakene som kan settes inn fra det private og offentlige nettverk skal tilpasses ungdommens behov.

Personundersøkelse og ungdomsstormøte vil til sammen kunne gi et godt grunnlag for iverksettelse av skreddersydd tiltak. I enkelte tilfeller kan imidlertid tiltak vise seg uegnet eller utilstrekkelige av forskjellige årsaker. Koordinatoren må da kunne avslutte tiltaket og eventuelt vurdere, sammen med deltagerne i oppfølgingsteamet, om andre alternative tiltak kan iverksettes.

I likhet med betraktningene bak ungdomsstraffen mener arbeidsgruppen det er naturlig å ta utgangspunkt i møtetrykningen fra prosjektet Felles ansvar, og mener det er naturlig at ungdomsteamet møtes en gang i måneden.

Da ungdomsoppfølging er begrenset til å vare inntil seks måneder, må en forutsette at siktede/ domfelte etter behov og etter samtykke kan forlenge oppfølgingen. Men da vil brudd på denne frivillige oppfølgingen ikke få noen konsekvenser.

11.8 Advokatbistand ved overføring til oppfølging i konfliktrådet

I Prop. 135 L (2010-2011) har Justis- og politidepartementet foreslått enkelte endringer i reglene for når siktede som var under 18 år på handlingstidspunktet skal ha krav på offentlig oppnevnt forsvarer. Innledningsvis understrekes det at det er et grunnleggende prinsipp at mindreårige har krav på tilstrekkelig juridisk bistand gjennom hele saksforløpet, både ved frihetsberøvelse, under saksforberedelsen og under rettergangen. Dette følger blant annet av Barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav d og artikkel 40 nr. 2 bokstav b (ii) og (iii). Justis- og politidepartementet foreslår at siktede, som var under 18 år på handlingstidspunktet, alltid skal ha rett til offentlig oppnevnt forsvarer under hovedforhandlingen der det er aktuelt å idømme en ubetinget fengselsstraff, uavhengig av straffens lengde. Departementet foreslår også at siktede skal ha krav på advokatbistand i saker der siktede har gitt en uforbeholden tilståelse og det er spørsmål om å idømme ubetinget fengselsstraff i mindre enn seks måneder, der det er aktuelt å idømme den nye reaksjonen ungdomsstraff og der det er spørsmål om å idømme samfunnsstraff. Justis- og politidepartementet legger imidlertid til grunn at det ikke er tilsvarende behov for bistand i mindre alvorlige saker, der aktuelle straffereaksjoner er betinget fengsel eller bøter.

Videre går Justis- og politidepartementet inn for å innta en bestemmelse i straffeprosessloven § 98 om at forsvarer oppnevnes umiddelbart ved pågripelse av en mindreårig. Begrunnelsen for dette er at pågripelse kan være særlig

dramatisk for et barn, og departementet legger til grunn at behovet for informasjon fra, og kontakt med advokat som kan ivareta dets interesser, vil kunne være større enn ellers. Det er også viktig at forsvareren kommer inn som en pådriver for at det blir foretatt en personundersøkelse og at alternativer til fengsel utredes.

Dersom disse lovendringene blir vedtatt av Stortinget vil siktede som var under 18 år på handlingstidspunktet ikke ha rett til forsvarer der saken overføres til oppfølging i konfliktrådet, med mindre deler av straffen er ubetinget fengsel.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at mindreårige bør ha rett til offentlig oppnevnt forsvarer der saken overføres til oppfølging i konfliktrådet i medhold av straffeloven § 53 nr. 3 bokstav h. Fengselsstraffen vil være betinget, men betingelsene som illegges kan i enkelte saker være inngripende.

Etter gjeldende rett har retten en skjønsmessig adgang til å oppnevne forsvarer "når særlige grunner taler for det", jf. straffeprosessloven § 100 andre ledd. Denne adgangen brukes i dag i en del saker der siktede er mindreårig. Etter arbeidsgruppens skjønn vil det være særlige grunner som taler for at det oppnevnes forsvarer i disse sakene. Oppnevning av forsvarer er viktig for rettssikkerheten til den mindreårige og vedkommende bør ha krav på juridisk bistand blant annet for å vurdere om den foreslåtte reaksjonen reelt sett er et bedre alternativ enn en helt eller delvis betinget dom uten særvilkår eller på andre særvilkår. For å tydeliggjøre dette foreslår arbeidsgruppen at også oppfølging i konfliktrådet inntas i straffeprosessloven § 99 første ledd tredje punktum.

Der siktede er over 18 år på handlingstidspunktet foreslår arbeidsgruppen at vedkommendes rett til å få oppnevnt offentlig forsvarer bør følge de alminnelige regler for oppnevning av forsvarer i straffeprosessloven. Arbeidsgruppen foreslår her at gjeldende rett videreføres uten endringer.

Arbeidsgruppen finner heller ikke grunn til å utvide ordningen med offentlig oppnevnt forsvarer, slik at det offentlige også må dekke forsvarer der saken overføres i medhold av straffeprosessloven § 71 a annet ledd.

Arbeidsgruppen foreslår at der siktede/domfelte har krav på forsvarer skal også fornærmede kunne la seg bistå av en bistandsadvokat dersom fornærmede er under 18 år, og har rett til bistandsadvokat etter straffeprosessloven § 107 a. I de saker som ikke er omfattet av straffeprosessloven § 107 a og der fornærmede er over 18 år legger arbeidsgruppen til grunn at fornærmedes interesser kan ivaretas tilstrekkelig av fornærmede selv, eller av andre støttepersoner. For eksempel kan en representant fra rådgivningskontoret for kriminalitetsofre møte som støtteperson for fornærmede dersom fornærmede ønsker det.

11.9 Opplysningsplikt og taushetsplikt i stormøtet og oppfølgingsteamet

I stormøtet og i de påfølgende møtene i oppfølgingsteamet vil det delta både representanter fra det private nettverk og offentlige instanser. Deltakerne vil kunne ha opplysninger som er av betydning for gjennomføringen av stormøtet, for fastleggelse av planen og for oppfølgingen. De ulike profesjonelle aktørene vil være omfattet av lovpålagt taushetsplikt. I NOU 2008: 15 drøftet utvalget problemstillinger knyttet til taushetsplikten og de foreslo at det burde gis en bestemmelse om opplysningsplikt.

I Prop. 135 L (2010-2011) har Justis- og politidepartementet gjort rede for gjeldende rett knyttet til taushetsplikt i ungdomsstormøter og oppfølgingsteam. Da de samme reglene vil gjelde for oppfølging i konfliktrådet, har arbeidsgruppen valgt å innta denne redegjørelsen i sin helhet:

"Det eksisterer to typer av taushetsplikt i de systemene som yter tjenester til barn og unge. Den forvaltningsmessige taushetsplikt gjelder for alle som deltar i offentlig tjenesteyting, mens den strengere yrkesmessige taushetsplikten bare gjelder for helsepersonell. Bestemmelser som pålegger taushetsplikt er spredt rundt i lovgivningen, herunder forvaltningsloven § 13 flg., sosialtjenesteloven § 8-8, opplæringsloven § 15-1, helsepersonelloven kapittel 5, helseregisterloven § 15, kommunehelsetjenesteloven § 6-6, barnevernloven § 6-7, politiloven § 24 og straffeprosessloven § 61a flg. Taushetspliktreglene skal beskytte den personlige integritet og tillitsforholdet mellom individet og det offentlige.

Etter forvaltningsloven § 13 a nr. 1 er ikke taushetsplikten til hinder for at opplysninger gjøres kjent for andre i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker. Også øvrige ovennevnte lover hjemler unntak fra taushetsplikten ved samtykke fra den opplysningen gjelder. Et samtykke som fritar for taushetsplikt behøver ikke være skriftlig, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 146, men må være frivillig og informert. Dette forutsetter at samtykket ikke er avgitt under tvang og at den aktuelle personen har fått tilstrekkelig informasjon til å forstå hva samtykket gjelder og hvilke konsekvenser det kan få. Dersom opplysningene gjelder andre personer, må samtykke også gis av disse. Når opplysningene gjelder barn, må samtykke i utgangspunktet gis av den eller de som har foreldreansvaret, jf. barneloven § 30. Barnekonvensjonen artikkel 12 slår fast at barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Etter hvert som barnet vokser til øker den personlige autonomien. Det fremgår av barneloven § 31 at det skal legges stor vekt på hva barnet mener når barnet har fylt 12 år. Barn kan dessuten ha selvstendig samtykkekompetanse etter enkelte lovbestemmelser. For eksempel gir pasientrettighetsloven § 4-3 første ledd bokstav b rett til å samtykke til helsehjelp fra fylte 16 år.

Samtykke fra den opplysningen gjelder, fritar imidlertid ikke fra taushetsplikt i alle henseender. Etter politiloven § 24 tredje ledd kan samtykke ikke være grunnlag for fritagelse for taushetsplikt dersom opplysningene kan skade politiets arbeid med å forebygge eller avdekke lovbrudd eller opprettholde ro og orden dersom de blir gjort kjent. Ytringsretten er også begrenset for opplysninger politiet blir kjent med gjennom kommunikasjonskontroll, jf. straffeprosessloven § 216 i.

Det finnes en rekke andre unntak fra taushetsplikten. Enkelte unntak er begrunnet med at det skal kunne utveksles opplysninger i forbyggende hensikt. Som eksempel kan nevnes helsepersonelloven § 25, som slår fast at taushetsbelagte opplysninger kan gis til samarbeidende personell når dette er nødvendig for å kunne gi forsvarlig helsehjelp, med mindre pasienten motsetter seg det.

De ovennevnte unntakene fra taushetsplikten gir i utgangspunktet bare en rett, og ikke en plikt, til å gi taushetsbelagte opplysninger."^[280]

280 Prop. nr. 135 L (2010-2011) side 123-124

I proposisjonen konkluderes det med at "taushetspliktreglene i seg selv neppe utgjør et vesentlig hinder for samarbeid, men at ulike tolkninger og praktisering av disse derimot kan vanskeliggjøre prosessen."^[281] Departementet legger videre til grunn at problemet kan motvirkes ved at aktørene før møtet gjøres oppmerksom på at de er fritatt fra taushetsplikten på grunnlag av samtykke, slik at det ikke oppstår uklarhet rundt det. Det konkluderes også med at det ikke er nødvendig med en egen bestemmelse om opplysningsplikt, da unntak fra taushetspliktreglene på grunnlag av samtykke anses å gi tilstrekkelig grunnlag for fri dialog under ungdomsstormøtet og senere møter i oppfølgingsteamet. Det vises videre til adgang til å dele opp møtet, for å hindre at sensitive opplysninger videreformidles til flere enn nødvendig og til personer uten taushetsplikt. Departementet henviser avslutningsvis til Regjeringens strategi for forebygging (juli 2009), der det slås fast at regelverket for informasjonsplikt og taushetsplikt skal gjennomgås. Arbeidet med å kartlegge praksis og vurdere om det er behov for å endre regelverket om taushetsplikt er iverksatt.

Arbeidsgruppen legger dette til grunn også for vårt arbeid.

11.10 Håndtering av brudd

I Prop. 135 L (2010-2011) blir det fremhevet at det må reageres hvis barnet bryter de alminnelige regler for gjennomføring av ungdomsstraffen eller dersom gjennomføringen av ungdomsplanen er mangelfull. I ungdomsstraffen er reglene for brudd på ungdomsplanen, så langt de passer, utformet i samsvar med reglene for brudd på samfunnsstraff, jf. straffeloven 1902 § 28 b fjerde ledd, jf. straffegjennomføringsloven 2002 § 58 med tilhørende retningslinjer. I henhold til forslaget skal påtalemyndigheten vurderer om saken skal bringes inn for retten med begjæring om fullbyrdelse av fengselsstraffen ved mistanke om nye lovbrudd i gjennomføringstiden, slik regelverket også er for brudd på samfunnsstraff, jf. straffeloven 1902 § 28 b fjerde ledd annet punktum, jf. § 28 b første ledd bokstav b.

Departementet foreslår videre at kompetansen til å fremme bruddsaker ved vilkårsbrudd legges til kriminalomsorgen på regionalt nivå. Som begrunnelse vises det til at regionene har opparbeidet erfaring gjennom å ha fått ansvaret for å ta bruddsaker i samfunnsstraffen til retten. Det vises også til at behandlingen av bruddsakene fikk høyere prioritet og ble behandlet raskere da kriminalomsorgen fikk slik kompetanse, jf. straffeloven 1902 § 28 b fjerde ledd første punktum. Videre understrekes det at det er viktig at brudd påtales raskt.

Det fremheves i proposisjonen at ikke all mangelfull gjennomføring av planen bør betraktes som brudd som skal føre til fullbyrdelse av fengselsstraffen. Det må foretas en konkret vurdering før det tas stilling til hvordan det skal reageres, hvor blant annet bruddets omfang og barnets motivasjon vurderes. Det er likevel viktig at det reageres på brudd og at fullbyrdelse av fengselsstraffen fremstår som en reell mulighet. Formålet med å reagere på vilkårsbrudd er å markere nødvendige grenser og sikre at den domfelte gjennomfører ungdomsstraffen i tråd med gjeldende regler. Reaksjonen på brudd skal ikke være mer inngripende enn det som fremstår som nødvendig for å oppnå formålet. Den skal dessuten så langt mulig ta hensyn til at gjestående

straff skal kunne gjennomføres på en hensiktsmessig måte. Det skal foretas en helhetsvurdering med vekt på hvor mye av straffen som gjenstår, gjentatte brudd og individuelle forhold hos den som er idømt ungdomsstraff. Ved små forseelser skal det kun gis en muntlig advarsel, for eksempel ved å komme for sent til avtaler.

Ved brudd skal det i ungdomsstraffen innkalles til bruddsamtale og det kan settes nye vilkår enten i oppfølgings-team eller stormøtet. Saken overføres kriminalomsorgens regionale nivå med innstilling om å omgjøre straffen, ved alvorlige nok brudd. Spesielt der ungdommen mangler motivasjon og ikke ønsker å delta mer, bør saken bringes inn for domstolen på nytt.

Når det gjelder arbeidsgruppens foreslåtte ungdomsoppfølging, bør bruddsystemet følge lovens opprinnelige system. Etter dette systemet er påtalemyndigheten ansvarlig for å håndtere brudd i saker som er overført etter reglene i straffeprosessloven § 71 a, samt brudd på vilkårsdommer.

Påtalemyndigheten vurderer om brudd på vilkår i dom er alvorlige nok til å bringes inn for retten med forslag om omgjøring til eventuelt andre reaksjoner. Dersom påtalemyndigheten finner at det ikke foreligger brudd, returneres saken til konfliktrådet. Det samme gjelder saker som er overført til megling i konfliktrådet. Disse returneres påtalemyndigheten for ny behandling ved brudd på avtalen eller der avtale ikke ble inngått.

Når det gjelder brudd på planen bør vurderingstemaene være de samme for ungdomsoppfølging som for ungdomsstraffen, en helhetsvurdering med vekt på hvor mye av straffen som gjenstår, gjentatte brudd og individuelle forhold.

Arbeidsgruppens forslag er at systemet med muntlig advarsel, bruddsamtale og vurdering også gjøres gjeldende for ungdomsoppfølgingen. Arbeidsgruppen foreslår at disse regler fastsettes i forskrift sammen med reglene for ungdomsstraffen.

Arbeidsgruppen foreslår å opprettholde dagens system med påtalemyndighetens bruddhåndtering av vilkårsdommer og konfliktrådssaker, og mener det ikke er nødvendig å fastsette nye regler for påtalemyndighetens behandling av ungdomsoppfølgingssaker. Det kan overlates til Riksadvokaten å vurdere om bruddhåndtering bør reguleres i rundskriv.

11.11 Nærmere om ungdomsoppfølging

Ungdomsoppfølging er en form for oppfølging i konfliktrådet som skal kunne tilbys lovbrutere som var mellom 15 og 18 år på handlingstidspunktet, men slik at den påtalemessige avgjørelsen eller pådømmelsen skal kunne skje etter fylte 18 år. Målgruppen er ungdom som har begått alvorlig eller gjentatt kriminalitet, eller som utgjør en risiko for seg selv og andre.

Justis- og politidepartementet har i Prop. 135 L (2010-2011) også foreslått at ungdomsstraffen skal avgrenses til samme aldersgruppe. For ungdomsstraffens vedkommende kan aldersavgrensningen medføre ulike reaksjoner for ungdommer som befinner seg henholdsvis rett under og rett over 18-årsgrensen på handlingstidspunktet. For ungdomsoppfølgingens vedkommende vil aldersavgrensningen ikke ha samme praktiske betydning, da også saker med gjerningsperson som var 18 år på handlingstids-

281 Prop. nr. 135 L (2010-2011) side 125

punktet kan overføres til oppfølging. Som tidligere nevnt har imidlertid arbeidsgruppen valgt å gi særlige regler om oppfølging av ungdom fordi det juridisk sett er av stor betydning om en person er over eller under 18 år. En person under 18 år har krav på omsorg og kan på flere livs-områder ikke handle selvstendig. Foreldrene står som nødvendige medvirkere i mange avgjørelser, og barnevernet har et særskilt ansvar dersom foreldrene ikke fungerer i foreldrerollen. I henhold til FNs Barnekonvensjon er man definert som barn frem til fylte 18 år. Ved alle handlinger som berører barn skal barnets beste ivaretas. Derfor er barn også gitt særlige rettigheter i straffeprosessen. I likhet med departementet mener arbeidsgruppen at 18-årsgrensen illustrerer at mindreårige er en sårbar gruppe som har behov for særlig beskyttelse og som er tilkjent særskilte rettigheter i kraft av å være barn.

11.11.1 Vurdering av hvilke saker som skal overføres

Ved etableringen av oppfølgingsteam i regi av konfliktrådet har det vært opprettet såkalte koordineringsgrupper. Koordineringsgruppen har vurdert hvilke ungdommer som er aktuelle for tiltaket og har hatt det overordnede ansvaret for de oppfølgingsteamene som til enhver tid har eksistert. Koordineringsgruppen har motivert ungdommen og dennes nettverk til aktiv deltagelse. Gruppen har hatt møter en gang i uken, eller etter behov.

Koordineringsgruppen har ansvaret for å:

- vurdere ungdommens behov for oppfølging, herunder hyppighet og intensitet,
- foreslå og følge opp aktuelle tiltak i oppfølgingsperioden,
- foreslå aktuelle fagpersoner til de enkelte oppfølgingsteam,
- bidra til legitimitet innenfor eget forvaltningsområde,
- bidra til informasjonsdeling og kartlegging av hver enkelt ungdom,
- bidra til at alle oppfølgingsteam arbeider etter oppsatt avtale,
- skape gode relasjoner til ungdommen og bidra til deltagelse og medbestemmelse.

Det har vært lagt vekt på å involvere ungdommen selv og oppmuntre til å komme med forslag i oppfølgingsavtalen. Deltakelse fra ungdommen selv og nettverket har vært ansett som vesentlig for å oppnå et godt resultat.^[282]

11.11.2 Avgrensning etter lovbruddets art og alvorlighet

Når det gjelder reaksjonens avgrensning knyttet til lovbruddets art og alvorlighetsgrad vil grensen nedad bero på om påtalemyndigheten anser det nødvendig med oppfølging i saken. I de minst alvorlige sakene og der påtalemyndigheten ikke anser oppfølging nødvendig forutsettes saken overført i medhold av straffeprosessloven § 71 a første ledd eller at den avgjøres med en tradisjonell reaksjon.

282 Oppfølgingsteam for unge lovbrøyttere, Håndbok, Etablering og drift, Sekretariatet for konfliktråd, mars 2011, side 11.

Arbeidsgruppen legger til grunn at den øvre grensen for overføring til ungdomsoppfølging i medhold straffeloven § 53 nr. 3 bokstav i bør være sammenfallende med ungdomsstraffens nedre grense. I Prp. 135 L (2010-2011) heter det at "Departementet vil understreke at ungdomsstraffen skal være et alternativ til ubetinget fengsel og strenge samfunnsstraffer og forutsetter at ungdommen har begått alvorlig eller gjentatt kriminalitet. Dette kan være vold, ran, narkotikalovbrudd og omfattende tyverier."

Arbeidsgruppen anser det mest hensiktsmessig med en skjønsmessig avgrensning. En mer konkret avgrensning, for eksempel at det listes opp lovbrudd, strafferammer eller normalstraffenivå der reaksjonen skal eller ikke skal benyttes, vil kunne medføre at saker utelukkes der reaksjonen kunne vært hensiktsmessig. Også i denne sammenheng vil arbeidsgruppen minne om muligheten til å gjøre deler av straffen betinget av oppfølging. Det oppfordres til at denne adgangen benyttes i større utstrekning enn det som gjøres i dag.

Som for ungdomsstraffen vil elementer som skal inngå i den skjønsmessige helhetsvurderingen av om oppfølging anses egnet være lovbruddets art og grovhet, ungdommens alder, konkrete behov og risikonivå. Arbeidsgruppen understreker at en vanskelig livssituasjon og utfordringer knyttet til flerkulturell- og flerspråklig bakgrunn ikke skal være diskvalifiserende.

Som for ungdomsstraffen bør det ikke være noen begrensning i hvor mange ganger den enkelte lovbrøytter kan idømmes/ilegges oppfølging.

11.11.3 En sammenligning av ungdomsoppfølging og ungdomsstraff

I mandatet for arbeidsgruppen for økt bruk av konfliktråd heter det at "[d]et forutsettes at arbeidsgruppen tar utgangspunkt i det tidligere arbeidet Justisdepartementet har gjort på området. [...] [A]rbeidet [vil] særlig ha berøringspunkter til "Prosjekt om helhetlig bekjempelse av barn og ungdomskriminalitet" som blant annet følger opp NOU 2008:15 "Barn og straff". Arbeidsgruppen må legge de prinsipielle standpunktene og lovforslagene fra prosjektet til grunn for sitt arbeid, samtidig som arbeidsgruppen er fri til å foreslå endringer for å sikre et hensiktsmessig system i lovverket." Som en følge av dette, har arbeidsgruppen tatt utgangspunkt i Justisdepartementets forslag i proposisjonen ved utarbeidelsen av forslaget til lovfesting av oppfølging i konfliktrådene. Prop. 135 L (2010-2011) Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff) er oversendt Stortinget for behandling. Eventuelle endringer som vedtas av Stortinget vil derfor også måtte tas i betraktning ved oppfølgingen av arbeidsgruppens forslag.

Den nye straffereaksjonen ungdomsstraff, som er foreslått i Prop. 135 L (2010-2011) er foreslått hjemlet i straffeloven § 28 c. Nedenfor presenteres henholdsvis likheter og forskjeller mellom reaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

Likheter

Innholdet i de to reaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er i stor grad sammenfallende. Begge reaksjonene er ment å være en alternativ straffereaksjon for ungdom mellom 15 og 18 år. Videre er begge reaksjonene todelt. Den ene delen er gjennomføring av et ungdoms-

stormøte og den andre er inngåelse av og oppfølging av en ungdomsplan. Reaksjonene innebærer at domfelte/siktede skal gjennomføre et stormøte tilrettelagt av en koordinator som er tilknyttet konfliktrådet. Deltakerne i ungdomsstormøtet skal sammen utarbeide en plan. Det skal utpekes et oppfølgingsteam som skal følge opp siktede/domfeltes gjennomføring av planen.

I likhet med ungdomsstraffen legges gjennomføring av ungdomsoppfølgingen til konfliktrådet. Hvert konfliktråd skal ha minst en koordinator, som har ansvar for saken fra denne kommer inn, til planen er gjennomført. Koordinatoren skal sette sammen deltakerne i stormøtet basert på en kartlegging av domfelte/siktede og samtaler med denne og fornærmede. Koordinatoren skal dessuten lede møtet, godkjenne planen, peke ut deltakere fra møtet til oppfølgingsteamet og sørge for at de ulike etatene utfører sin del av de pålagte oppgaver. Koordinatoren skal også styre stormøtets økonomi.

Deltakerne i stormøtet er de parter som er berørt av saken, herunder fornærmede, siktede/domfelte og dennes eventuelle verger. Begge reaksjonene forutsetter samtykke fra siktede/domfelte og eventuelle verger. Fornærmede kan la seg representere av en annen, for eksempel en representant fra familien, lokalmiljøet eller en interesseorganisasjon. Deltakere som kan bistå med relevante tiltak og som kan bidra til å øke siktede/domfeltes ressurser og redusere risikoen for nye lovbrudd, kan inviteres til stormøtet. Dette kan for eksempel være representanter fra barneverntjenesten, skolen, NAV, helsevesenet og frivillige organisasjoner.

Planen som utarbeides i stormøtet skal bidra til å forebygge ny kriminalitet og kan inneholde ulike former for kriminalitetsforebyggende tiltak (rus/alkoholprogram, sinnemestringskurs og behandling). Den kan også innebære at domfelte/siktede ilegges restriksjoner for og kontroll av dagliglivet og tiltak som kan fremme integrering i samfunnet (skoledeltagelse, arbeidstreningstiltak). Der det er en fornærmet i saken kan den også innebære en ikke-økonomisk kompensasjon til fornærmede (for eksempel arbeid for eller aktiviteter sammen med vedkommende), og/eller tiltak med et straffende element.

Forskjeller

En av forskjellene mellom reaksjonene er at ungdomsstraffen er en straffart foreslått hjemlet i straffeloven § 28 c, mens oppfølging i konfliktrådet er en annen strafferettslig reaksjon. Reaksjonen oppfølging i konfliktråd foreslås inntatt i straffeprosessloven § 71 a nytt annet ledd og strl. § 53 nr. 3 bokstav i. Ungdomsstraffen skal etter forslaget idømmes av domstolen og det er domstolen som skal fastsette straffens lengde. Oppfølging i konfliktrådet skal derimot, for de mindre alvorlige forbrytelser, besluttes av påtalemyndigheten, som i de tilfeller også bestemmer oppfølgingens lengde. I de mer alvorlige sakene vil reaksjonen, i likhet med ungdomsstraffen, bli idømt av domstolen som også vil bestemme reaksjonens varighet, men da som vilkår til en betinget dom. Ungdomsoppfølging vil ha en varighet på inntil seks måneder, mens ungdomsstraffen vil vare fra seks måneder til to år, unntaksvis inntil tre år. Oppfølgingsplanens lengde skal i henhold til forslaget bestemmes ut fra en helhetsvurdering, der barnets individuelle behov og lovbruddets art og grovhet inngår som momenter.

Justisdepartementet foreslår i Prop. 135 L (2010-2011) at domstolen skal fastsette varigheten av ungdomsstraffen,

mens innholdet i straffen fastsettes i stormøtet. At domstolen gis kompetanse til å fastsette straffens lengde blir ansett å være en viktig rettsikkerhetsgaranti. Ifølge departementet taler også hensynet til likebehandling for at reaksjonens lengde ikke fastsettes administrativt.

Med samme begrunnelse foreslår arbeidsgruppen at lengden på oppfølgingen skal bestemmes av påtalemyndigheten der saken overføres i medhold av straffeprosessloven § 71 a annet ledd og av domstolen der saken overføres i medhold av straffeloven § 53 nr. 3 bokstav i. Dersom oppfølgingsteamet finner det ønskelig, og dersom siktede samtykker, kan oppfølgingen fortsette etter at gjennomføringstiden har utløpt, men da på rent frivillig basis og uten at brudd vil få konsekvenser for siktede.

Målgruppen for ungdomsstraffen er ungdom som i dag idømmes ubetinget fengsel, men som kan gjennomføre en reaksjon i frihet forutsatt tett oppfølging, og ungdom som i dag idømmes strenge samfunnsstraffer.

Målgruppen for ungdomsoppfølging er unge lovbrøyttere hvor det antas at oppfølging i konfliktrådet vil kunne forhindre ny kriminalitet. Målgruppen for ungdomsoppfølging er avgrenset oppad mot ungdomsstraffen. Den nedre grensen overlates det til rettspraksis og påtalemyndigheten å fastsette. Reaksjonen vil først og fremst være aktuell der den unge har begått en eller flere kriminell handlinger og det er bekymring rundt ungdommens utvikling. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at det sjelden vil være aktuelt med oppfølging i konfliktrådet ved de minst alvorlige lovbrudd. Men at det da benyttes påtaleunntatelse eller overføring til konfliktrådet etter straffeprosesslovens § 71 a, første ledd. Der gjerningspersonen har begått mange mindre alvorlige lovbrudd over en begrenset periode, kan det imidlertid være hensiktsmessig å beslutte en slik reaksjon.

I ungdomsstraffen har departementet foreslått flere obligatoriske aktører i ungdomsstormøtet. I henhold til arbeidsgruppens forslag vil det ikke være noen obligatoriske aktører i stormøtet for oppfølgingen. Videre er tiltakene i ungdomsstraffen ment å være mer inngripende og mer intense enn ved ungdomsoppfølging.

11.12 En foretrukket reaksjon for unge lovbrøyttere

Aldersgruppen fra 15 til 18 år

Under dette punktet vil arbeidsgruppen drøfte om overføring til megling eller oppfølging i konfliktråd skal gjøres til en foretrukket reaksjon for lovbrøyttere mellom 15 og 18 år.

I St.meld. nr. 20 (2005-2006) Alternative straffereaksjonar overfor unge lovbrøytarar heter det at “[r]egjeringa går inn for å gjere konfliktrådsordninga obligatorisk slik at påtalemakta som ein hovudregel skal påleggjast å overføre saker til konfliktrådet når gjerningspersonen er under 18 år. Dette betyr likevel ikkje at saka automatisk blir bringa inn til mekling, fordi dette er avhengig av samtykke frå både den fornærma og gjerningspersonen. Regjeringa vil komme tilbake til ei nærare avgrensing når eit lovforslag blir sendt ut på høyring.”

I NOU 2008:15 viser utvalget til at det legges stor vekt på straffens individualpreventive formål der barn har begått lovbrudd. Utvalget ser følgende momenter som sentrale der barn har begått lovbrudd:

- “å gi reaksjoner som kan motivere barnet til atferdsendring
- å gi reaksjoner som er egnet til å fjerne eller redusere risikofaktorer i barnets liv og samtidig styrke barnets ressurser
- å gi reaksjoner som engasjerer barnets nettverk, både privat og offentlig, slik at dette kan bidra til å fjerne eller redusere disse risikofaktorene og styrke barnets ressurser.”^[283]

Både nasjonal og internasjonal forskning har vist at gjenopprettende prosesser er en egnet reaksjon overfor unge lovbrøyttere. Vi antar at endringsmulighetene er større desto yngre barnet er og at det er en fordel å gripe inn tidligst mulig. Mange barn begår trolig kriminelle handlinger fordi de ikke forstår konsekvensene av det de gjør. Et møte i konfliktrådet, der barnet blir gjort kjent med direkte og indirekte konsekvenser av handlingen kan bidra til at barnet forstår konsekvensene og ikke begår lignende handlinger igjen.

Etter arbeidsgruppens syn bør det være en presumsjon for at saker mot gjerningspersoner mellom 15 og 18 år bør overføres til megling eller oppfølging i konfliktråd, dersom siktede samtykker til overføringene og erkjenner de faktiske forhold. I tillegg må påtalemyndigheten finne saken egnet for konfliktrådsbehandling. Arbeidsgruppen anser særlig bøter for å være en lite egnet reaksjon overfor denne aldersgruppen. Det vises også til Prop. 135 L (2010-2011) side 90-91 der det uttales at “[d]epartementet mener en bør tilstrebe bruk av mer hensiktsmessige reaksjonsformer enn forelegg og bøter til barn under 18 år. Betinget påtaleunntatelse og overføring til konfliktråd er etter departementets oppfatning betydelig mer egnede reaksjoner for barn.”

Etter arbeidsgruppens syn vil megling eller oppfølging i konfliktråd være en egnet reaksjon i de fleste sakene, men arbeidsgruppen anbefaler ikke at overføring til enten megling eller oppfølging gjøres obligatorisk slik som Justisdepartementet foreslår i St.meld. nr. 20 (2005-2006). Det er etter vårt syn ikke mulig å angi eksakt hvilke saker som skal overføres til konfliktrådet og hvilke som bør avgjøres med en annen reaksjon. Dette vil bero på en konkret vurdering av blant annet lovbruddet alvorlighet, vurdering av erkjennelse opp mot de øvrige bevis og forhold ved gjerningspersonen. Etter arbeidsgruppens syn bør påtalemyndigheten også i fremtiden ha frihet til å utøve et fornuftig påtalemessig skjønn.

Barn under 15 år

I St.meld. nr. 20 (2005-2006) ”Alternative straffereaksjoner overfor unge lovbrøyttere” er det ikke presisert om forslaget er ment å omfatte alle personer under 18 år som begår lovbrudd eller om forslaget skal begrenses til aldersgruppen mellom 15 og 18 år, det vil si de som er over kriminell lavalder.

Som tidligere nevnt skal politiet også etterforske straffbare handlinger som er begått av barn som var mellom 12 og 15 år på handlingstidspunktet, jf. straffeprosessloven § 224 annet ledd. Det kan også foretas etterforskning når et barn, som ikke er fylt 12 år, har begått en ellers straffbar handling, jf. påtaleinstruksen § 7-4 annet ledd. Oppfølging kan også være aktuelt for lovbrøyttere som var under 15 år på handlingstidspunktet, men da som en sivil sak og uten en bakenforliggende trussel om straff.

I 2010 var 1531 av totalt 10 461 påklagede mellom 12 og 14 år. 121 av de påklagede var under 12 år. Mange av sakene der påklagede er under 15 år har sin bakgrunn i et lovbrudd. I disse sakene kan ikke gjerningspersonen straffefølges selv om vedkommende ikke samtykker til konfliktrådsbehandling. Likevel viser statistikken at i 88 % av saken hvor samtykket vedkommende til megling. Ved årsskifte 2010/2011 var avtalen innfridd i 50 % av sakene, hvor samtykke var gitt, megling var ikke påbegynt i 25 % og avtalen var under innfrielse i 10 % av sakene. I bare 2 % av sakene ble det ikke inngått avtale og der det ble inngått avtale, ble avtalen bare brutt i 1 % av sakene.

Etter arbeidsgruppens syn viser statistikken at megling i konfliktrådet også er et egnet virkemiddel i saker der gjerningspersonen er under kriminell lavalder. Dette forutsetter imidlertid at grunnvilkårene for konfliktrådsbehandling er oppfylt. Det vil si at både barnet og vergen må samtykke, at påtalemyndigheten finner saken egnet, samt at de faktiske forhold i saken er erkjent. Et møte i konfliktrådet kan være en fin arena å involvere barnets familie og eventuelt andre i det private nettverket. I disse sakene bør konfliktrådet, etter arbeidsgruppens oppfatning, vurdere om barnevernet bør delta i møtet. Vurderingen bør tas i samråd med både barnevernet og foreldrene. Arbeidsgruppen går imidlertid ikke inn for en obligatorisk overføring av saker for denne gruppen lovbrøyttere. Etter arbeidsgruppens oppfatning bør vurderingen om saken bør oversendes til konfliktrådet fremdeles ligge hos politiet. I noen saker er for eksempel ikke konfrontasjon med fornærmede nødvendig eller hensiktsmessig og det kan være tilstrekkelig med en bekymringssamtale hos politiet.

Som det fremgår av statistikken overføres det i dag få saker til konfliktrådet med gjerningsperson under 12 år. Å møte i konfliktrådet krever en viss modenhet hos barnet. Om saken skal overføres til konfliktrådet vil bero på en konkret vurdering der barnets alder, handlingen, familiesituasjon og forholdene for øvrig må tas i betraktning.

Etter gjeldende rett kan politiet allerede i dag beslutte å overføre slike saker til konfliktrådet. For å tydeliggjøre denne muligheten foreslår arbeidsgruppen at dette lovfestes i et nytt annet ledd i straffeprosessloven § 71 b.

11.13 Familievoldssaker

11.13.1 Bruk av gjenopprettende prosess ved vold i nære relasjoner

Bruk av gjenopprettende prosess i voldssaker mellom personer som står hverandre nær er et av de mest omdiskuterte temaene internasjonalt. Enkelte hevder at maktforholdet mellom partene i slike saker gjør at sakene ikke er egnet for gjenopprettende prosess. Andre påpeker at en ikke bør tenke enten-eller, men i stedet utarbeide fleksible løsninger ut i fra når gjenopprettende prosess er hensikts-

283 NOU 2008:15 side 136.

messig, for hvilke typer lovbrudd og om det skal brukes alene eller i kombinasjon med tradisjonell straff.^[284] Under kapittel 6 har vi gjort nærmere rede for internasjonal og nasjonal forskning med bruk av gjenopprettende prosesser i familievoldssaker.

I perioden 2008 til 2011 har det blitt gjennomført tre prøveprosjekter i regi av konfliktrådene der ofre for vold i nære relasjoner har fått tilbud om tilrettelagte samtaler med voldsutøver. Prosjektene var en del av Regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner, Vendepunkt. Prosjektet "Familievold, forsoning og forebygging" (tiltak 21), ble lagt til Konfliktrådet i Sør-Trøndelag. Potensielle deltakere fikk som en del av prosjektet tilbud om tilrettelagte samtaler og/eller stormøter for voksne og barn som var berørt av vold i nære relasjoner. Prosjektet "Tilrettelagte samtaler ved besøksforbud" (tiltak 22), ble lagt til Konfliktrådet i Oslo og Akershus. I dette prosjektet fikk partene tilbud om tilrettelagte samtaler der det var ilagt besøksforbud. I det tredje prosjektet, (tiltak 23), fikk partene i voldssaker på et egnet tidspunkt i straffesakskjeden tilbud om tilrettelagt dialog i konfliktrådet. Erfaringene fra prosjektet er at dette har vært en svært vellykket måte å håndtere noen av de svært komplekse problemstillingene som er knyttet til slike saker. Tiltak 21 ble evaluert av NTNU Samfunnsforskning i rapport 2011. For en nærmere beskrivelse av prosjektene og evalueringen se punkt 6.6.

I familievoldssaker får offeret en anledning til å fortelle sin historie og til å fortelle hvordan volden påvirker livet deres. Evalueringen av familievoldssaksprosjektet i Trondheim viser at "ofrenes utbytte ikke ser ut til å skyldes (eventuelle) innrømmelser eller endringer hos gjerningspersonen, men at offentlige instanser, betydningsfulle andre og samfunnet ser, hører og tror dem, så vel som vektlegger deres opplevelse og oppfatning."^[285]

I evalueringen av familievoldssaksprosjektet i Trondheim konkluderes det med at prosjektet bør videreføres, med sikte på å gjøre det til et permanent tilbud og/eller implementere metoden i det etablerte straffe- og hjelpesystemet. Hovedkonklusjonen er at deltakelse i prosjektet hadde en positiv virkning både for offer og gjerningsperson. Basert på evalueringsrapporten, samt møter og intervju med prosjektlederne i både tiltak 21, 22 og 23 er arbeidsgruppen av den oppfatning at prosjektene har vært svært vellykkede og at ordningen bør gjøres permanent og landsdekkende.

Arbeidsgruppen foreslår på denne bakgrunn at straffesaker som omhandler vold i nære relasjoner bør kunne overføres til oppfølging i konfliktrådet, enten i medhold av nytt annet ledd i straffeprosessloven § 71 a eller som vilkår for en betinget dom i medhold av ny straffelov § 53 nr. 3 bokstav i. Saksbehandlingen har til nå hatt flere likhetstrekk og et felles regelsett. Enkelte særlige bestemmelser i en ny forskrift for familievoldssaker vil etter arbeidsgruppens oppfatning bidra til et oversiktlig regelverk og bidra til en effektiv behandling av sakene.

Arbeidsgruppen vil ikke anbefale konkrete bestemmelser til forskrift, men peke på at det allerede er etablerte metoder i de ulike tiltak, og metodene kan med fordel beskrives i en forskrift. Metodene faller etter arbeids-

gruppens syn inn under konfliktrådets etablerte møtevirksomhet, slik at andre former for beskrivelse kan også vurderes. For eksempel ved utarbeidelse av håndbok i familievoldssaker.

Ved større konfliktråd kan det være aktuelt å oppnevne flere koordinatore, for eksempel en ungdomskoordinator og en familievoldskoordinator. Arbeidsgruppen anbefaler at det opprettes et tett samarbeid mellom ungdomskoordinatoren i konfliktrådet og forebyggende/ungdomsgruppen i politiet, og mellom familievoldskoordinatoren i konfliktrådet og familievoldskoordinatoren i politiet.

11.13.2 Målgruppen for oppfølging i familievoldssaker

Målgruppen for oppfølging av familievoldssaker er, som navnet tilsier, straffesaker der en person er siktet for fysisk eller psykisk vold mot en eller flere familiemedlemmer. Det er flere definisjoner av vold i nære relasjoner, eller familievold. I NOU 2003: 31 er nære relasjoner definert som nåværende eller tidligere samlivspartner. Barn som er vitne til vold er også definert som fornærmede i slike saker. I de tre nevnte prosjektene ble målgruppen definert som saker der overgriper og offer er knyttet til hverandre ved familie eller slektskapsbånd, eller der de på annen måte betyr mye for hverandre i hverdagen. Dette inkluderer blant annet saker om vold mellom parter som lever sammen, parter som velger å fortsette å leve sammen etter et opphold, parter som velger å flytte fra hverandre eller som allerede har flyttet fra hverandre. I tillegg ble også saker der volden ble utøvd av andre enn samlivspartneren, som for eksempel vold utøvd av søsken og foreldre inkludert. Målgruppen omfattet også barn som enten ble utsatt for vold direkte eller som var vitne til vold mot en omsorgsperson.^[286] Arbeidsgruppen anbefaler at en tilsvarende målgruppe blir omfattet i den foreslåtte ordningen med oppfølging av familievoldssaker i konfliktrådet.

I familievoldssaker kan saken bare overføres til oppfølging dersom fornærmede samtykker. En vanlig innvending mot bruk av gjenopprettende prosesser i familievoldssaker er at ubalansen mellom partene gjør at metoden er uegnet. I evalueringen av familievoldssaksprosjektet i Trondheim konkluderes det med at maktbalansen i seg selv ikke var et problem, der man i forkant har gjort en grundig vurdering av sakens egnethet, samt følger konfliktrådslovens grunnvilkår om samtykke og erkjennelse. Samtidig konkluderes det med at dette er noe det bør tas hensyn til.^[287] Etter arbeidsgruppens oppfatning bør man være særlig oppmerksom på denne problemstillingen ved innhenting av samtykke i slike saker.

Der det er flere fornærmede i samme sakskompleks, for eksempel der en far har utøvd vold mot mor mens barnet ser på, kan moren samtykke til at saken der hun er fornærmet overføres til oppfølging, selv om barnets verge ikke samtykker på vegne av barnet til slik oppfølging. For den del av saken hvor barnet er fornærmet vil det da kunne gis en tradisjonell reaksjon. Også i familievoldssaker kan det avholdes et stormøte selv om fornærmede ikke ønsker å delta i stormøtet selv. Hun/han kan da sende en person som sin representant, formidle sine synspunkter til

284 Tilrettelagte samtaler ved familievold, NTNU Samfunnsforskning AS, Rapport 2011, side 24.

285 *Tilrettelagte samtaler ved familievold, Evaluering av familievoldssaksprosjektet til Konfliktrådet i Trondheim, 2011*, side xii.

286 Prosjektbeskrivelse for tiltak 22 og 23, samt rapporten "Politiets arbeid med vold i nære relasjoner – En veiledning fra politidirektoratet" POD 2008, side 8.

287 *Tilrettelagte samtaler ved familievold*, Elvegård, Frigstad og Thorshaug, NTNU Samfunnsforskning AS, rapport 2011, side 112

koordinatoren, skrive et brev som leses opp i stormøtet, eller på annen egnet måte formidle sin historie og sine ønsker for oppfølgingen og fremtiden.

I 2010 vedtok Stortinget å heve normalstraffenivået for drap, mishandling i nære relasjoner, annen grov vold og seksuallovbrudd.^[288] Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at oppfølging av familievoldssaker først og fremst vil være aktuelt som vilkår for en betinget dom, jf. forslaget til straffeloven § 53 nr. 3 ny bokstav, eller som en sivil sak i tillegg til straffesaken. I familievoldssaker av alvorlig karakter vil allmennpreventive hensyn tale for en ubetinget fengselsstraff. Etter arbeidsgruppens skjønn vil en delvis betinget dom med særvilkår om oppfølging være en egnet reaksjon i disse sakene. Dette gjelder særlig i saker der partene har en relasjon til hverandre og trolig også vil ha det i fremtiden.

Arbeidsgruppen er imidlertid av den oppfatning at saker som faller inn under definisjonen av familievold, men der det ikke er snakk om alvorlige voldshandlinger, kan overføres til oppfølging i medhold av nytt annet ledd i straffeprosessloven § 71 a.

I familievoldssaker der barn er involvert bør koordinatoren vurdere om barnevernet bør delta. Barneverntjenesten har plikt til å medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer, jf. barnevernloven § 3-2. Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter barnevernloven, herunder å sikre barn og unge nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, jf. formålsbestemmelsen i § 1-1, og å finne tiltak som er til beste for barnet, jf. § 4-1. Som ledd i dette arbeidet skal barneverntjenesten delta i de samarbeidsorganer som blir opprettet.

11.14 Oppfølging i narkotikasaker

I juni 2011 leverte en interdepartemental arbeidsgruppe i Justisdepartementet en rapport der de anbefaler at overtredelse av legemiddeloven og mildere former for narkotikalovbrudd som anses egnet for oppfølging skal overføres til konfliktrådet og at gjerningspersonen skal få tilbud om oppfølging i stedet for en tradisjonell straffereaksjon.^[289]

Arbeidsgruppen har foreslått at denne reaksjonen kalles "program for å forebygge bruk av narkotika", eller kortformen "intervensjonsprogram", men overlater til denne arbeidsgruppen å gi nærmere regler for reaksjonen. Videre foreslås det at konfliktrådet skal ha samtaler med siktede (motiverende samtaler), som et alternativ til bot.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at foreslåtte ungdomsoppfølging, basert på prosjekter og evalueringer samt utredningene som danner grunnlag for ungdomsstraffen, dekker en del av den målgruppe som beskrives i rapporten som vedrører mindre alvorlige narkotikalovbrudd. Dette for ungdom under 18 år.

Arbeidsgruppens mandat begrenser området for våre lovforslag, idet en skal bygge på prinsippet for gjenopprettende prosess hvor fornærmede og nærmiljø er en nødvendig forutsetning for metoden.

Narkotikalovbrudd er såkalt offerløs kriminalitet. Arbeidsgruppen har nøye vurdert om prinsippet om partenes personlig oppmøte skulle vike for behandlingen av offerløse lovbrudd. Basert på prinsipper utledet av blant annet barnekonvensjonen har arbeidsgruppen funnet å gjøre unntak for ungdom under 18 år. En ytterligere uthuling av prinsippet om at partene må møte personlig, kan føre til at konfliktrådets virksomhet beveger seg bort fra prinsippet om gjenopprettende prosess, og konfliktrådet blir et konkurrerende straffegjennomføringsorgan ved siden av kriminalomsorgen.

Kriminalomsorgen har etablert metoder i sitt system i forhold til å gjennomføre både motiverende samtaler og russamtaler, hvor opplæring og evalueringer skjer ved Kriminalomsorgens utdanningssenter. Arbeidsgruppen ber om at dette etablerte systemet vurderes benyttet og videreutviklet, og at konfliktrådet ikke overtar kriminalomsorgens oppgaver i strid med grunnleggende prinsipper for konfliktrådets virksomhet.

Arbeidsgruppen vil uttrykke undring over at alternative straffereaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd ikke ses i sammenheng med den foreslåtte bøtesoningen^[290], hvor friomsorgen får et ansvar for å gjennomføre alternativ til fengselsstraff for en god del av den omhandlede målgruppe. For friomsorgsansatte er kurs ved Kriminalomsorgens utdanningssenter en mulighet til opplæring i nye metoder som kriminalomsorgen til enhver tid ønsker å satse på. Fagbakgrunnen til de som jobber i friomsorgen er hovedsaklig sosialfaglig. Samtalemetodikk er gjennomgående tema i løpet av utdanningen og dette er ei gruppe som er godt rustet til å gjennomføre motiverende samtaler med målgruppen. Grunnprinsippene i program/samtalemetodikk ved Kriminalomsorgens utdanningssenter (kognitiv metode, sokratisk tilnærming osv) har de friomsorgsansatte med seg fra grunnutdanningen.

Dette står i motsetning til legfolkprinsippet som er et fundament for virksomheten til konfliktrådet. Se nærmere om legfolkprinsippet under punkt 10.3.3.

Arbeidsgruppen vil på bakgrunn av det ovenstående ikke foreslå regler på generell basis i forhold til "intervensjonsprogram" og "samtaler" i konfliktrådet.

288 Prop. 97 L (2009-2010) Endringer i straffeloven 1902 mv. (skjerping av straffen for drap, annen grov vold og seksuallovbrudd).

289 Rapport – "Alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd"

290 Prop. 93 L (2010-2011) Endringer i straffegjennomføringsloven mv.



12

Økt bruk av konfliktråd i straffegjennomføringen



12.1 Tilbud om gjenopprettende prosess på alle stadier av straffegjennomføringen

Mennesker som sitter i fengsel befinner seg i en meget spesiell livssituasjon. Mange lever med flere uttalte og/eller uttalte konflikter enn folk flest. Dette kan være konflikter som er knyttet til lovbruddet, for eksempel en konflikt med offeret, offerets familie, egen familie, vitner med flere, og det kan være konflikter med venner og familie i forbindelse med soning, permisjon og tilbakeføring til samfunnet. Videre kan det oppstå konflikter med de ansatte i fengslet og andre innsatte. Der folk flest i stor grad kan velge hvem de vil omgås og hvordan de vil forholde seg til disse menneskene er ikke dette et alternativ for en som sitter fengslet. Som gjort rede for under punkt 6.11. har det de senere årene vært gjennomført ulike prøveprosjekter for gjenopprettende prosesser spesielt rettet mot innsatte. Alle prosjektene har blitt gjennomført innenfor dagens lovverk.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at det skal være et tilbud om gjenopprettende prosesser på alle stadier av straffegjennomføringen. Dette er også tråd med regjeringens anbefaling i St. meld. Nr. 37 (2007-2008) Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn (kriminalomsorgsmeldingen). For å tydeliggjøre dette ønsker arbeidsgruppen å lovteste tilbudet i straffegjennomføringsloven § 2 annet ledd.

Begrunnelsen for forslaget er at kriminalomsorgen kommer i kontakt med siktede ved personundersøkelser før straffegjennomføring. Kriminalomsorgen har ansvaret for gjennomføring av samfunnsstraff, ubetinget fengsel og særreaksjoner. Det vises til punkt 11.5 om betydningen av personundersøkelse ved ungdomsstraff og oppfølging i konfliktråd. I denne forbindelse er det viktig at de siktede blir kjent med og får tilbud om gjenopprettende prosesser i regi av konfliktrådet.

Megling i konfliktråd er allerede i dag en del av samfunnsstraffen. Men det er grunn til å anta at det er et potensial for økning. Det kan være flere beveggrunner til at personer i straffesakskjeden ikke ønsker å møte fornærmede før saken har vært domstolsbehandlet. Men underveis i et soningsforløp kan det komme et behov for å gjøre opp for seg enten med fornærmede, familie eller andre i lokalsamfunnet.

Tilbudet kan gis på flere måter, blant annet ved brosjyrer eller oppslagstavle i fengselet. Det kan være et element under kartleggingen ved innsettelse, se Verdal prosjektet under punkt 6.11.2, hvor de innsatte blir spurt om de har konflikter med fornærmede eller andre. Konfliktråd kan også være representert på "servicetorg" i fengselet, hvor flere samarbeidsrepresentanter til kriminalomsorgen har "stands" eller gir informasjon på annen måte.

I likhet med at sentrale basisbehov som bolig og arbeid bør være på plass før løslatelse, vil det å løse konflikter være et sentralt element i løslatelsesarbeidet med domfelte.

Arbeidsgruppen har som mandat å øke bruken av konfliktråd. Ved å sikre at tilbudet om gjenopprettende prosess skal gis av kriminalomsorgen og dette er tatt inn som en del av formålet med gjennomføringen av straff, mener arbeidsgruppen at dette vil øke bruken av konfliktråd. Arbeidsgruppen foreslår derfor endringer i straffegjennomføringsloven § 2 annet ledd om at det skal gis tilbud om gjenopprettende prosess i alle ledd under straffegjennomføringen.


12.2 Hensyn til avtale inngått ved gjenopprettende prosess

Fornærmede har ofte et stort behov for informasjon, spesielt i straffesaker som har vært av sterk integritets- krenkende karakter. Informasjonsbehovet gjelder i hele straffesakskjeden, også under straffegjennomføringen. Lovgiver har tatt hensyn til dette ved å gi kriminalomsorgen varslingsplikt til fornærmede ved blant annet permisjoner, frigang og løslatelse.^[291]

Kriminalomsorgen og konfliktrådene har eksempler på vellykkede avtaler mellom domfelte og fornærmede, om adferdsregulering ved permisjon og ved løslatelse. Dette kan være meglet frem både ved møte ansikt til ansikt, eller ved indirekte megling, der megler kan formidle beskjeder mellom partene inntil en når frem til en avtale begge parter kan akseptere.

Det vil være i fornærmedes interesse i enkelte tilfeller at domfelte ikke tar opphold i nærheten av seg. Det kan også

291 Se straffegjennomføringsloven § 7 b.



være av stor betydning for fornærmede å få regulert at domfelte ikke får lov til å ta kontakt med fornærmede. For domfelte kan det også ha betydning å etterkomme fornærmedes ønsker som et ledd i det å gjøre opp for seg.

Straffegjennomføringsloven § 16, første ledd regulerer såkalt "hjemmesoning". Dersom det er hensiktsmessig for å sikre en fortsatt særlig utvikling og motvirke ny kriminalitet, kan kriminalomsorgen overføre domfelte til gjennomføring av straffen utenfor fengsel med særlige vilkår etter at halve straffen er gjennomført i fengsel.

Dersom domfelte og fornærmede kommer frem til slike bestemmelser i avtale i konfliktråd, om hvordan de skal forholde seg til hverandre ved hjemmesoning, er det arbeidsgruppens oppfatning at kriminalomsorgen bør utforme vilkårene slik at avtalen respekteres.

Kriminalomsorgen bør ikke være bundet til avtalen i de tilfelle det vil være urimelig å følge avtalen. Men kriminalomsorgen må ha en sterk oppfordring til å ta hensyn til den ved vilkårsettingen dersom den er rimelig både i forhold til domfelte og fornærmede.

De samme betraktningene gjør seg gjeldende når domfelte skal på permisjon, blir innvilget straffavbrudd og ved prøveløslatelse. Da kan også kriminalomsorgen fastsette vilkår om oppholdssted og samkvem med personer.

Arbeidsgruppen foreslår på denne bakgrunn at straffegjennomføringsloven §§ 16, 36 og 43 endres slik at kriminalomsorgen skal tilby gjenopprettende prosess i regi av konfliktrådet. Dersom partene ved avtale kommer frem til enighet om hvordan de skal forholde seg til hverandre i fremtiden, ved bestemmelser om oppholdssted og det å unnlate å ha samkvem med bestemte personer, skal kriminalomsorgen ta hensyn til avtalen ved fastsettelse av vilkår.

13

Megling i sivile saker



Mange års målrettet og systematisk arbeid har ført til at konfliktrådene har befestet seg som en av de fremste meglingsinstitusjonene i landet. Rundt halvparten av alle saker konfliktrådet behandler er sivile saker. Omtrent 40% av disse sakene er "rene" sivile saker, det vil si at de ikke har sin bakgrunn i kriminelle handlinger.

Kvaliteten er god, tilbudet er landsdekkende og det er gratis for partene. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at flere burde benytte seg av dette tilbudet. Kostbare rettsaker, langvarige uvennskap og i ytterste konsekvens kriminelle handlinger kunne vært unngått dersom partene på et tidligere tidspunkt hadde snakket sammen om konflikten med en upartisk megler til stede. Etter arbeidsgruppens syn ligger utfordringen i å gjøre tilbudet kjent for dem som kan ha nytte av tilbudet.

Politiet henviser flest sivile saker til konfliktrådene. Etter arbeidsgruppens syn bør tilbudet om gratis megling i konfliktrådet i sivile saker gjøres bedre kjent blant advokater, rettsjelpere, offentlige servicekontorer, NAV og andre instanser der folk naturlig henvender seg når de er i en konflikt.

13.1 Megling ved forlikrådene – samordning med konfliktrådene

Som et utgangspunkt skal alle sivile saker som føres for domstolene starte i forlikrådet. Medlemmene av forlikrådet består av lekfolk, oppnevnt av kommunestyret.^[292] I hver enkelt sak settes forlikrådet med tre lege medlemmer. Domstoloven § 27 fastslår at det skal være et forlikråd i hver kommune. Bestemmelsen åpner for at det på nærmere bestemte vilkår kan være felles forlikråd for flere kommuner. Sekretariatsfunksjonen ivaretas av det lokale lensmanns- eller namsfogdkontor eller av en politistasjon med sivile rettspleieoppgaver. Staten har det økonomiske og administrative ansvaret for forlikrådene.

292 Regler for valg av medlemmer og varamedlemmer til forlikrådet fremgår av domstoloven §§ 57 til 59. Valget foregår innen 15. oktober året etter hvert kommunestyrevalg og gjelder for fire år fra 1. januar det påfølgende år.

Forlikrådet behandler ikke straffesaker. Med mindre sakstypen er unntatt forlikrådbehandling skal forlikrådet behandle alle saker med tvistesum opp til kr 125 000. Hvilke saker som må behandles av forlikrådet før de bringes inn for tingretten reguleres nærmere i tvisteloven § 6-2 (2).^[293] Det er ikke nødvendig med mekling i forlikrådet der det er forsøkt utenrettslig megling i tråd med tvisteloven kapittel 7. Det er etter tvisteloven § 6-2 (1) en del sakstyper som ikke kan behandles av forlikrådet, f. eks saker mot offentlig myndighet og saker om patenter og varemerker.

Etter tvisteloven § 6-10 kan forlikrådene avsi dom i alle saker der partene gir samtykke. Forlikrådet kan etter begjæring fra en part dømme i saker der tvistegenstandens verdi ikke overstiger kr 125 000. Forlikrådet kan også dømme i saker der det foreligger en begjæring fra klager dersom vilkårene for å avsi fraværdom er oppfylt eller dersom motparten i saker om pengekrav bare gjør gjeldende manglende betalingsevne eller andre åpenbart uholdbare innsigelser.

Ved siden av å ha kompetanse til dømmende virksomhet skal forlikrådet foreta megling mellom partene. Denne siden av forlikrådets virksomhet har blitt understreket i ulike sammenhenger de siste årene. Frem til 2005 var forlikrådene med i oppregningen av de alminnelige domstolene. Etter lovendringen fastslår domstoloven § 1 annet ledd at "Forlikrådene er meglingsinstitusjoner med begrenset domsmyndighet som angitt i tvisteloven". Om begrunnelsen for å betegne forlikrådet som meglingsinstitusjon heter det i Ot.prp.nr.51 (2004-2005):

293 tvisteloven § 6-2(2). Før en sak om formuesverdier kan tas til behandling i tingretten, skal forlikrådet behandle saken når vilkårene i første ledd er oppfylt. Denne regelen gjelder likevel ikke når

- tvistesummen 16 er minst kr 125 000, og begge parter har vært bistått av advokat,
- utenrettslig mekling etter kapittel 7 er gjennomført,
- 18 tvisten er blitt realitetsbehandlet i klage- eller reklamasjonsnemnd etter samtykke fra den annen part eller i en slik nemnd som er offentlig godkjent etter særskilt lovbestemmelse, eller
- det etter reglene i §§ 15-1 til 15-3 bringes inn et nytt krav eller en ny part etter at stevning i saken er forkynt.

”Forlikrådene vil fortsatt bli å betrakte som en domstol. Men det er naturlig å markere at forlikrådene har en begrenset domsmyndighet i forhold til tingrett, lagmannsrett og Høyesterett. Det er gjort ved at forlikrådene er gitt en særskilt beskrivelse i annet ledd, der meklingsoppgaven er særlig framhevet ..”

Både ved dømmende virksomhet og ved meglingen må saksbehandlingen følge prinsippene i tvisteloven § 6-1 første ledd hvor det heter at forlikrådet skal legge til rette for at partene ved megling eller dom får løst saken enkelt, hurtig og billig. Behandlingen må likevel være innenfor lovens formål der § 1-1 krever at hensynet til forsvarlig, rettferdig og tillitskapende behandling ivaretas. Det er i ulike sammenhenger stilt spørsmålstegn ved om forlikrådets virksomhet lever opp til kravene i domstoloven § 1-1. I forhold til meglingen er det også kritisert at medlemmene i forlikrådet både kan megle og dømme i samme sak. I NOU 1999 nr 22 om Domstolene i første instans ble dette vurdert slik i pkt. 3.7.5:

”--- I tillegg til de prinsipielle innvendinger som kan rettes mot forlikrådets domskompetanse, kan det hevdes at domskompetansen bryter med en del av forutsetningene for god meglingsvirksomhet. Det er et alminnelig prinsipp i mange sammenhenger at en megler ikke skal ha avgjørelsesmyndighet i saken. Dette har betydning for den åpenhet og tillit som er nødvendig for å skape et godt meglingsklima. Ved rettsmeglning ved domstolene er dette prinsipp ivaretatt ved at det i rettsmeglingsforskriften § 7 er fastsatt at den dommer som har meglet, bare kan delta ved den videre behandling av saken dersom det finnes ubetenkelig og partene ikke ønsker at det skal skje et skifte av dommer, -”

For å gi partene i en sivil tvist et reelt og faglig forsvarlig tilbud om megling før saken bringes inn til domstolene, mente utvalget at konfliktrådernes arbeid må samordnes med den virksomhet forlikrådene står for. I nevnte NOU pkt 3.7.4 ble dette vurdert slik:

”Som Strukturutvalget har fremholdt i pkt 3.6 foran, er det dersom ordningen med rettsmeglning blir gjort permanent og landsomfattende, nødvendig å samordne rettsmeglningstilbudet med den megling som foretas på grunnplanet. I forholdet mellom den megling som foretas i domstolene, og den megling som foretas på grunnplanet, er det naturlig at meglingen på grunnplanet begrenses til å gjelde saker av mindre omfang.

I tillegg til at rettsmeglningen må samordnes med den megling som foretas på grunnplanet, må det foretas en samordning av den megling som foretas i forlikrådene, og den megling som foretas i konfliktrådene. Selv om forlikrådene og konfliktrådene har forskjellig bakgrunn, og meglingskulturen i disse rådene er nokså forskjellige, bør det etter utvalgets oppfatning vurderes om det er muligheter for å koordinere virksomheten ved disse rådene. Blant annet bør det vurderes om virksomheten ved forlikrådene og konfliktrådene kan slås sammen på den måte at det – etter mønster fra den nåværende organisasjonsmodell for konfliktrådene – blir opprettet ett meglingskontor på grunnplanet, og at det til dette meglingskontoret blir tilknyttet flere lokale meglere med forskjellig kompetanse. På denne måte vil man både kunne ivareta det beste ved forlikrådstradisjonen og videreutvikle den kompetanse som er bygd opp ved konfliktrådene.”

Ved å opprette et eget meglingskontor vil dette kunne fremstå som et nøytralt organ – uavhengig av domstolene og uavhengig av tvangsfullbyrdelses- og politimyndighetene. Kontoret kan f eks tillegges følgende oppgaver:

- Megling som forutsetning for å gå til søksmål i saker under en viss beløpsgrense, og eventuelt med en begrenset domskompetanse.
- Megling som alternativ til straffeforfølgning.
- Megling i andre konflikter

Arbeidsgruppen kan for fremtiden se for seg ulike alternativer:

1. En samordning der forlikrådet benytter seg av konfliktrådet til megling,
2. En felles overordnet organisering,
3. Endring i tvisteloven slik at partene kan velge mellom forlikråd eller konfliktråd eller
4. Andre løsninger.

Arbeidsgruppen foreslår at det settes ned en arbeidsgruppe eller et utvalg med adekvat kompetanse for å utrede nærmere de ulike alternativer for hvordan samordne rettspleien på grunnplanet.

13.1.1 Unntak for forlikrådsbehandling der megling i konfliktrådet er gjennomført.

Etter tvisteloven § 6-2 (2) bokstav b) kan en sak bringes direkte inn for tingretten uten å gå veien om forlikrådet der det er gjennomført utenrettslig megling etter lovens kapittel 7. Slik megling skal skje etter forutgående skriftlig avtale som angir at tvistelovens regler om utenrettslig megling skal anvendes. Partene kan avtale hvem som skal være megler eller hvordan megleren skal oppnevnes. På anmodning fra partene skal tingretten oppnevne en megler fra rettens utvalg av rettsmeglere. De nærmere regler følger her av tvisteloven §§ 7-1 til 7-4.

Arbeidsgruppen har inntrykk av at utenrettslig megling etter tvistelovens kapittel 7 benyttes lite i praksis. Men uansett bør det på tilsvarende måte være adgang til å bringe en sak direkte inn for tingretten der det er gjennomført megling ved konfliktrådet. Utvalget kan ikke her se noen grunn til å gjøre forskjell på megling etter tvisteloven og behandling ved konfliktrådene dersom partene først bestemmer seg for den sistnevnte behandlingsmåten. Gjennom en slik lovendring kan konfliktrådsbehandling aktualiseres som et reelt og enkelt alternativ til en dyr og tidkrevende rettslig prosess samtidig som spørsmålet om megling kan reises under en tidlig fase i tvisten.

Arbeidsgruppen mener at dette er spørsmål som kan vurderes av et utvalg eller arbeidsgruppe som bør oppnevnes for å se på samordning av lokal rettspleie på grunnplanet.

13.2 Prosjekt for arvesaker – samarbeid mellom Sunnmøre tingrett og Sunnmøre konfliktråd

Sunnmøre konfliktråd og Sunnmøre tingrett (tidligere Sunnmøre skifterett) hadde i 2001 til 2004 et samarbeidsprosjekt i arvesaker. Dette var basert på en erfaring om at

det i en rekke tilfeller ble gjennomført et tidkrevende og langvarig offentlig skifte uten at det i tilstrekkelig grad var forsøkt å oppnå enighet om den eller de konflikter som lå til grunn for en slik behandling. Når tingretten mottok en begjæring om offentlig skifte ble det foretatt en rask vurdering av om saken var egnet for megling. I tilfeller der offentlig skifte var begrunnet ut fra behovet for praktisk bistand, eksempelvis fordi boet hadde et stort antall arvinger eller det skulle foretas salg av fast eiendom eller andre aktiva, ble ikke saken vurdert egnet for megling. I tilfeller der det var en markert uenighet om fordelingen av arvemidlene, eksempelvis fordi det var krevd avkorting i arv grunnet tidligere gave til en arving, ble saken vurdert som egnet for behandling i konfliktrådet. Det var her utarbeidet et særskilt orienteringsskriv, i samarbeid mellom tingretten og konfliktrådet, som ble sendt arvingene.

Tingretten innhentet deretter samtykke hos arvingene for at en kunne forsøke megling i konfliktrådet fremfor å umiddelbart åpne offentlig skifte. Det ble ved oversendelsen til konfliktrådet gjort oppmerksom på at begjæring om offentlig skifte kunne fremsettes igjen dersom meglingen ikke førte frem. Tingretten foretok i så fall en prioritert behandlingen av den nye begjæringen, der en som oftest unnlot å holde nytt saksforberedende møte. Arvingene ble gjort utrykkelig oppmerksom på skifteloven § 35, som fastslår at retten til å kreve offentlig skifte av et dødsbo faller bort når det har gått mer enn 3 år siden arvelater døde. Det ble også vist til tilsvarende foreldelsesfrist i tilfeller som gjaldt offentlig skifte av uskiftebo. Det ble presisert at arvingene selv var ansvarlig for at disse fristene ble overholdt.

Det er ikke utarbeidet statistikk for samarbeidet. I de aller fleste saker hvor partene aksepterte megling i konfliktrådet ble saken løst der. Antallet dødsbo under offentlig skifte ble derfor merkbart redusert ved Sunnmøre tingrett i de årene samarbeidet varte. En grunn til at prosjektet ble vellykket var at en tidligere ansatt ved Sunnmøre tingrett arbeidet som megler ved Sunnmøre konfliktråd i denne perioden. Men det ble også benyttet andre meglere i disse sakene.

Erfaringen fra samarbeidet tilsier at dette er en samarbeidsform som bør kunne videreføres mellom domstolene og konfliktrådet, og også kan omfatte andre sakstyper hvor megling bør forsøkes forut for saksanlegg.



14

Praktiske tiltak



Arbeidsgruppens mandat var å foreslå lovendringer som kunne øke bruken av gjenopprettende prosesser i rettspleien. Gjennom sitt arbeid har arbeidsgruppen kommet i kontakt med mange mennesker som til daglig arbeider innen feltet og har gjort seg noen tanker rundt andre tiltak som kan bidra til økt bruk av konfliktråd. Arbeidsgruppen tillater seg derfor å komme med noen praktiske anbefalinger som kan bidra til økt bruk av konfliktråd.

Både i spørreundersøkelsen og i ulike møter har arbeidsgruppen fått tilbakemeldinger om at mangel på kunnskap om konfliktrådene og gjenopprettende prosesser trolig er den største hindringen for økt bruk. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at:

- Gjenopprettende prosess gjøres til en del av undervisningsopplegget ved juridiske fakultet ved universitetene i Norge, ved politihøgskolene samt Kriminalomsorgens utdanningscenter. Dette vil gi nødvendig kunnskap og økt bevissthet om ordningene, noe som er nødvendig å ha som kommende advokater, påtalejurister, dommere, politibetjenter, fengselsbetjenter og friomsorgsmedarbeidere. Videre vil dette føre til etablering av forskningsmiljøer for forskningsproduksjon som arbeidsgruppen antar vil føre til økt bruk av konfliktråd.
- Det bør etableres et kursopplegg for allerede praktiserende og etablerte jurister og andre yrkesgrupper som trenger informasjon om ordningene og kan rekruttere saker inn i ordningen med konfliktråd.
- Konfliktrådet må representeres i samarbeidsmøter og arenaer med lokale myndigheter, for eksempel domstol, politi og påtalemyndighet og kriminalomsorgen. Dette i forhold til generelle problemstillinger og i forbindelse med konkrete saker lokalt som konfliktrådet kan være med på å løse.
- Det bør være kontaktpunkt med lokalt politi ved jevnlig møter hvor det diskuteres hvilke type saker som er egnet for oversendelse, hvilken type saker de har størst suksess med, erfaringer fra stormøter og evt. andre erfaringer som gjøres. Gjennom disse tilbakemeldingene vil politiet bli påminnet om ordningen. Dette kan

også danne grunnlag for politiet til å vurdere hvilke saker som i fremtiden er best egnet for konfliktråd.

- Konfliktrådene bør sørge for å invitere representanter fra domstol, politi, påtalemyndighet og kriminalomsorg med på meglersamlinger. Dette vil føre til økt forståelse for hverandre og økt lyst til å samarbeide. Eventuelt bør de samarbeidende myndigheter lage fagsamlinger sammen, til utveksling av erfaringer.
- Økt informasjon på internett ved at informasjon legges ut på nettsteder domstolene, kriminalomsorgen, advokatforeningen m.v.

En del av styringssystemet til staten for å sørge for at underliggende etater arbeider i riktig retning, er å sørge for at det settes måltall og at det rapporteres i forhold til dette.

Arbeidsgruppen foreslår derfor følgende måltall og rapporteringer:

- Måltall for politiet økes både ved oversendelse til konfliktråd etter straffeprosesslovens § 71 a og antall dommer med vilkår om konfliktrådsbehandling. Årsaken til det siste er at domstolene har i sine uttalelser til arbeidsgruppen vært klare på at det er påtalemyndigheten som må forberede påstand om denne type vilkår, for at domstolen skal kunne falle ned på det som resultat.
- Kriminalomsorgen må få krav til måltall og rapportere på bruken av gjenopprettende prosess under straffegjennomføring.
- Domstolen bør måles på antall dommer på vilkår om overføring til konfliktråd, oppfølging eller ungdomsstraff.
- Konfliktrådene bør måles på hvilke tilbud de gir til sine samarbeidspartnere. Tilbudene bør standardiseres og gjøres like landet over for å sikre rettslikhet. Det er for eksempel svært ulike tilbud som tilbys friomsorgen avhengig av hvilket konfliktråd friomsorgen sogner til, for eksempel konflikthåndteringskurs, offerfokuserede samtaler eller meglings.

Arbeidsgruppen har foreslått å opprettholde legfolkordningen. Det stilles i utgangspunktet ikke spesielle kompetansekrav til meglere. Dette betyr likevel ikke at arbeidsgruppen mener at konfliktrådene ikke bør få tilførsel av kompetanse.

- Sekretariatet for konfliktrådene bør ansatte jurist. Konfliktrådene skal behandle også alvorlige saker, og konfliktrådene kan derfor støte på problemer av juridisk karakter de har behov for å drøfte. Juristkompetanse bør ligge på sekretariatsnivå for å ha en landsdekkende rådgivende funksjon til konfliktrådene. Sekretariatet har også hovedansvaret for å markedsføre ordningen mot jurister som fortsatt er hovedleverandører av saker til konfliktrådet. Det er da viktig å kunne bruke samme terminologi og sørge for en felles forståelse av fagfeltet.

I 2010 brukte konfliktrådene totalt 490 913 kroner på tolketjenester fordelt på 272 saker, det vil si ca. 1800 kroner i snitt per sak. Kostnadene til tolk i den enkelte sak kan bli svært store. Særlig der det er bruk for mer enn én tolk og tolken må reise langt for å komme til møtelokalet. Enkelte konfliktråd er svært små enheter med små budsjetter og er sårbare for store uforutsette utgifter til bruk av tolk. Det er uheldig at konfliktrådene skal måtte vurdere behovet for tolk og oversettelse opp mot andre viktige oppgaver som skal dekkes over driftsbudsjettet. I "Rett til tolk" foreslås det at "både domstoler, politi- og påtalemyndighet og kriminalomsorgen får anledning til å postere regelstyrte tolke- og oversettelsesutgifter på kapittel 414 og kapittel 466."^[294] Arbeidsgruppen støtter dette forslaget. Justismyndighetene bør få den samme mulighet til å følge opp Norges internasjonale forpliktelser. Dette må også gjelde konfliktrådene.

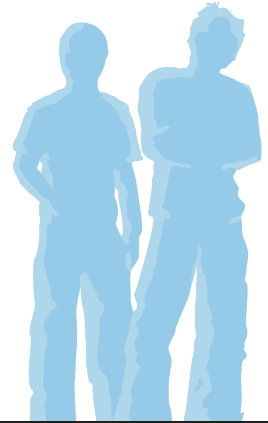
For å sikre at bruk av tolk i de sakene der det er behov for det, og uavhengig av det enkelte konfliktråds budsjettssituasjon foreslår arbeidsgruppen at også konfliktrådene bør gis anledning til å belaste regelstyrte tolke- og oversettelsesutgifter på disse regelstyrte postene.

Arbeidsgruppen støtter ideen om en profesjonalisering av forliksrådet. Dette bør som nevnt under punkt kapittel 13. utredes nærmere. Forliksrådet kan profesjonaliseres ved at saker som kan megles overføres til konfliktrådet som har en god og grundig megleropplæring. Den dømmende delen av forliksrådsbehandlingen bør tilføres juridisk kompetanse. Resultatet vil ikke bare medføre økt bruk av konfliktråd, men rettsikkerheten i sivile saker på lokalt nivå antas å styrkes betraktelig. Å nedsette et utvalg eller en arbeidsgruppe med et mandat som dekker regelendringer på laveste nivå ved behandlingen av sivile saker er et tiltak som etter arbeidsgruppens syn er meget viktig for å øke bruken av konfliktråd. Mandatet bør også inneholde vurdering av tvisteloven slik at dokumentert forsøk på behandling ved konfliktråd kan likestilles med behandling i forliksrådet, som formelt vilkår før stevning tas ut.

294 Rett til tolk. Talking og oversettelse i norsk straffeprosess, rapport utarbeidet for Justis- og politidepartementet, 14. mars 2005, side 26.

15

Økonomiske og administrative konsekvenser



15.1 Ungdomsoppfølging

Arbeidsgruppen foreslår å opprette ungdomsoppfølging i konfliktråd og at dette gjøres landsomfattende.

Det vises til Prop. 135L (2010-2011) pkt. 13 hvor de økonomiske konsekvensene av innføringen av ungdomsstraff er utredet.

Her anbefales det å ansette en eller flere koordinatorene i hvert konfliktråd. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at de samme koordinatorene også må få ansvaret for oppfølgingen av ungdom under ungdomsoppfølging. Ungdomsstraffsakene vil være av et begrenset omfang, slik at arbeidsgruppen antar at koordinatorene vil ha god kapasitet utover ungdomsstraffsakene. Det sitter til enhver tid 10 til 15 mindreårige i norske fengsler. Av disse vil naturlig nok noen takke nei til ungdomsstraff og heller foretrekke å sitte fengslet, eller forholdet er ikke egnet for ungdomsstraff av andre årsaker. Sekretariatet for konfliktrådene antar at en koordinator for oppfølging på sikt vil ha kapasitet til å følge opp mellom 15 og 20 parallelle oppfølgingsteam.^[295] Arbeidsgruppen mener derfor at de planlagte koordinatorene vil ha kapasitet til å håndtere ungdomsoppfølgingen.

Det ligger mye usikkerhet i saksomfanget, slik at dette er en situasjon som må vurderes over tid. Når saksantallet stiger må koordinatorantallet utvides.

Det er en ubetinget fordel at de samme koordinatorene som skal følge opp ungdomsstraffen også har ansvaret for ungdomsoppfølgingen. Ungdomsoppfølgingen er i store trekk utformet på samme måte som ungdomsstraffen. Innholdet er i stor grad likt, men tidsrammen er begrenset for oppfølgingen. Vi antar at ungdommene som kommer inn under oppfølging i konfliktrådet ikke er så belastet som ungdommene som er idømt ungdomsstraff. For å forberede seg på de mer komplekse sakene som ungdomsstraffen kan utgjøre, vil uansett den erfaringen koordinatorene gjør seg på ungdomsoppfølgingen være avgjørende for hvor godt de lykkes også i de alvorlige sakene.

Arbeidsgruppen slutter seg til kostnadsberegningen inntatt i Prop. 135 L (2010-2011) side 160:

”Organisatorisk skal ungdomsstraffen forankres hos konfliktrådet. I budsjettet for 2010 ble det bevilget 5 mill. kroner til etablering av oppfølgingsteam ved fem konfliktrådskontor. For at ordningen skal gjøres landsdekkende, er det behov for ungdomskoordinator/oppfølgingsteam ved alle de 22 konfliktrådskontorene. I enkelte byer vil det være et behov for to stillinger. I tillegg vil det være behov for midler til opplæring, administrativ støttefunksjon og faglig utvikling. For å kunne følge med på utviklingen i etableringen av tilbudet og sørge for en ensartet praksis, er det ønskelig å bygge opp tilbudet med en gradvis innføring mot et landsdekkende tilbud. Når tilbudet gjøres landsdekkende anslås behovet til omkring 23 mill. kroner, inkludert de utgifter ungdomskoordinatorene har ved gjennomføring av ungdomsplanen. Reaksjonen vil omfatte et forholdsvis lavt antall barn. I de tilfeller hvor et konfliktråd har få saker under gjennomføring, vil imidlertid disse stillingene kunne ta andre saker tilknyttet oppfølgingsteamene.”

15.2 Familievoldssaker

Arbeidsgruppen foreslår under punkt 11.13 at straffesaker som omhandler vold i nære relasjoner kan overføres til oppfølging i konfliktrådet, enten i medhold av nytt annet ledd i strpl. § 71 a eller som vilkår for en betinget dom i medhold av ny strl. § 53 nr. 3 bokstav i. Ved større konfliktråd kan det være aktuelt å oppnevne flere koordinatorene, for eksempel en ungdomskoordinator og en familieviolenskoordinator. Arbeidsgruppen anbefaler at det i første omgang ansettes en familieviolenskoordinator i de større konfliktrådene, og at dette etter en erfaringsperiode utvides. Arbeidsgruppen går derfor inn for at det i første omgang bevilges penger til 5 familieviolenskoordinatorstillinger, det vil si 5 millioner kroner.

Videre foreslår arbeidsgruppen at det utarbeides en håndbok om håndteringen av familievoldssaker i konfliktråd. Det bør settes av 1 million kroner til dette formålet.

295 Oppfølgingsteam for unge lovbrutere, Håndbok, Etablering og drift, mars 2011, side 8.

15.3 **Styrking av kompetanse ved Sekretariatet for konfliktrådene**

Arbeidsgruppen har under kapittel 14, praktiske tiltak, foreslått å styrke sekretariatet med en juriststilling. Dette bør være fortrinnsvis en person som har erfaring og kompetanse fra påtalemyndigheten, slik at stillingen bør ligge på seniorrådgivernivå.

Vi foreslår at det bevilges 1 million kroner til dette formålet. Beløpet vil også bidra til å styrke reisebudsjettet for kompetanseutveksling fra sekretariatet.

15.4 **Utredning om lokal rettspleie**

Arbeidsgruppen har gått inn for at Regjeringen bør sette ned et utvalg som kan se på utvikling og styrking av lokal rettspleie, se kapittel 13. Konfliktrådet bør vurderes i sammenheng med profesjonalisering av forliksrådene. Utvalget bør bestå blant annet av personer med kompetanse fra domstolene, politiet, advokatvirksomhet, konfliktråd og forliksråd. Utvalget må ha egen sekretær.

Utvalget kan også se på rettsentertankegang, det vil si å samle statsetater sammen/på et sted slik at publikum kun får en inngangsport å forholde seg til i sivile saker. Dessuten bør utvalget se på mulighetene for samhandling ved interkommunale løsninger, for eksempel ved at et forliksråd behandler saker fra flere kommuner.

Arbeidsgruppen mener det bør settes av 3 millioner kroner til denne utredningen.

15.5 **Politiet og påtalemyndigheten**

Arbeidsgruppen forutsetter at mye av økningen i bruken av konfliktrådene skjer gjennom overføring av straffesaker fra politiet og påtalemyndigheten. Forslagene om en bredere utredning av mulighetene for konfliktrådsbehandling av straffesakene forutsettes å kunne gjennomføres innenfor de ressursene som politidistriktene allerede har. Ansvaret for økt informasjon og bedre sikring av informert samtykke fra fornærmede og siktede vil måtte tillegges etterforskningsenhetene i samarbeid med familievoldskoordinator og ungdomskoordinator. Arbeidsgruppen anser derfor at en økning i bruken av konfliktråd i straffesakskjeden ikke fører til økte kostnader for politi og påtalemyndighet.

15.6 **Vurdering av samfunnsmessige konsekvenser**

Når det gjelder forslaget om ungdomsoppfølging legger arbeidsgruppen til grunn de samme synspunkter som gjelder seg gjeldende for ungdomsstraffen^[296]. Oppfølgingen vil i stor utstrekning fange opp ungdommer som er på vei inn i mer alvorlig kriminalitet. Samfunnet kan da i stor grad spares for utgifter knyttet til fremtidig kriminalitet.

Arbeidsgruppen slutter seg til følgende uttalelse i Prop. 135 L (2010-2011):

”Ungdomskriminalitet medfører store utgifter for samfunnet, både til å bøte på den skaden som er gjort, samt til etterforskning, straffefølgelse, domstolsbehandling, straffegjennomføring og ulike typer behandling og rehabilitering. En god tilbakeføring til samfunnet og redusert tilbakefall vil forhåpentligvis gi en gevinst ved at den

tidligere lovbryteren kommer i arbeid. Skadevirkningene av kriminalitet kan imidlertid ikke utelukkende beskrives i økonomiske termer. Kriminalitet fører også til utrygghet for ofrene for kriminaliteten. Redusert kriminalitet blant unge vil også medføre positive endringer for de barna det her er snakk om. En helhetlig bekjempelse av barne- og ungdomskriminaliteten vil bidra til at flere unge kan komme bort fra kriminaliteten, og over i skole, arbeid og andre aktiviteter. Dette innebærer imidlertid at samfunnet på kort sikt må være villig til å investere i unge domfelte for på lang sikt å holde dem borte fra ny kriminalitet . ”

De samme synspunktene gjør seg gjeldende når det gjelder familievold. I disse sakene vil oppfølgingen og oppmerksomheten familien får i konfliktrådet, ofte med støttepersoner og barnevern involvert, virke dempende på familievold. I noen tilfeller vil dette styrke fornærmede til å bryte ut av forholdet og slik få en slutt på volden. I andre tilfeller vil det føre til at gjerningspersonen avholder seg fra ytterligere voldsbruk.

Det er viktig at barna i slike utsatte familier blir sett og hørt. Det foreligger forskning på at vold avler vold^[297], slik at det er av stor betydning å gripe fatt i familievold på barnas premisser. Et virkemiddel for å stoppe ungdomsvolden i samfunnet er å stoppe volden i familiene. I konfliktrådet blir barnet sett og hørt, og kan få sine ønsker/behov med i avtalen som regulerer fremtidig adferd. På lang sikt virker dette kriminalitetsforebyggende fordi barn lærer å løse konflikter på annen måte enn ved bruk av vold.

Sivile konflikter kan eskalere dersom man ikke greier å løse dem på grunnplanet. Dersom man kan profesjonalisere både meglingsdelen og den dømmende del i forliksrådet, vil dette kunne virke dempende på konfliktnivået og saksantallet inn til tingrettene. I tillegg vil dette spare publikum for høye rettsgebyr og salær til advokater. I et samfunnsperspektiv vil nyordninger her være svært viktig.

296 Prop. 135 L (2010-2011) side 161

297 Internasjonal forskning viser at 50 % av de som utøver vold har opplevd vold i hjemmet (Straus & Gelles, 1990; Kaufman, Jasinski & Aldorando, 1994 & Skagseth Haugan, 2005).

16

Merknader til de enkelte bestemmelser



16.1. Forslaget til ny konfliktrådslov

16.1.1. Kapittel I, Konfliktrådets oppgaver

Til § 1 Konfliktrådets oppgaver

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett. Siden konfliktrådet har utviklet sine metoder fra rene meglinger til også å omfatte formøter, stormøter og andre møter, har arbeidsgruppen vært bevisst på å bruke uttrykket møter i konfliktrådet. Dette innebærer ingen endring i det formelle grunnlaget og den praktiske virksomheten ved konfliktrådet.

Konfliktrådets virksomhet er i dag tilgjengelig og gratis for de parter som er i en konflikt. Arbeidsgruppen ønsker å lovfeste dette som en rettighet for parter i en konflikt slik at dette sikres for fremtiden.

Til § 2 Møter i konfliktrådet

I denne bestemmelsen beskrives ulike typer møter som er aktuelle i dag. I tillegg har arbeidsgruppen med "andre møter". Dette er bevisst fordi konfliktrådet hele tiden er under utvikling, og en for stram definisjon av virksomheten i konfliktrådet vil sperre for fremtidig utvikling. Arbeidsgruppen ønsker derfor å tydeliggjøre at den nye konfliktrådsloven skal være like åpen for endringer som den gamle loven er.

Til § 3 Gjennomføring av møter og oppfølging

Arbeidsgruppen foreslår i denne bestemmelsen at metodene konfliktrådet bruker innenfor ungdomsstraff, ungdomsoppfølging og familievoldssaker skal forskriftsreguleres.

Dette betyr at nytt kapittel III i konfliktrådsloven^[298] foreslås regulert i forskrifts form.

Arbeidsgruppen er opptatt av å balansere den nye konfliktrådsloven, slik at straffesakene ikke tar helt overhånd i forhold til de sivile sakene.

Det er dessuten viktig i et fremtidsperspektiv å legge opp til at de metodene konfliktrådene utvikler enklere kan reguleres i forskrifts form, og at lovs form ikke sperrer for nye metoder. Selv om dette i hovedsak gjelder straffesaker, er det ubetenkelig å regulere metodene i forskrifts form. Dette fordi prinsippene konfliktrådet er tuftet på innebærer frivillighet og samtykke, i motsetning til tvang, makt og integritetskrenkelse.

16.1.2. Nytt kapittel II, grunnprinsipper for konfliktrådets virksomhet

Til § 4 Definisjon av gjenopprettende prosess

Arbeidsgruppen foreslår at det engelske uttrykket "restorative justice" oversettes til gjenopprettende prosess. Dette er et dekkende uttrykk for hva som skjer i regi av konfliktrådet. Gjenopprettende prosess er et grunnvilkår for konfliktrådets virksomhet.

Til § 5 Frivillighet

Frivillighetsprinsippet gjør at samtykkekravet er absolutt. Samtykkekravet er en videreføring av gjeldende rett. Samtykket skal være frivillig og informert. For det første må samtykket være frivillig, det vil si at partene ikke må ha vært utsatt for utilbørlig press. For det andre må samtykket være informert, det vil si at partene må ha fått informasjon om og forstå hva konfliktrådsbehandling innebærer.

Til § 6 Personlig oppmøte

Prinsippet om personlig oppmøte innebærer at partene må møtes ansikt til ansikt i konfliktrådet. Det er likevel tilstrekkelig at det kan megles via kommunikasjonsteknologi (telefon, videooverføring, Skype etc.) der det er god grunn for det. Dette er gjerne aktuelt hvor partene bor langt fra hverandre.

Arbeidsgruppen har kommet frem til at vi må gjøre unntak fra prinsippet om personlig fremmøte. Fornærmede kan utpeke en representant til å møte for seg i særlige tilfeller. Med særlige tilfeller menes ved alvorlige lovbrudd, seksuallovbrudd og andre forhold som har karakter av

sterk integritetskrenkelse. I slike tilfeller kan det for fornærmede fortone seg som vanskelig eller umulig å møte vedkommende. I denne forbindelse kan det tenkes situasjoner hvor det kan megles parallelt med at saken er under etterforskning, og at fornærmede ønsker en regulering av at siktede skal unngå å oppholde seg på steder fornærmede kan tenke seg å være. Det kan være saker hvor en domfelt skal løslates, og fornærmede har behov for å megle frem en avtale om oppholdssted og hvordan forholde seg til hverandre i fremtiden. I disse situasjonene må fornærmede ha muligheten å la seg bistå av en representant.

Når det gjelder foretak (herunder kommune, fylkeskommune og statlige organisasjoner eller foretak) er det meningen at de skal stå fritt i å utpeke hvem som skal møte for seg. Dette åpner for at for eksempel vektere på oppdrag hos Hennes & Mauritz møter på vegne av klesgiganten eller at en resepsjonist møter på vegne av et hotell.

Loven åpner for å behandle offerløse lovbrudd når gjerningspersonen er under 18 år. Ved lovbrudd som verner om det offentlige interesser, for eksempel vegtrafikkforhold og brudd på regler som verner om ro og orden, bør politimesteren kunne peke ut hvem som skal representere staten. Der politiet ikke har utpekt representanter som kan delta under konfliktrådsbehandlingen ved offerløse lovbrudd, kan konfliktrådet bestemme hvem som skal delta.

Når det gjelder parter under 18 år, er samtykke fra verge en videreføring av gjeldende rett for så vidt gjelder straffesaker. Regelen utvides ved forslaget til også å gjelde sivile saker.

Til § 7 Enighet om saksforhold

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett.

I straffesaker reguleres overføring til konfliktrådet av bestemmelsen i straffeprosesslovens § 71 a, hvor påtalemyndigheten beslutter overføring når straffeskyld anses bevist. Det er da nok at de faktiske forhold er bevist.

I sivile saker må det være nok at partene er enige i hva de er uenige om.

16.1.3 Nytt kapittel III, saksbehandlingen i konfliktrådet

Til § 8 Møtested

Arbeidsgruppen foreslår å snu på hovedregelen om hvor møtet skal finne sted. Der møtested tidligere fulgte gjerningsperson eller påklagede, ønsker vi at møtested i utgangspunktet skal være der fornærmede eller klager bor. Dette er det mest rimelige med tanke på hvem som har vært forulempet eller krenket.

Men unntaket er vidt, slik at konfliktrådet, dersom det finner det mer hensiktsmessig, kan legge møtet til der det er mest praktisk.

Konfliktrådene får også ansvaret å sende saken seg imellom dersom politiet har sendt saken til feil konfliktråd, eller at konfliktrådet finner at saken mest hensiktsmessig kan avgjøres i et annet fylke. Ved uenighet konfliktrådene imellom legges avgjørelsesmyndigheten til Sekretariatet for konfliktrådene.

Til § 9 Støtteperson

Arbeidsgruppen ønsker å utvide gruppen støttepersoner til også å omfatte advokater. Det er en forutsetning at de opptrer som støttepersoner og ikke som prosederende fullmektiger. Videre fjerner arbeidsgruppen kravet om at støttepersonen må være myndig.

Til § 10 Juridisk og språklig bistand

Partene har rett til å søke juridisk bistand både før, under og etter møter i konfliktrådet. Det kan være av betydning for parten å få avtalen vurdert av advokat før undertegning. Dette betyr ikke at partene får benytte advokat på det offentlige bekostning. Retten til å benytte juridisk bistand er med andre ord ikke knyttet opp mot en plikt for det offentlige til å dekke kostnader.

Dette i motsetning til rett til tolk. Å forstå hva som foregår i møtene, er en viktig forutsetning for å nå frem til et riktig resultat for partene. Tolkebistand skal dekkes av staten, der dette finnes nødvendig.

Til § 11 Meglere

Konfliktrådsloven har som hovedregel at saken skal settes med en megler. I praksis benyttes det ofte to meglere, med unntak i enklere saker. Endringen er en videreføring av gjeldende praksis.

Til § 12 Hurtig saksbehandling

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett.

Til § 13 Avtalen

Bestemmelsen fører videre gjeldende rett og praksis, med unntak av at angrefristen settes til to uker, i stedet for en uke.

I sivile saker kan angrefristen fravikes ved avtale.

For å unngå avtaler som har virkning for klagers rett til å søke voldsoffererstatning, har arbeidsgruppen tatt inn en ny bestemmelse om at avtale i konfliktrådet ikke får noen virkning for rettigheter og plikter etter voldsoffererstatningsloven.

Til § 14 Konfliktrådets adgang til å underkjenne avtalen

Nytt i denne bestemmelsen er en sikkerhetsventil om at konfliktrådsleder kan oppheve avtalen innen en uke etter at avtalen kom inn til konfliktrådet. Dette sikrer mot at avtaler som er urimelige eller basert på feilaktige opplysninger blir stående.

Til § 15 Avslutning av straffesak

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett.

Til § 16 Brudd i straffesak overført i medhold av § 71 a og § 53 nr.3 bokstav h og i

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett, men tar også inn de nye oppfølgingsbestemmelsene. Vesentlighetskriteriet vurderes av påtalemyndigheten i siste rekke, og avhenger av hvor mye av avtalen som er

oppfylt, hva bruddet innebærer i forhold til inngått avtale og årsaken til at avtalen er brutt. Jo mindre påklagede er å bebreide, jo mer skal til for å betrakte avtalebruddet som vesentlig. Dersom avtalebruddet kommer av likegyldighet og/eller ren "giddesløshet" fra påklagede, er det viktig at påtalemyndigheten tar opp igjen saken og vurderer den på nytt.

Til § 17 Brudd i straffesak i medhold av § 28 c

Ved brudd på ungdomsstraff er håndteringskompetansen lagt til kriminalomsorgen på regionalt nivå.

I og med at arbeidsgruppen foreslår at regler om ungdomsstraff tas inn i forskrifts form, vil også den nærmere regulering av bruddbehandlingen følge av forskriften, som blant annet denne bestemmelsen gir hjemmel til.

Til § 18 Anmerkning på politiattest

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett, men her sett i forhold til den nye politiregisterloven.

Avgjørelser etter straffeprosessloven § 71 a, skal ikke anmerkes på ordinær politiattest. Unntaket er hvis det er ilagt i kombinasjon med andre reaksjoner som skal anmerkes, jf politiregisterloven § 40 nr. 4.

Ved utvidet politiattest skal overføring etter straffeprosessloven § 71 a ikke anmerkes der siktede ikke har begått nye handlinger innen to år etter avsluttet godkjent avtale. Avgjørelser av domstolen skal anmerkes etter de generelle reglene i politiregisterloven.

16.1.4 Nytt kapittel IV, administrative bestemmelser

Til § 19 Organisering og statlig ansvar

Bestemmelsen er ny og fastlegger organiseringen etter at staten overtok ansvaret for konfliktrådene. Bestemmelsen viser til at konfliktrådene skal ha koordinatorene og forklarer rollen som er ny i forbindelse med oppfølging og ungdomsstraff.

Bestemmelsen gir også departementet adgang til å fastsette regler om organiseringen av sekretariatets og konfliktrådenes organisasjon og saksbehandling.

Til § 20 Oppnevning av konfliktrådsmedglere

Bestemmelsen er en videreføring av prinsippet om lokal tilknytning.

Reoppnevning kan skje etter en periode på fire år. Dette gjelder imidlertid ikke for konfliktrådsleder og andre ansatte i konfliktrådet som er utdannet meglere, fordi perioden de er oppnevnt for ikke er tidsbegrenset.

Dersom det av ulike årsaker er nødvendig å frata en meglervervet, kan de generelle regler om fratakelse av meglerverv benyttes.

Til § 21 Krav til ansatte og meglere

Konfliktrådet gis med denne bestemmelsen bemyndigelse til å innhente uttømmende politiattest ved ansettelse, oppnevning og reoppnevning. Dette er nødvendig for å

vurdere vilkåret om tilfredsstillende vandel, som er definert i forslag til forskrift.

Til § 22 Utelukkelse fra oppnevning som meglere

Bestemmelsen er ny.

Bestemmelsen gjelder meglere som skal møte parter. Dette for å forhindre at det oppstår habilitetsproblematikk.

Til § 23 Forvaltningsloven

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett.

Til § 24 Taushetsplikt

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett.

Til § 25 Svalbard

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett.

16.2 Endringer i lov av 22. mai 1902 nr. 10, alminnelig borgerlig straffelov (straffeloven)

Til § 28 c nytt siste ledd

Metodebeskrivelsen og gjennomføringen av ungdomsstraffen tas ut av konfliktrådsloven. Vi viser også til forslag til ny konfliktrådslov § 3 som gir forskriftshjemmel.

At forskriftshjemmelen også legges til straffeloven gjøres for å synliggjøre at dette er en straffereaksjon, med utgangspunkt i straffeloven.

Til § 53 nr. 3 ny bokstav i

Domstolen gis her adgang til å idømme oppfølging, jf straffeprosesslovens § 71 a.

Oppfølgingen har en fast ramme på seks måneder, og for ungdom er det meningen at den skal dekke reaksjonsnivået inntil ungdomsstraffen. Reaksjonen er ment å fange opp personer som ellers ville ha fått påtaleunntakelse på vilkår, forelegg, betingete dommer og mildere samfunnsstraff. Forutsetningen er at vilkårene for overføring til konfliktråd er til stede ved for eksempel samtykke. Når det gjelder domstolsbehandlingen trenger ikke domfelte i utgangspunktet å erkjenne straffeskyld for å få dom på dette vilkår, men det er en klar fordel at det foreligger hel eller delvis erkjennelse av det faktiske forholdet. Egnetheten må vurderes i den enkelte sak.

16.3. Endringer i lov av 20. mai 2005 nr. 28 om straff

Til § 29 nytt siste ledd

Se kommentaren til straffeloven (1902) § 28c.

Til § 37 bokstav j

Se kommentaren til straffeloven (1902) § 53 nr.3 bokstav i.

16.4. Endringer i lov av 22. mai 1981 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)

Til endringer i § 67 fjerde ledd

I denne bestemmelsen inntas en presisering av "lensmannskompetansen". Bestemmelsen presiserer at kompetansen omhandler overføring etter straffeprosesslovens § 71 a første ledd. Overføring etter andre ledd skal besluttes av påtalemyndigheten, fordi en slik overføring krever en nøyere påtalemessig vurdering av sakens egnet.

Til § 71 a annet ledd

Bestemmelsen er ny, og regulerer påtalemyndighetens adgang til å overføre straffesaker til konfliktrådet på vilkår av oppfølging med varighet på inntil seks måneder.

Meningen med denne bestemmelsen er at den skal erstatte bruk av påtaleunntatelse på vilkår av oppfølgingsteam, forelegg og betingede dommer uten særvilkår, i de tilfelle sakene er egnet for oppfølging.

Bestemmelsen gir også adgang til overføring til ungdomsoppfølging for ungdom under 18 år. Ungdomsoppfølging er en reaksjon ment for ungdom som begår kriminalitet og der det er bekymring om fortsatt kriminalitet. Det er meningen at denne oppfølgingen skal virke forebyggende.

Ungdommen og verger må samtykke til oppfølgingen. Oppfølgingen skjer på grunnlag av en ungdomsplan. Ungdomsplanen besluttes i et stormøte basert på prinsippet om gjenopprettende prosess. Stormøtet beslutter også hvem som skal delta i teamet som skal følge opp ungdommen.

Ungdomsoppfølgingen er bygget på samme lest som ungdomsstraffen. Begge har sin historiske forankring i prosjektene "Felles ansvar", ungdomskontrakter og oppfølgingsteam, jf kapittel 6.

Ungdomsoppfølgingen er mindre inngripende fordi den er tidsbegrenset inntil seks måneder. Dersom oppfølging skal skje utover dette, må dette være på frivillig basis på grunnlag av ønske fra ungdommen selv og vergene.

I motsetning til ungdomsstraffen skal det ikke være noen obligatoriske deltagere i ungdomsoppfølgingen. Ungdomskoordinatoren har ansvar for innkalling og gjennomføring av møter, og denne plukker også ut deltagerne til stormøtet. Deltagere kan komme fra familie, skole, fritidsaktiviteter eller barnevernet. Der det er en fornærmet bør den fornærmede selv, eller en som representerer fornærmede, delta.

Andre former for oppfølging som kan tenkes besluttet etter § 71 a annet ledd, er familievoldssaker av ikke alvorlig karakter. Det vises til erfaringene og metodene i familievoldsprosjektene, se kapittel 6. Ved familievoldssaker av alvorligere karakter kan domstolen idømme oppfølging i medhold av strl. § 53 nr. 3 bokstav i, som en betinget dom med prøvetid og særvilkår om oppfølging eller som en delvis ubetinget reaksjon, hvor en del gjøres betinget med prøvetid og på vilkår av oppfølging.

Til § 71 a tredje ledd

Når det gjelder ungdom under 18 år, bør påtalemyndigheten først vurdere om saken kan overføres til konfliktrådet. Kan saken ikke overføres fordi vilkårene ikke er tilstede,

kan andre alternativer vurderes. Andre alternativer er påtaleunntatelse, forelegg og betingete dommer.

Alternativ til § 71 a annet ledd kan også være det nedre sjikt av samfunnsstraffen.

Til § 71 b annet ledd

Adgangen til å overføre saker til konfliktrådet er tilstede etter gjeldende rett. Likevel foreslår arbeidsgruppen å lovfeste denne muligheten for å tydeliggjøre at dette er en metode som er å foretrekke når det gjelder håndtering av kriminalitet begått av barn under 15 år. Påtalemyndigheten må vurdere at vilkårene er til stede for at saken kan behandles i konfliktrådet.

Til § 226 ny bokstav f

Arbeidsgruppen foreslår at det allerede under etterforskningen blir en del av siktemålet å legge til rette for bruk av gjenopprettende prosess i regi av konfliktrådet. Dersom det blir avklart tidlig at saken egner seg for konfliktrådsbehandling, kan etterforskningen rettes mot dette. Dette vil etter arbeidsgruppens oppfatning virke ressursbesparende. Poli og påtalemyndighet får også ved dette som oppgave å sørge for at det innhentes informerte samtykker før oversendelsen til konfliktrådet.

16.5. Endringer i lov av 18. mai 2001 om gjennomføring av straff (straffegjennomføringsloven)

Til § 2 annet ledd

Med denne nye bestemmelsen ønsker arbeidsgruppen å tydeliggjøre at tilbudet om gjenopprettende prosess bør gis i alle ledd under straffegjennomføringen. Dette innebærer at kriminalomsorgen må samarbeide med konfliktrådene for å gi tilbud om møter, både under samfunnsstraffen og under soning av fengselsstraff. Tilbudet kan gjøres i fengsel ved å markedsføre konfliktrådet på servicetorg, på oppslagstavler og som spørsmål under kartlegging av domfelte.

Til § 16 syvende ledd

Kriminalomsorgen kan sette vilkår om oppholdssted eller samkvem med personer ved hjemmesoning. Dersom det foreligger en avtale mellom fornærmede og domfelte som regulerer hvordan domfelte skal forholde seg til fornærmede fremover i tid, skal kriminalomsorgen ta hensyn til denne ved fastsetting av vilkårene.

Det ligger i formuleringen at kriminalomsorgen ikke trenger å legge avtalen til grunn, dersom dette blir urimelig for fornærmede eller domfelte.

Til § 36 fjerde ledd

§ 36 omhandler fastsettelse av vilkår ved permisjon og straffavbrudd. Dersom det foreligger en avtale mellom fornærmede og domfelte som regulerer hvordan domfelte skal forholde seg til fornærmede fremover i tid, skal kriminalomsorgen ta hensyn til denne ved fastsetting av vilkårene.

Det ligger i formuleringen at kriminalomsorgen ikke trenger å legge avtalen til grunn, dersom dette blir urimelig for fornærmede eller domfelte.

Til § 43 femte ledd

Lovhjemmelen omhandler fastsettelse av vilkår ved prøveløslatelse fra fengselsstraff.

Dersom det foreligger en avtale mellom fornærmede og domfelte før prøveløslatelse som regulerer hvordan domfelte skal forholde seg til fornærmede fremover i tid når det gjelder oppholdssted og kontakt, skal kriminalomsorgen ta hensyn til denne ved fastsetting av vilkårene.

Kriminalomsorgen trenger ikke å legge avtalen til grunn, dersom dette blir urimelig i forhold til fornærmede eller domfelte.

16.6. Ny forskrift om møter i konfliktrådet

Forslaget til forskrift er ikke et endelig forslag. Arbeidsgruppen har ikke hatt anledning til å utarbeide alle bestemmelsene som er nødvendige for å lage en fullstendig forskrift. Nummereringen er derfor bare av midlertidig karakter.

16.6.1 Nytt kapittel I, konfliktrådets oppgaver og organisering

Til § 1 Avtale under soning av dom i fengsel

Denne forskriftsbestemmelsen henger sammen med forslag til nye regler i straffegjennomføringsloven §§ 2, 16, 36 og 43.

For at kriminalomsorgen skal kunne ta avtalen i betraktning ved vilkårssetting, må avtalen komme til kriminalomsorgens kunnskap. Overlevering av avtalen til kriminalomsorgen fra konfliktrådet krever partenes samtykke.

Til § 2 Utelukkelse fra ansettelse og oppnevning

Denne bestemmelsen er en definisjon av hva som ligger i forslag til konfliktrådslov § 21, første ledd nr. 2, tilfredsstillende vandel.

Til § 3 Prøvetid for meglere

Dette må ses i sammenheng med at meglere er unntatt fra tjenestemannsloven. De er oppnevnt i et verv, derfor er det nødvendig med spesielle regler. Dersom megleren viser seg ikke å være skikket til oppgaven, kan oppnevningstilvalget frata megleren vervet. Se § 4.

Til § 4 Fratakelse av meglerverv.

Regulerer nærmere fremgangsmåte ved fratakelse av verv.

16.6.2 Nytt kapittel II, ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

Mange av reglene er de samme for ungdomsoppfølging og ungdomsstraffen. Enkelte regler gjelder kun for ungdomsstraffen. Dette er nevnt spesielt.

Til § 5 Krav til samtykke

Bestemmelsen regulerer kravet til samtykke fra siktede eller domfelte og dennes verger.

Til § 6 Stormøte

Det vises til Prop. 135 L (2010-2011) og merknadene på s. 173-174.

For ungdomsstraffen kalles det inn obligatoriske deltagere til stormøtet, i motsetning til ungdomsoppfølgingen, hvor koordinatoren kaller inn de som har en tilknytning til saken og til ungdommen og som er villige til å bidra.

Til § 7 Planen

For ungdomsstraffen kan planen gå ut på behandling eller institusjonsopphold. Dette gjelder ikke for ungdomsoppfølgingen. Ellers er elementene i innholdet til planen like.

Det vises til Prop. 135 L (2010-2011) og merknadene på s. 174-176.

Til § 8 Varighet

Ungdomsoppfølgingen kan vare i inntil seks måneder, mens ungdomsstraffen kan vare i inntil tre år.

Til § 9 Koordinatorens ansvar

Denne bestemmelsen legger ansvaret for gjennomføringen av ungdomsplanen på koordinatoren.

Det vises til Prop. 135 L (2010-2011) og merknadene på s. 176.

Til § 10 Generelle pålegg overfor domfeltes/siktede.

Det vises til Prop. 135 L (2010-2011) og merknadene på s. 176.

Til § 11 Forbud mot bruk av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler.

Det vises til Prop. 135 L (2010-2011) og merknadene på s. 177.

Til § 12 Ruskontroll

Det vises til Prop. 135 L (2010-2011) og merknadene på s. 177.

Til § 13 Utsatt gjennomføring

Det vises til Prop. 135 L (2010-2011) og merknadene på s. 177.

Til § 14 Brudd under gjennomføring av ungdomsstraffen

Det vises til Prop. 135 L (2010-2011) og merknadene på s. 177-178.

Til § 15 Ny straffbar handling under gjennomføring av ungdomsstraffen

Det vises til Prop. 135 L (2010-2011) og merknadene på s. 178.

Til § 16 Brudd under gjennomføring av ungdomsoppfølgingen

Dersom domfelte/siktede bryter bestemmelsene i ungdomsplanen vesentlig, skal saken returneres

påtalemyndigheten for vurdering om omgjøring. For ytterligere informasjon om vurderingen viser vi til merknader til bestemmelsen i konfliktrådsloven § 16.

Det er ungdomskoordinatoren som i samarbeid med ungdomsteamet bestemmer om saken skal returneres.

Oppfølgingen avbrytes når saken blir sendt fra konfliktrådet til politiet. Påtalemyndigheten bestemmer om det foreligger et vesentlig brudd. Dersom det ikke foreligger vesentlig brudd skal saken returneres konfliktrådet for videre oppfølging ut den fastsatte tiden.

16.7. Endringer i forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen) av 28. juni 1985 nr. 1679

Til § 5-4 tredje ledd,

Denne bestemmelsen gir konfliktrådet adgang til å få opplysninger om det er tatt ut siktelse eller tiltale mot konfliktrådsmedglere. Politiet skal gi informasjon om dette etter anmodning fra konfliktrådet. Bestemmelsen vil hindre at meglere som ikke har fått forhold rettskraftig avgjort, blir oppnevnt som meglere.

Til § 18 A-2

Denne bestemmelsen i påtaleinstruksen henger sammen med forslag til endring i konfliktrådsloven § 8. Hovedregelen er at bosted til fornærmede avgjør møtested. Der det er mer hensiktsmessig kan saken behandles et annet sted. Forslagene er lagt opp slik at selv om påtalemyndigheten fremmer saken for et konfliktråd, kan saken oversendes konfliktrådene seg imellom, dersom det er mer hensiktsmessig.

16.8. Endringer i forskrift til lov om statens tjenestemenn av 11. november 1983

Arbeidsgruppen foreslår at forskrift til tjenestemannsloven inntar unntak fra loven for oppnevnte meglere. Dette gjelder ikke konfliktrådsleder og andre ansatte i konfliktrådene, selv om de også er oppnevnt som meglere. Disse faller helt klart inn under tjenestemannsloven.

17

Forslag til ny konfliktrådslov, endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven.



I

Forslag til ny konfliktrådslov.

Lov om møter i konfliktråd (konfliktrådsloven).

Nytt kapittel I, konfliktrådets oppgaver, skal lyde:

§ 1 Konfliktrådets oppgaver

Konfliktrådet har til oppgave å arrangere møter mellom parter i tvister som oppstår på grunn av at en eller flere personer har påført andre en skade, et tap eller en annen krenkelse.

Konfliktrådet skal legge til rette for at partene selv skal kunne komme frem til en frivillig løsning på konflikter gjennom møter i konfliktrådet.

Møter i konfliktrådet skal være gratis og alltid tilgjengelig for partene i en konflikt.

§ 2 Møter i konfliktrådet

Møte i konfliktrådet kan være meglingsmøte, stormøte, tilrettelagt møte, oppfølgingsmøter eller andre møter i regi av konfliktrådet.

§ 3 Gjennomføring av møter og oppfølging

Konfliktrådet skal gjennomføre møter og koordinere oppfølging i saker som er overført fra påtalemyndigheten i medhold av straffeprosessloven § 71 a første og annet ledd og fra domstolen i medhold av straffeloven § 53 nr. 3 bokstav i og § 28 c. Departementet kan gi forskrift om gjennomføringen av møter og oppfølging.

Nytt kapittel II, grunnprinsipper for konfliktrådets virksomhet, skal lyde:

§ 4 Gjenopprettende prosess

Konfliktrådets virksomhet skal bygge på en prosess hvor alle som er berørt av et lovbrudd eller en konflikt samarbeider for i fellesskap bestemme hvordan man skal håndtere virkningene av lovbruddet eller konflikten og dets følger for fremtiden.

§ 5 Frivillighet

Møter i konfliktrådet krever partenes samtykke. Samtykket skal være reelt og informert.

§ 6 Personlig oppmøte

Partene må møte personlig i konfliktrådsmøter.

I særlige tilfeller hvor fornærmede ikke ønsker å møte selv, kan fornærmede utpeke en annen som sin representant. Der fornærmede har verge, kan vergen møte som representant for fornærmede.

Hvis den skadelidte er et foretak, kan en person møte på dets vegne. Foretaket utpeker hvem som kan møte i konfliktrådet.

Dersom gjerningspersonen var under 18 år på handlingstidspunktet kan megling gjennomføres uten fornærmede i offerløse lovbrudd. Det samme gjelder når fornærmede ikke ønsker å møte til megling i konfliktrådet.

Dersom en part er under 18 år, må også vergen samtykke i at saken blir behandlet av konfliktrådet. Vergen skal varsles om meglingsmøtet og har rett til å være til stede. Dersom vergen ikke kan eller vil ivareta partens interesse i saken, skal midlertidig verge oppnevnes etter vergemålsloven 2010 § 27.

§ 7 Enighet om saksforhold

Det er et vilkår for møte i konfliktrådet at partene i all hovedsak er enige om det saksforhold tvisten gjelder.

Nytt kapittel III, saksbehandlingen i konfliktrådet, skal lyde:

§ 8 Møtested

Møte i konfliktråd skal i utgangspunktet foretas i den kommunen hvor klager bor eller oppholder seg, eller i en annen kommune dersom konfliktrådet finner at det er mer hensiktsmessig. Partenes syn skal tillegges vekt ved avgjørelsen av hvilket konfliktråd som skal behandle saken.

Konfliktrådet kan overføre en straffesak som er oversendt fra påtalemyndigheten til et annet konfliktråd, dersom de finner at det er mer hensiktsmessig at saken behandles der.

Er konfliktrådene uenig seg imellom om hvor saken skal behandles, avgjør Sekretariatet for konfliktrådene hvilket konfliktråd som skal behandle saken.

§ 9 Støtteperson

Partene kan ikke møte med fullmektig, men partene kan møte med støtteperson i møtet.

§ 10 Juridisk bistand

Partene har rett til å søke juridisk bistand i forbindelse med møte i konfliktrådet. Partene har rett til uten kostnad å la seg bistå av tolk etter nærmere regler som departementet fastsetter.

§ 11 Meglere

Konfliktrådet utpeker det antallet meglere som det finner hensiktsmessig til å megle i den enkelte sak. Det skal utpekes én hovedmegler i saken som avgjør om den avtalen partene kommer fram til, skal godkjennes.

§ 12 Hurtig saksbehandling

Konfliktrådet skal behandle saken så snart som mulig.

§ 13 Avtalen

Hvis partene blir enige om en avtale, settes denne opp skriftlig.

En avtale som forutsetter en ytelse til den skadelidte, skal fastsette omfanget av ytelsen og forfalltid. Det skal videre fastsettes om avtalen representerer det endelige oppgjør mellom partene.

Er en part umyndig, må avtalen godkjennes av vergen.

Hver av partene kan trekke seg fra avtalen ved å gi beskjed til konfliktrådet innen to uker etter at den er godkjent av megleren. Dette gjelder likevel ikke en avtale som er oppfylt. Megleren skal opplyse partene om denne adgangen.

Regelen om angrefrist kan fravikes ved avtale i sivile saker.

En avtale i konfliktrådet får ingen virkning for rettigheter og plikter etter voldsoffererstatningsloven.

§ 14 Konfliktrådets adgang til å underkjenne avtalen

Dersom avtalen i urimelig grad favoriserer den ene av partene, eller er uheldig av andre tungtveiende grunner, skal megleren nekte å godkjenne avtalen. Ellers avsluttes meglingen med at megleren skriftlig godkjenner avtalen.

I særlige tilfeller kan konfliktrådslederen oppheve avtalen innen en uke etter avtalen kom inn til konfliktrådet.

§ 15 Avslutning av straffesak

Når møte i konfliktråd i en straffesak er avsluttet, skal konfliktrådet sende sakens dokumenter til påtalemyndigheten med opplysning om at det er inngått en godkjent avtale mellom partene.

Når avtalen er oppfylt, skal konfliktrådet sende en bekreftelse om dette til påtalemyndigheten.

§ 16 Brudd i straffesak overført i medhold av § 71 og § 53 nr 3 i

Er en straffesak overført til konfliktrådet i medhold av § 71 eller § 53 nr 3 i, og avsluttet med godkjent avtale, kan påtalemyndigheten åpne strafforfølgning på ny bare dersom den siktede bryter avtalen vesentlig.

§ 17 Brudd i straffesak overført i medhold av § 28 c

Er en straffesak overført til konfliktrådet i medhold av § 28 c, overføres saken ved brudd til påtalemyndigheten eller kriminalomsorgen i medhold av regler nærmere fastsatt av departementet.

§ 18 Anmerkning på politiattest

Avgjørelse om overføring av en straffesak etter strpl. § 71 a skal ikke oppgis på ordinær politiattest, med unntak av det tilfelle som er omhandlet i politiregisterloven § 40 nr. 4.

Avgjørelse om overføring av en straffesak etter strpl. § 71 a skal ikke anmerkes på utvidet politiattest, dersom vedkommende ikke har begått nye lovbrudd 2 år etter at konfliktrådsbehandlingen er avsluttet med godkjent avtale.

Nytt kapittel IV, administrative bestemmelser, skal lyde:

§ 19 Organisering og statlig ansvar

Konfliktrådsordningen er organisert i tre nivåer: konfliktrådene på lokalt nivå, Sekretariatet for konfliktrådene på sentralt nivå og Justis- og politidepartementet som overordnet ansvarlig organ.

Hvert konfliktråd skal ledes av en konfliktrådsleder. I hvert konfliktråd skal det være en eller flere koordinatorene. Koordinatoren har ansvaret for å gjennomføre oppfølging og ungdomsstraff.

Staten har ansvaret for og dekker utgiftene til konfliktrådene.

Nærmere regler om sekretariatets og konfliktrådenes organisasjon og saksbehandling kan gis av departementet.

§ 20. Oppnevning av konfliktrådsmedglere

Det skal i utgangspunktet oppnevnes en eller flere konfliktrådsmedglere for hver kommune. Medglerne oppnevnes av en representant utpekt av kommunestyret/kommunestyrene, en representant fra politiet og konfliktrådslederen.

Oppnevningen gjelder for en periode på fire år. Perioden er ikke tidsbegrenset for konfliktrådsleder og ansatte som er medglere.

Vervet som medgler er frivillig. Utvalgene av medglere skal ha en allsidig sammensetning, slik at de best mulig representerer alle deler av befolkningen.

§ 21 Krav til ansatte og medglere

Den som skal oppnevnes som konfliktrådsmedgler må ha tilstrekkelige norskkunnskaper, og for øvrig være personlig egnet til oppgaven. Konfliktrådslederen og andre ansatte i konfliktrådene, samt medglere må:

1. være over 18 år,
2. ha tilfredsstillende vandel,
3. ikke være under offentlig gjeldsforhandling eller konkursbehandling eller i konkursskarantene,
4. være statsborger i Norge eller et annet nordisk land, eller ha stått innført i folkeregisteret som bosatt i riket de tre siste årene før valgdagen.

Medglere og ansatte i konfliktrådene har plikt til å underrette konfliktrådet dersom de ikke fyller kravene til tilfredsstillende vandel. Ved ansettelse, oppnevning og reoppnevning skal ansatte i konfliktrådet og medglere levere en uttømmende politiattest til konfliktrådet. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om kravet om tilfredsstillende vandel.

§ 22 Utelukkelse fra oppnevning

Utelukket fra oppnevning som medgler på grunn av stilling er: utnevnte og konstituerte dommere og dommerfullmektiger ansatte ved påtalemyndigheten og i politiet, og politistudenter med politimyndighet.

Dette gjelder ikke ved permisjon fra stillingen.

§ 23 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder for konfliktrådenes virksomhet.

Når konfliktrådet avviser en sak eller nekter å godkjenne en avtale, plikter rådet å gi begrunnelse etter reglene i forvaltningsloven §§ 24 og 25.

§ 24 Taushetsplikt

Med mindre annet er fastsatt i eller i medhold av lov, plikter medglere og andre som utfører tjeneste eller arbeid for konfliktrådet, å bevare taushet om det de i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om noens personlige forhold eller andre forhold som nevnt i forvaltningsloven § 13 første ledd. Som personlig forhold regnes også partenes navn,

fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted. For øvrig gjelder forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Brudd på taushetsplikten straffes etter straffeloven § 121.

Retten kan ikke ta imot forklaringer som et vitne ikke kan gi uten å krenke taushetsplikten etter første ledd med mindre retten etter en avveining av hensynet til taushetsplikten og hensynet til sakens opplysning ved kjennelse bestemmer at vitnet likevel skal avgi forklaring. Med mindre begge parter samtykker, kan vitnet ikke forklare seg om hva partene har erkjent eller tilbudt under meglingen.

§ 25 Svalbard

Loven gjelder også for Svalbard. Departementet kan gi forskrift om lovens anvendelse på Svalbard og kan fastsette særlige regler under hensyn til de stedlige forhold.

På Svalbard oppnevnes konfliktrådsmedglere av en representant utpekt av Longyearbyen lokalstyre, en representant for Sysselmannen på Svalbard og konfliktrådslederen i Troms.

Nytt kapittel V, ikrafttredelses- og overgangsregler

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til forskjellig tid.
2. Kongen kan gi nærmere overgangsregler

II

I lov 22. mai 1902 nr. 10 Alminnelig borgerlig straffelov gjøres følgende endringer

§ 28 c nytt siste ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrifter om gjennomføringen av ungdomsstraff.

§ 53 nr. 3 ny bokstav i skal lyde:

- i) at den domfelte følger oppfølging i konfliktrådet, forutsatt at domfelte har samtykket til oppfølgingen

III

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endringer:

§ 29 nytt siste ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrifter om gjennomføringen av ungdomsstraff.

§ 37 bokstav j skal lyde:

- j) at den domfelte følger oppfølging i konfliktrådet, forutsatt at domfelte har samtykket til oppfølgingen
- k) oppfylle andre særvilkår som retten finner hensiktsmessig

IV

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

§ 67 fjerde ledd skal lyde:

Politiet kan beslutte at saker om forbrytelse skal overføres til konfliktråd når ikke spørsmålet om tiltale hører under Kongen i statsråd eller Riksadvokaten. Politimesteren kan delegere påtalekompetanse til lensmenn og politistasjonssjefer til å overføre straffesaker i medhold av konfliktrådsloven § 71 a første ledd for overtredelse av straffeloven §§ 147, 257, 258, 260, 291, 391, 391a og 228 første ledd til behandling i konfliktrådet, dersom dette er nødvendig.

§ 71 a nytt annet og tredje ledd skal lyde:

Overføring i medhold av første ledd kan gjøres betinget av at siktede samtykker til og følger oppfølging i konfliktrådet med varighet inntil seks måneder. Det kan settes som vilkår for saker som overføres at siktede/ domfelte ikke begår nye straffbare handlinger under oppfølgingen.

Dersom gjerningspersonen var mellom 15 og 18 år på handlingstidspunktet, skal konfliktrådsbehandling være den foretrukne reaksjon fremfor andre straffettslige reaksjoner.

§ 71 b nytt annet ledd skal lyde:

Har noen som ikke er fylt 15 år, begått en ellers straffbar handling, og gjerningspersonen/barnet og vergen samtykker, kan påtalemyndigheten dersom den finner saken egnet beslutte at saken skal overføres til megling i konfliktrådet. Konfliktrådet skal underrette påtalemyndigheten om utfallet av saken.

§ 226 ny bokstav f

- f) å tjene som forberedelse for bruk av gjenopprettende prosess i regi av konfliktrådet

V

I lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) gjøres følgende endringer

§ 2 annet ledd skal lyde:

Det skal gis tilbud om gjenopprettende prosess i alle ledd under straffegjennomføringen,

§ 16 nytt syvende ledd skal lyde

Domfelte og fornærmede skal tilbys gjenopprettende prosess. Dersom de ved avtale kommer frem til enighet om å

- overholde bestemmelser om oppholdssted, eller

- unnlate å ha samkvem med bestemte personer
- skal kriminalomsorgen ta hensyn til avtalen ved fastsettelse av vilkår gjennomføring av straffen utenfor fengsel.

§ 36 nytt fjerde ledd skal lyde:

Domfelte og fornærmede skal tilbys gjenopprettende prosess. Dersom de ved avtale kommer frem til enighet om å:

- overholde bestemmelser om oppholdssted, eller
- unnlate å ha samkvem med bestemte personer
- skal kriminalomsorgen ta hensyn til avtalen ved fastsettelse av vilkår for permisjon eller straffavbrudd.

§ 43 nytt femte ledd skal lyde

Domfelte og fornærmede skal tilbys gjenopprettende prosess. Dersom de ved avtale kommer frem til enighet om å overholde bestemmelser om oppholdssted, eller

unnlate å ha samkvem med bestemte personer

skal kriminalomsorgen ta hensyn til avtalen ved fastsettelse av vilkår for prøveløslatelse.

VI

Forskrift om møter i konfliktrådet

Nytt kapittel 1, konfliktrådets oppgaver, skal lyde:

§ 1 Avtale under soning av dom i fengsel

Inngås det en avtale mellom domfelt og fornærmet, mens domfelte soner dommen, skal partene spørres om disse ønsker at avtalen skal sendes kriminalomsorgen, slik at den kommer kriminalomsorgen til kunnskap, jf straffegjennomføringsloven §§ 2, 16, 36 og 43.

§ 2 Utelukkelse fra ansettelse og oppnevning

Utelukket fra ansettelse i konfliktrådene og fra oppnevning som megler på grunn av vandel er:

1. en som er siktet, tiltalt, har vedtatt forelegg eller er dømt for seksuelle overgrep mot barn, overtredelse av bestemmelser angitt i politiregisterloven § 39,
2. den som er idømt ubetinget fengselsstraff i mer enn ett år,
3. den som er idømt forvaring,
4. dom på overføring til tvunget psykisk helsevern eller tvungen omsorg, samt særreaksjoner etter straffeloven §§ 39 – 39 c,
5. den som er idømt ubetinget fengselsstraff i ett år eller mindre, og det ved ansettelse eller oppnevning er mindre enn ti år siden dommen var rettskraftig,
6. den som er idømt betinget fengselsstraff, og det ved oppnevning eller ansettelse er mindre enn fem år siden dommen var rettskraftig,

7. den som er idømt ungdomsstraff, og det ved ansettelse eller oppnevning er mindre enn fem år siden dommen var rettskraftig,
8. den som har fått betinget påtaleunntatelse eller domsutsettelse for et forhold som etter loven kan medføre fengsel i mer enn ett år, og det ved ansettelse eller oppnevning er mindre enn fem år siden avgjørelsen var rettskraftig,
9. den som er idømt eller har vedtatt bøtestraff for et forhold som etter loven kan medføre fengsel i mer enn ett år, og det ved ansettelse eller oppnevning er mindre enn fem år siden dommen var rettskraftig eller vedtakelsen.

Dom på samfunnsstraff, medfører utelukkelse etter første ledd, avhengig av lengden av den subsidiære fengselsstraffen. Ved delvis betinget fengselsstraff vurderes hver del for seg etter første ledd.

Den som skal tilsettes, oppnevnes og reoppnevnes må legge frem politiattest. Attesten skal vise om vedkommentene er utelukket på grunn av vandel etter første ledd.

§ 3 Prøvetid

Meglere oppnevnes med seks måneders prøvetid. Fratakelse av verv i prøvetiden må være begrunnet i arbeidstagers tilpasning til arbeidet, faglige dyktighet og pålitelighet.

§ 4 Fratakelse av meglerverv

Oppnevningssutvalget kan frata meglervervet dersom vedkommende ikke fyller kravene etter konfliktrådslovens § 21 (Krav til ansatte og meglere)

Oppnevningssutvalget kan frata meglere vervet ved uegnethet.

Fratakelsen må være saklig begrunnet, skriftlig og gitt med en måneds varsel.

Nytt kapittel II, ungdomsstraff og oppfølging, skal lyde:

§ 5 Samtykke

For gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging kreves samtykke fra domfelte og domfeltes verger.

§ 6 Stormøte

Konfliktrådet innkaller til stormøte straks saken er overført domstolen etter straffeloven § 28 c eller straffeloven § 53 nr. 3 bokstav i, eller fra påtalemyndigheten etter straffeprosessloven § 71 a annet ledd.

Stormøtet ledes av en koordinator. Koordinatoren innkaller alle med tilknytning til saken til stormøtet.

Dersom vergene ikke kan eller vil være til stede, skal hjelpeverge oppnevnes etter vergemålsloven § 16. Fornærmede og fornærmedes verger har rett til å være til stede. Forsvarer og bistandsadvokat som er oppnevnt etter straffeprosessloven § 100 tredje ledd og § 107 a første ledd bokstav d kan være til stede.

I et ungdomsstormøte for ungdomsstraffen skal domfelte, siktede/domfeltes verger, samt representanter fra kriminalomsorgen og politiet være til stede.

Koordinatoren kan i tillegg innkalle representanter fra skole, barneverntjeneste, helsevesen eller andre med tilknytning til domfelte/siktede eller saken.

Stormøtet kan deles opp i flere møter dersom dette er hensiktsmessig.

§ 7. Planen

Stormøtet skal utforme en plan. Planen kan blant annet gå ut på at domfelte/siktede skal:

- yte ikke-økonomisk kompensasjon til den som er påført en skade, et tap eller en annen krenkelse
- delta i kriminalitetsforebyggende program eller andre tilsvarende tiltak
- utføre samfunnsnyttig tjeneste
- overholde bestemmelser om oppholdssted, arbeid eller opplæring
- møte for politiet eller kriminalomsorgen
- avstå fra å bruke alkohol og andre berusende eller bedøvende midler og avgi nødvendige rusprøver hos bydelsoverlege eller kommunelege, eller hos lege, sykepleier eller bioingeniør som er delegert ansvar for prøvetaking etter helsepersonelloven § 12 tredje ledd annet punktum.
- overholde bestemmelser om innetid
- unngå kontakt med bestemte personer

I saker som er overført til konfliktrådet i medhold av straffeloven § 28 c kan planen gå ut på at domfelte skal oppholde seg i institusjon eller gjennomgå annen behandling.

Ungdomsplanen skal godkjennes av ungdomskoordinatoren, domfelte og domfeltes verger. Dersom ungdomsstormøtet ikke kommer frem til en ungdomsplan, sendes saken til domstolen som bestemmer om hele eller deler av den betingede fengselsstraffen skal fullbyrdes.

§ 8 Varighet

Påtalemyndigheten eller domstolen fastsetter lengden på oppfølgingen i saker overført i medhold av strpl. § 71 a annet ledd og strl. § 53 nr. 3 bokstav i. Oppfølgingen kan vare i inntil seks måneder.

Domstolen fastsetter lengden på ungdomsstraffen som kan vare fra seks måneder til to år. Der fengselsstraffen som ellers ville blitt idømt klart ville overstige to år, kan gjennomføringstiden settes til tre år.

§ 9 Koordinatorens ansvar

Koordinatoren har ansvaret for gjennomføring av planen i samarbeid med oppfølgingsteamet. Oppfølgingsteamet ledes av koordinatoren og består av domfelte og domfeltes verger. Videre kan representanter fra kriminalomsorgen og politiet, og andre som har oppgaver i forbindelse med gjennomføringen av ungdomsplanen. Koordinatoren kan også be andre med tilknytning til domfelte/siktede eller

saken om å delta. Oppfølgingsteamet holder så mange møter som er nødvendige for forsvarlig gjennomføring av ungdomsplanen. I oppfølgingsteamet for ungdomsstraffen er kriminalomsorgen obligatoriske deltakere.

§ 10 Generelle pålegg overfor domfelte/siktede

Domfelte/siktede skal under stormøte, i møte med oppfølgingsteamet og i andre møter eller avtaler som fremgår av ungdomsplanen

- møte til fastsatt tid og sted
- være upåvirket av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler
- oppholde seg i landet i gjennomføringstiden hvis ikke ungdomskoordinatoren gir tillatelse til noe annet
- den domfelte skal ikke vise en atferd som kan true sikkerheten til personer som deltar under gjennomføringen eller påvirke miljøet på negativ måte
- domfelte skal ikke begå nye straffbare handlinger i gjennomføringstiden for ungdomsstraffen. Det kan settes som vilkår for saker som er overført etter strpl. § 71 a annet ledd og strl. § 53 nr. 3 bokstav i at siktede/ domfelte ikke begår nye straffbare handlinger i gjennomføringstiden.

§ 11 Forbud mot bruk av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler.

Hvis det fremstår som nødvendig for å motvirke en ny straffbar handling som er rettet mot noens liv, helse eller frihet, kan koordinatoren på ethvert tidspunkt i løpet av gjennomføringstiden forby den domfelte/siktede å bruke alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler.

Ungdomskoordinatoren skal oppheve forbudet når det ikke lenger fremstår som nødvendig.

§ 12 Ruskontroll

Hvis det i ungdomsplanen er satt vilkår etter § 7 bokstav f, eller ungdomskoordinatoren har forbudt den domfelte å bruke alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler etter § 11, skal ungdomskoordinatoren undersøke om vilkåret eller forbudet blir overholdt. Undersøkelsen kan innebære uanmeldte besøk i hjemmet. Når det er satt rusforbud, kan ungdomskoordinatoren pålegge den domfelte å avgi urinprøve, utåndingsprøve eller blodprøve eller medvirke til annen undersøkelse som kan skje uten fare eller særlig ubehag. Bestemmelsen i straffeloven § 53 nr. 3 bokstav c gjelder tilsvarende der rusprøve skal avgis.

Er det grunn til å anta at den domfelte møter påvirket av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler, skal ungdomskoordinatoren snarest undersøke forholdet. Den domfelte kan pålegges å avgi urinprøve, utåndingsprøve eller blodprøve eller medvirke til annen undersøkelse som kan skje uten fare eller særlig ubehag. Bestemmelsen i straffeloven § 53 nr. 3 bokstav c gjelder tilsvarende der slik rusprøve skal avgis.

Tiltak som er en del av undersøkelse etter første ledd annet alternativ eller annet ledd, er ikke en del av ungdomsplanen.

§ 13 Utsatt gjennomføring

Koordinatoren kan utsette gjennomføringen av straffen dersom den domfeltes helsetilstand tilsier det, eller det for øvrig foreligger særlig tungtveiende grunner som ikke kan avhjelpes på annen måte. Når det fremstår som nødvendig for at avbruddet skal være sikkerhetsmessig forsvarlig, skal ungdomskoordinatoren, etter samtykke fra de obligatoriske deltagerne i ungdomsstormøtet og oppfølgingsteamet, fastsette slike vilkår som nevnt i § 11.

§ 14 Brudd under gjennomføring av ungdomsstraffen

Hvis den domfelte forsettlig eller uaktsomt bryter bestemmelser gitt i eller i medhold av § 7, kan ungdomskoordinatoren pålegge den domfelte/siktede å møte til samtale for å få innskjerpet kravene. Under samtalen skal den domfelte gjøres kjent med følgene av gjentatte brudd. Dersom det fremstår som nødvendig for å motvirke nye brudd, skal ungdomskoordinatoren, etter samtykke fra de obligatoriske deltagerne i ungdomsstormøtet og oppfølgingsteamet, fastsette vilkår om at den domfelte skal

- overholde bestemmelser om oppholdssted
- unnlate å ha kontakt med bestemte personer
- unnlate å bruke alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler, eller
- møte for politiet eller kriminalomsorgen

Hvis domfelte etter at ungdomskoordinatoren har holdt bruddsamtale eller fastsatt vilkår etter første ledd, på nytt bryter kravene eller vilkår fastsatt etter første ledd bokstav a til d, kan ungdomskoordinatoren etter samtykke fra de obligatoriske deltagerne i ungdomsstormøtet og oppfølgingsteamet innkalle til et nytt ungdomsstormøte, eventuelt overføre saken til kriminalomsorgens regionale nivå med innstilling om at saken bringes inn for retten med begjæring om at den betingede fengselsstraffen skal fullbyrdes helt eller delvis i medhold av straffeloven § 28 c fjerde ledd.

Dersom den domfelte unnlater å møte til bruddsamtale etter første ledd, kan ungdomskoordinatoren beslutte å avbryte gjennomføringen av straffen. Det samme gjelder der domfelte, etter at bruddsamtalen er gjennomført, på nytt bryter kravene. Når ungdomskoordinatoren har overført saken til kriminalomsorgens regionale nivå med innstilling om å bringe saken inn for retten, avbrytes gjennomføringen av straffen fra det tidspunktet begjæringen er oversendt retten.

§ 15 Ny straffbar handling under gjennomføring av ungdomsstraffen

Begår den domfelte ny straffbar handling før utløpet av gjennomføringstiden, kan påtalemyndigheten bringe saken inn for retten med begjæring om at den betingede fengselsstraffen skal fullbyrdes helt eller delvis etter straffeloven § 28 c fjerde ledd. Ungdomskoordinatoren kan, etter samtykke fra de obligatoriske deltagerne i ungdomsstormøtet og oppfølgingsteamet, anmode påtalemyndigheten om å bringe saken inn for retten.

Dersom den domfelte er siktet for en straffbar handling som kan føre til fullbyrding av den betingede fengselsstraffen etter straffeloven § 28 c fjerde ledd, kan gjennomføringen av straffen avbrytes. Når påtalemyndigheten beslutter å bringe saken inn for retten, avbrytes gjennomføringen av straffen fra det tidspunktet begjæringen er oversendt retten.

§ 16 Brudd under ungdomsoppfølging

Dersom domfelte/siktede vesentlig bryter bestemmelser gitt i medhold av § 7 og § 9, skal ungdomskoordinatoren sende saken tilbake til påtalemyndigheten. Det samme gjelder ved nye straffbare forhold.

Oppfølgingen avbrytes ved oversendelsen til påtalemyndigheten.

VII

I forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen), av 28. juni 1985 nr. 1679 gjøres følgende endringer:

§ 5-4 tredje ledd skal lyde:

Etter anmodning fra en domstol, et konfliktråd, kommune eller fylkeskommune, skal det gis opplysning om siktelse, tiltale eller dom mot personer som er aktuelle ved valg eller uttaking av lagrettemedlemmer, meddommere, skjønnsmedlemmer, jordskiftemeddommere eller konfliktrådsmedglere. Dersom det er gitt opplysning om siktelse eller tiltale, skal det også gis melding om sakens avgjørelse.

§ 18A-2 første ledd skal lyde:

Saken skal normalt behandles av konfliktrådet i den kommune hvor fornærmede bor eller oppholder seg. Er det flere fornærmede, bør saken behandles der hvor flest fornærmede bor eller oppholder seg. Hvor det finnes hensiktsmessig, kan påtalemyndigheten beslutte å fremme saken for annet konfliktråd enn det som følger av bestemmelsen foran.

Det kan settes som vilkår for saker som er overført etter strpl. § 71a annet ledd og strl. §53 nr. 3 bokstav i at siktede/domfelte ikke begår nye straffbare handlinger i gjennomføringstiden

VIII

I forskrift til lov om statens tjenestemenn av 11.november 1983

§ 1. Arbeidstakere som helt unntas fra loven, bokstav R skal lyde

R. Meglere oppnevnt i konfliktrådene

VEDLEGG 1.**COUNCIL OF EUROPE
COMMITTEE OF MINISTERS****Recommendation No. R (99) 19
of the Committee of Ministers to member States
concerning mediation in penal matters**

(Adopted by the Committee of Ministers on 15 September 1999 at the 679th meeting of the Ministers' Deputies)

The Committee of Ministers, under the terms of Article 15.b of the Statute of the Council of Europe,

Noting the developments in member States in the use of mediation in penal matters as a flexible, comprehensive, problem-solving, participatory option complementary or alternative to traditional criminal proceedings;

Considering the need to enhance active personal participation in criminal proceedings of the victim and the offender and others who may be affected as parties as well as the involvement of the community;

Recognising the legitimate interest of victims to have a stronger voice in dealing with the consequences of their victimisation, to communicate with the offender and to obtain apology and reparation;

Considering the importance of encouraging the offenders' sense of responsibility and offering them practical opportunities to make amends, which may further their reintegration and rehabilitation;

Recognising that mediation may increase awareness of the important role of the individual and the community in preventing and handling crime and resolving its associated conflicts, thus encouraging more constructive and less repressive criminal justice outcomes;

Recognising that mediation requires specific skills and calls for codes of practice and accredited training;

Considering the potentially substantial contribution to be made by non-governmental organisations and local communities in the field of mediation in penal matters and the need to combine and to co-ordinate the efforts of public and private initiatives;

Having regard to the requirements of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms;

Bearing in mind the European Convention on the Exercise of Children's Rights as well as Recommendations No. R (85) 11 on the position of the victim in the framework of criminal law and procedure, No. R (87) 18 concerning the simplification of criminal justice, No. R (87) 21 on assistance to victims and the prevention of victimisation, No. R (87) 20 on social reactions to juvenile delinquency, No. R (88) 6 on social reactions to juvenile delinquency among young people coming from migrant families, No. R (92) 16 on the European Rules on community sanctions and measures, No. R (95) 12 on the management of criminal justice and No. R (98) 1 on family mediation;

Recommends that the governments of member States consider the principles set out in the appendix to this Recommendation when developing mediation in penal matters, and give the widest possible circulation to this text.

Appendix to Recommendation No. R (99) 19**I. Definition**

These guidelines apply to any process whereby the victim and the offender are enabled, if they freely consent, to participate actively in the resolution of matters arising from the crime through the help of an impartial third party (mediator).

II. General principles

1. Mediation in penal matters should only take place if the parties freely consent. The parties should be able to withdraw such consent at any time during the mediation.
2. Discussions in mediation are confidential and may not be used subsequently, except with the agreement of the parties.
3. Mediation in penal matters should be a generally available service.
4. Mediation in penal matters should be available at all stages of the criminal justice process.
5. Mediation services should be given sufficient autonomy within the criminal justice system.

III. Legal basis

6. Legislation should facilitate mediation in penal matters.
7. There should be guidelines defining the use of mediation in penal matters. Such guidelines should in particular address the conditions for the referral of cases to the mediation service and the handling of cases following mediation.
8. Fundamental procedural safeguards should be applied to mediation; in particular, the parties should have the right to legal assistance and, where necessary, to translation/interpretation. Minors should, in addition, have the right to parental assistance.

IV. The operation of criminal justice in relation to mediation

9. A decision to refer a criminal case to mediation, as well as the assessment of the outcome of a mediation procedure, should be reserved to the criminal justice authorities.
10. Before agreeing to mediation, the parties should be fully informed of their rights, the nature of the mediation process and the possible consequences of their decision.

11. Neither the victim nor the offender should be induced by unfair means to accept mediation.
12. Special regulations and legal safeguards governing minors' participation in legal proceedings should also be applied to their participation in mediation in penal matters.
13. Mediation should not proceed if any of the main parties involved is not capable of understanding the meaning of the process.
14. The basic facts of a case should normally be acknowledged by both parties as a basis for mediation. Participation in mediation should not be used as evidence of admission of guilt in subsequent legal proceedings.
15. Obvious disparities with respect to factors such as the parties' age, maturity or intellectual capacity should be taken into consideration before a case is referred to mediation.
16. A decision to refer a criminal case to mediation should be accompanied by a reasonable time-limit within which the competent criminal justice authorities should be informed of the state of the mediation procedure.
17. Discharges based on mediated agreements should have the same status as judicial decisions or judgments and should preclude prosecution in respect of the same facts (*ne bis in idem*).
18. When a case is referred back to the criminal justice authorities without an agreement between the parties or after failure to implement such an agreement, the decision as to how to proceed should be taken without delay.

V. The operation of mediation services

V.1. Standards

19. Mediation services should be governed by recognised standards.
20. Mediation services should have sufficient autonomy in performing their duties. Standards of competence and ethical rules, as well as procedures for the selection, training and assessment of mediators should be developed.
21. Mediation services should be monitored by a competent body.

V.2. Qualifications and training of mediators

22. Mediators should be recruited from all sections of society and should generally possess good understanding of local cultures and communities.
23. Mediators should be able to demonstrate sound judgment and interpersonal skills necessary to mediation.
24. Mediators should receive initial training before taking up mediation duties as well as in-service training. Their

training should aim at providing for a high level of competence, taking into account conflict resolution skills, the specific requirements of working with victims and offenders and basic knowledge of the criminal justice system.

V.3. Handling of individual cases

25. Before mediation starts, the mediator should be informed of all relevant facts of the case and be provided with the necessary documents by the competent criminal justice authorities.
26. Mediation should be performed in an impartial manner, based on the facts of the case and on the needs and wishes of the parties. The mediator should always respect the dignity of the parties and ensure that the parties act with respect towards each other.
27. The mediator should be responsible for providing a safe and comfortable environment for the mediation. The mediator should be sensitive to the vulnerability of the parties.
28. Mediation should be carried out efficiently, but at a pace that is manageable for the parties.
29. Mediation should be performed *in camera*.
30. Notwithstanding the principle of confidentiality, the mediator should convey any information about imminent serious crimes, which may come to light in the course of mediation, to the appropriate authorities or to the persons concerned.

V.4. Outcome of mediation

31. Agreements should be arrived at voluntarily by the parties. They should contain only reasonable and proportionate obligations.
32. The mediator should report to the criminal justice authorities on the steps taken and on the outcome of the mediation. The mediator's report should not reveal the contents of mediation sessions, nor express any judgment on the parties' behaviour during mediation.

VI. Continuing development of mediation

33. There should be regular consultation between criminal justice authorities and mediation services to develop common understanding.
34. Member States should promote research on, and evaluation of, mediation in penal matters

VEDLEGG 2

Arbeidsgruppens egne undersøkelser av praksis knyttet til konfliktrådsloven og andre relevante lover, samt ønsker om endringer

Arbeidsgruppen sendte 20. september 2010 brev til alle landets tingretter, påtaleledere og konfliktråd, med spørsmål knyttet til dagens praktisering av konfliktrådsloven og andre relevante lover. Videre ba arbeidsgruppen om innspill vedrørende ønskede endringer i konfliktrådsloven. Arbeidsgruppen anså det som viktig for lovarbeidet, at de som arbeider med konfliktrådssaker i praksis ble hørt. Arbeidsgruppen har fått viktige innspill til arbeidet med rapporten.

Undersøkelse tingrettene

Arbeidsgruppen sendte ut brev med spørsmål til landets 66 tingretter. Av disse svarte 20 domstoler på spørsmålene, mens en tingrett oppga at den ikke hadde ressurser til å besvare spørsmålene. Nedenfor gjengis henholdsvis spørsmål og svar.

Spørsmål 1. Hvor mange dommer ble avsagt med særvilkår om konfliktråd ved deres domstol i 2009?

Fem av domstolene oppga at de hadde avsagt dom med vilkår om konfliktrådsbehandling i 2009. Tre domstoler oppga at de hadde avsagt inntil fem dommer, en domstol to dommer på vilkår om konfliktråd og bot, og en domstol hadde avsagt en dom.

Spørsmål 2. Hva tror dere er årsaken til at konfliktråd som særvilkår ikke benyttes i større grad?

Flere svarer at hovedårsaken er at dette ikke ble foreslått for domstolen av påtalemyndighet og forsvarer. Andre årsaker som ble angitt var at ordningen var lite kjent, det var manglende kunnskap og innholdet uklart. Enkelte domstoler var av den oppfatning at spørsmålet om konfliktrådsbehandling er vurdert og silt ut av påtalemyndigheten, slik at når saken kommer opp for domstolen, er det for sent å innhente samtykke. Andre årsaker er at forholdet ikke er erkjent og at det ikke gis samtykke fra den fornærmede til konfliktrådsbehandling.

Det ble også pekt på at ordningen konkurrerer med samfunnsstraff. Videre at betinget dom med vilkår kan innebære økt bruk av ressurser. Det er ofte et ønske om å bli ferdig med saken, med et vilkår kan avtalen brytes, og saken må på nytt behandles påtalemessig og mulig fremmes for domstolen.

Spørsmål 3. Hvor ofte legger aktor ned påstand om konfliktråd som særvilkår?

Tre tingretter oppga at dette har skjedd svært sjelden. En tingrett oppgir at det har skjedd oftere fordi tingretten har ønsket dette. De resterende, 16 domstoler, opplyser at aktor aldri legger ned en slik påstand. En del av domstolene oppgir at svaret er basert på hva dommerne husker, da det ikke føres statistikk over dette.

Spørsmål 4. Hvor ofte blir konfliktråd som særvilkår brakt på banen av forsvareren?

To tingretter har opplyst at det har hendt, men ikke ofte. De øvrige 18 domstoler, opplyste at dette aldri har skjedd.

Spørsmål 5. Det er antatt at manglende kunnskap om konfliktrådene og hvilke saker som egner seg for konfliktrådsbehandling i kombinasjon med dom er en av årsakene til den lave bruken. Hvor godt kjent er deres dommere med adgangen til å idømme konfliktråd som særvilkår?

Seks domstoler har svart at ordningen er godt kjent ved deres domstol. Syv domstoler har svart at ordningen er kjent, og seks domstoler har svart at ordningen er lite kjent ved deres domstol. En domstol besvarte ikke spørsmålet.

Spørsmål 6. Hva mener dere kan gjøres for å øke bruken av konfliktråd?

Flere domstoler peker på at økt bevisstgjøring hos aktørene vil føre til økt bruk av konfliktråd.

Dersom konfliktråd hadde blitt brakt på bane av påtalemyndighet og forsvarer, hadde det blitt enklere for domstolen å idømme dette som vilkår.

En domstol ønsket et pålegg til politiet om å orientere siktede og fornærmede om konfliktråd, og at påtalemyndigheten forberedte saken og sørget for at vilkårene var på plass før saken ble brakt inn for domstolen. Flere domstoler var opptatt av at påtalemyndigheten må sørge for at saken er forberedt for domstolen.

En domstol ønsket mer konkret informasjon om prosessen; "Vi trenger å vite konkret hva som skjer/vil skje ved konfliktrådsbehandling, hvem som deltar, mulige utfall av behandlingen, hva den står som alternativ til, varigheten, oppfølgingen og hvem som står for den og hvilken rolle den andre parten har i prosessen og avhengighet av frivillighet fra dennes side." Det ble også ønsket informasjon om hvilke saker som er definert som egnet for konfliktrådsbehandling.

En domstol ønsket nærmere informasjon om kapasitet og kompetanse hos konfliktrådene: "Er selv noe usikker på dette, blant annet om konfliktrådene følger opp anmodning om å gjennomføre konfliktrådsbehandling som sirkelmøte /stormøte."

Den samme domstol ønsker mulighet for å dele hovedforhandlingen i skyld- og straffedel utover den mulighet som gis i medhold av strprl. § 288.

En domstol uttrykte seg slik om mulighet for økt samarbeid, "det går etter min mening an å snakke sammen på forhånd i konkrete saker der dette kan være aktuelt, uten at dommeren av den grunn diskuterer bevisførsel."

Flere domstoler påpekte muligheten til å fjerne kravet om samtykke.

En domstol foreslo at det kan være opp til domstolen å bestemme vilkåret uten samtykke, ved å gi loven ordlyden: "om dommeren finner saken egnet til det".

En domstol foreslo at arbeidsgruppen kunne vurdere hvorvidt betinget dom med vilkår om konfliktråd ikke skal registreres i strafferegisteret, fordi mange ønsker å unngå slik registrering.

En domstol påpekte at endring i salærforskriften kunne bedre forsvarerengasjementet.

Det ble påpekt at et initiativ fra forsvarer under saksforberedelse bør reflekteres i salærforskriften slik at stykkprisen ikke begrenser et engasjement fra forsvarers side.

Spørsmål 7. Hvilke saker er egnet for konfliktrådsbehandling i kombinasjon med betinget dom?

De fleste domstolene pekte på saker med unge lovbrutere, førstegangs lovovertredere og lovbrudd av mindre alvorlig karakter. En domstol mener at alle sakstyper kan egne seg.

Flere har pekt på relasjonslovbrudd som en sakstype som egner seg, der hvor det dreier seg om nabo, familie, venner eller personer fra for eksempel samme arbeidssted eller skole.

Spørsmål 8. Hvilke saker er ikke egnet for konfliktrådsbehandling i kombinasjon med betinget dom?

Her har de fleste domstolene pekt på alvorlige lovbrudd, hvor sterke allmennpreventive hensyn taler for streng straff.

En domstol uttrykte seg imidlertid slik: "For de av oss som ikke har noen stor tro på straffens virkning passer de fleste sakene."

Noen domstoler har pekt på at det må være en motpart, og at samtykkekravet må være oppfylt.

Spørsmål 9. Hvilke momenter taler for og imot konfliktrådsbehandling ved betinget dom?

Momenter for:

Konfliktrådsbehandling som vilkår til betinget dom, gir betingetheten et innhold.

Et moment som taler for er at konfliktrådsbehandling er partenes vilje og at det har betydning for dem.

Et annet moment er at konfliktrådsbehandling hjelper personer til å forholde seg til hverandre fremover, spesielt ved relasjonslovbrudd for eksempel ved lovbrudd som berører familie, venner, arbeidskollegaer eller elever ved samme skole.

Et vilkår om konfliktrådsbehandling sørger for en forsoningsprosess som tiltalte og fornærmede kan forholde seg til. Den forsonende effekt taler også for konfliktrådsbehandling, ved at domfelte gis mulighet til å forstå og ta inn over seg den angst og uleilighet han har forårsaket, samt dempe fornærmedes angst for å møte domfelte tilfeldig ved senere anledninger.

Det er også påpekt at dette er en human straffemåte, tiltalte får dypere forståelse av sine handlinger, derav reduksjon av gjentagelsesfaren.

Momenter mot:

Det kan oppleves som en dobbeltreaksjon og skape uklarhet om hva som er innholdet i samlet reaksjon. Moment mot kan også være mangel på vilje til deltagelse og at det ikke foreligger samtykke.

Mange domstoler påpeker at sakens karakter kan hindre et slikt vilkår. Hvilke interesser som er truet ved

lovbrudd av samme karakter og hvilke som straffebudet skal verne. Slik håndtering av lovbruddet som fører til betinget dom på vilkår, vil også kunne stride mot almene hensyn.

Ved ubalanse mellom partene kan konfliktrådsbehandling oppleves som et nytt overgrep. Noen domstoler påpekte at det ikke måtte settes inn nødvendige ressurser der det ikke er slike behov.

Spørsmål 10. Andre forhold ved konfliktrådet og dets virksomhet?

Flere gir uttrykk for at konfliktrådsfokuset bør økes ytterligere. Jo lavere nivå en konflikt kan løses på jo bedre og særlig også hvor fornærmede kan bidra. Flere etterlyser en markedsføring av kompetanse fra konfliktrådene.

En domstol uttaler:

"Vi inviterte lederen av konfliktrådet her til å holde en orientering for dommerne i X-X tingrett, men det hadde lederen ikke tid til."

En annen domstol uttaler:

"Det kunne derfor være nyttig å finne en arena for utveksling av informasjon og erfaringer mellom konfliktrådet og rettens aktører i straffesak bl.a. for å øke bevisstheten omkring hvilke muligheter som finnes for bruk av konfliktråd."

En annen domstol påpeker at det ikke er enkelt å implementere nye metoder:

"Supertankere som påtalejurister og dommere er ikke lett å snu"

I forhold til straffutmåling:

"Det går an å snakke sammen på forhånd i konkrete saker uten at dommeren av den grunn diskuterer bevisførsel."

Undersøkelse konfliktrådene

Arbeidsgruppen sendte ut spørsmål til alle landets konfliktråd, og fikk svar fra 17 av 22 konfliktråd. I tillegg innhentet vi svar fra Meglerforum og Sekretariatet for konfliktrådene. Arbeidsgruppen refererer spørsmål og svar fortløpende.

Hvordan kunne du tenkt deg ansettelsesprosessen (oppnevning) til meglere skulle være?

Konfliktrådene er enstemmige i at legmannsordningen må opprettholdes. Flere er fornøyde med oppnevningsprosessen slik den fungerer i dag. Ordningen medfører forpliktelse fra politi og kommune. Konfliktrådene synes det er bra med lokal forpliktelse.

Enkelte har pekt på at det er en tungvint prosess, spesielt i forhold til kommunedeltagelsen.

Noen konfliktråd har mange kommuner å forholde seg til, og enkelte av disse kommunene ønsker ikke å delta ved oppnevning av meglere.

Flere ønsker at kommunerepresentanten kan representere flere kommuner, eventuelt at konfliktrådet har et fast oppnevningutvalg eller at konfliktrådsleder alene oppnevner meglere.

Det er videre påpekt at oppnevningstid bør være fire år, men at det bør være enklere å si opp meglere.

Et konfliktråd har uttalt at meglervervet ikke er innarbeidet hos arbeidsgivere slik som politiske og andre sentrale verv. Det medfører vanskeligheter ovenfor arbeidsgivere i forhold til det å bruke tid på konfliktrådsarbeid. Konfliktrådet ønsker utforming av regelverk for vervet i konfliktrådet som vil kunne gjøre det lettere å be om fri ved opplæring og faglig oppdatering.

Hvilke krav bør stilles til meglerne?

Konfliktrådene har lagt vekt på personlig egnethet, god vandel, men har stilt spørsmålsteget ved uttrykket ”vederheftighet” og hva dette betyr.

Det bør pålegges megler en plikt til å melde fra til konfliktrådsleder dersom det i løpet av oppnevningstiden skjer ting som gjør at megleren ikke lenger fyller vilkårene for å inneha vervet.

Flere påpekte viktigheten av at meglere har tid til å megle saker, både til å få saken unna i rimelig tid, men også å sørge for en skikkelig og grundig saksbehandling, og at de forplikter seg til å følge de til enhver tid gjeldende regler og retningslinjer.

Noen har pekt på at megler må være på nett, det vil si å kunne benytte data.

Det stilles ikke krav om særskilt utdanning og dette fremkommer heller ikke som et særskilt ønske eller behov.

Hvordan oppfattes rekrutteringen av meglere, er det et problem eller går det greit?

Det hevdes fra flere at det er vanskeligere nå enn fem år tilbake, og det er vanskeligst å rekruttere fra landområdene og små kommuner. De vil ikke være den ”lille lensmannen på stedet”. Det er også vanskeligere å få tak i unge meglere nå enn tidligere.

Noen peker på at det går greit med rekruttering, men at meglerne er vanskeligere å beholde nå enn tidligere. Årsaken kan ligge i økt reisebelastning og uforutsigbar arbeidsmengde. Det ble også påpekt at meglerhonoraret bør heves slik at konfliktrådene kan stille større krav til meglerne.

Hvilke hensyn tas ved rekrutteringen?

Når søkere står likt, ønskes det mest mulig bredde i meglerkorpset. Konfliktrådene forsøker å ha et bredt spekter når det gjelder alder, kjønn, etnisk bakgrunn og profesjon. Personer med sosialfaglig bakgrunn søker oftere enn andre. I praksis er de konfliktrådene får tak i høgskoleutdannet og personer som jobber med mennesker til daglig.

Sammensetningen av meglerkorpset som gruppe er viktig for fellesskapsfølelsen i et konfliktråd. Meglerne samarbeider på tvers i sakene og møtes til samling to ganger i året.

Spesielt jobbes det med å få unge søkere og søkere med annen etnisk bakgrunn enn norsk. I Finnmark arbeides det spesielt med å få meglere med samisk bakgrunn.

Hvor mange meglere bør brukes under megling?

Flere konfliktråd har uttrykt ønske om å bruke to meglere.

Spesielt i alvorligere saker, saker med flere deltagere og i saker omhandlende nære relasjoner. Andre momenter kan være utrygghet hos en av partene, grad av konfliktnivå, grad av kompleksitet, og relasjonell nærhet/distanse hos partene. Det hevdes at lovverket må gi adgang til vurdering av dette spørsmålet i administrasjonen lokalt.

I små saker er det akseptert å bruke en megler, for eksempel i naskerisaker.

Problematikk rundt bruk av tolk?

Det er gjennomgående vanskelig å få tak i autorisert tolk, og løsningen blir da telefontolkning. Det er opplyst at noen ganger sier partene at de har skaffet tolk selv, og så viser det seg å være et familiemedlem med de komplikasjoner det kan medføre.

Det har også blitt erfart at tolk blander seg inn og ikke bare tolker det som sies. I enkelte saker har tolken vært for nær den ene parten.

Det har vært veldig utfordrende å ha med tolk, særlig på telefonen, og meglere rapporterer ofte om misforståelser og vanskelige møter. Kvaliteten på tolkingen virker heller ikke god.

Fra flere er det hevdet at partene vegrer seg å bruke tolk fordi de kan mistenkes for ikke å overholde taushetsplikten sin. I de tilfeller kan telefontolkning oppleves bedre da tolken ikke ser dem.

Bruk av tolk i stormøter kan være vanskelig hvis det er mange til stede og flere språk som skal simultantolkes.

I de samiske områdene har konfliktrådet etter hvert fått flere samiske meglere, men disse er ofte inhabile på grunn av de spesielle reglene i det samiske samfunnet, og ofte må det skaffes tolk.

Det rapporteres om at utgiftene til tolk er økende og at kostnaden kan være et problem.

Et konfliktråd beskriver sin instruks om bruk av tolk slik: ”Megler har fått opplyst at skulle de via forkontakt være usikre på om en eller begge parter forstår norsk godt nok til å forstå det som skjer på et meglingsmøte, så bestill tolk!”.

Det er også påpekt av flere at meglerne bør få opplæring i å bruke tolk.

I hvilke saker benyttes formøter?

Så sant det er mulig skal det alltid være en forkontakt pr. telefon. I løpet av denne forsamlingen skal partene bli tilbudt et formøte. I noen saker inviteres partene direkte til fysisk formøte, dette gjelder stormøtesaker, familiesaker og i svært mange voldssaker.

Et konfliktråd beskriver praksis slik:

”Vi bruker i stadig større utstrekning forkontakt med partene, partene møter på kontoret om vi er usikre på om saken bør megles, for eksempel i voldssaker. Det må vurderes hva som er mest hensiktsmessig i den enkelte sak. Ved stormøter har vi alltid formøter.”

I hvilke saker benyttes oppfølgingsmøter?

De fleste konfliktråd har beskrevet at oppfølgingsmøter blir benyttet etter behov eller følger av avtalen mellom partene.

Oppfølgingsmøte benyttes oftest i saker vedrørende mobbing, trusler, ærekrenkelse, trakassering, sjikane og i noen tilfelle fysisk vold og familiesaker. Partene har da inngått en avtale om å la hverandre være i fred og partene ønsker et oppfølgingsmøte for å evaluere avtalen.

Hvor avtalen innebærer atferdsendring hos en av partene og i saker hvor avtalen etablerer nye samarbeidsrutiner benyttes også oppfølgingsmøter. I enkelte saker med brutte avtaler gjennomføres oppfølgingsmøter ved villighet.

Oppfølgingsmøter brukes i tilfeller der avtalen i seg selv ikke løser problemet, men legger et grunnlag for bedring dersom partene følger opp. Oppfølgingsmøtene gir også mulighet for å følge med at det faktisk skjer en bedring i kommunikasjonen mellom partene.

Bruk av telefon ved formøte, avtalemøte eller oppfølgingsmøte?

Formøter skjer enten ansikt til ansikt eller over telefon. De fleste konfliktrådene har opplyst at forkontakt skjer ved telefon.

Megling over telefon skjer når partene bor langt fra hverandre, og ikke har mulighet til å møtes i overskuelig fremtid. Telefonmegling brukes minst mulig. Kun hvor de geografiske avstandene er store og meglingen ellers ikke vil finne sted, eller meglingen på grunn av forholdene må settes uforholdsmessig langt ut i tid.

Oppfølgingsmøter beskrives som fysiske møter, og skjer unntaksvis via telefon.

Oppfølgingssamtale benyttes ofte over telefon for å undersøke om avtalen er innfridd.

Det beskrives også at hvis partene er bosatt på forskjellige steder så samarbeider konfliktrådene med andre konfliktråd og har telefonmøter med megler tilstede på begge steder. Er det klager som er bosatt et annet sted hender det at det gjennomføres megling uten at megler er til stede hos klager.

Har du noen synspunkter på opplæringen av meglere?

Det er en generell oppfatning hos konfliktrådene at megleropplæringen fungerer bra. Flere påpeker imidlertid at de kunne ønsket seg forbedret oppfølging, samt veiledning i etterkant av opplæringen.

Det påpekes at det er for lite fokus på avtalene, både på form, innhold og på skjønnsutøvelse i forhold til godkjenning av avtaler.

En del konfliktråd ønsker at opplæringen skal innbefatte stormøtemodellen, slik at en unngår skillet megler og tilrettelegger ved stormøter. Det påpekes at det er gode erfaringer fra forsøket med felles opplæringskurs for meglere og tilretteleggere i stormøter.

Ett konfliktråd er skeptisk til å slå sammen opplæring megling og stormøte slik at det utgjør en hel uke. En frykter at en til slutt bare vil sitte igjen med meglere fra det offentlige som de eneste som har anledning til å delta i så lang periode. Konfliktrådet hadde foretatt en uformell kartlegging blant tilretteleggerne for stormøte og de mente det var viktig å ha erfaring som megler for å være trygg som tilrettelegger for stormøte. Opplæring i stormøte bør bare gis til de som ønsker å drifte stormøte, en bør ikke

bruke tid og penger på opplæring i stormøtemodellen for de som kun vil megle.

Andre konfliktråd mener at det bør være felles opplæring med meglere og tilretteleggere for stormøter. "Erfaringen hittil er at opplæringen fungerer godt og erfarne meglere bidrar inn i opplæringen ved å gi et troverdig innblikk i konkrete saker".

Flere konfliktråd gir uttrykk for at de savner oppfølging av meglere etter at de har fungert en viss tid. Det kunne vært en fordel å sørge for erfaringsutveksling mellom meglere etter opplæringen.

Gjør konfliktrådet bruk av meglere fra en annen kommune?

Konfliktrådene har gitt uttrykk for at det er vanlig praksis å benytte meglere på tvers av kommunegrensene. Ett konfliktråd beskriver sin situasjon slik:

"Ja, det er vanlig. Konfliktrådet i XX har 25 kommuner å forholde seg til, og før staten overtok ansvaret ble det fattet vedtak om å dele inn i meglerregioner på 5-6 kommuner. Innenfor hver region forsøker vi å ha 3-5 meglere med ulik alder, kjønn og utdanning (...)"

Det er opplyst at spesialkompetanse eller dyktighet kan være en årsak til å benytte meglere på tvers av kommunegrensene.

I små kommuner kan det være et problem at det er for få saker, og at meglerne ikke får benyttet kompetansen sin ofte nok. Inhabilitet på små steder er også en årsak til å benytte megler fra annen kommune.

Hvor bør meglingen finne sted?

De fleste konfliktråd har gitt uttrykk for at det er mest rettferdig at meglingen finner sted der fornærmede/klager bor.

"Så lenge de ikke ytes noen form for dekning av reiseutgifter er det urimelig at klager skal reise til påklagede. Ofte har påklagede ikke økonomi til å reise, slik at i praksis oppfordres partene å møtes på midten og dette fungerer ganske greit."

Det er også påpekt som viktig faktor at meglingsmøtet bør legges til nærmiljøet eller der de fleste deltagerne bor, også de som deltar fra kommunen.

Det foretas en faglig vurdering i administrasjonen i hver enkelt sak hvor en tar hensyn til avstander, at lokalene egner seg, og hva partene ønsker seg. Det er videre pekt på at enkelte parter ønsker megling i tredjekommune av anonymitetshensyn, eks meglers hjemkommune.

Bør konfliktrådene ha fast ansatte meglere?

De fleste av konfliktrådene har gitt uttrykk for at legmannsprinsippet er et godt prinsipp, og er fornøyd med ordningen slik den fungerer i dag.

Flere ønsker en utvidelse av fast ansatte meglere i administrasjonen, gjerne med deltidsstillinger. Dette begrunnes i at utviklingen går i retning av flere komplekse saker og at dette krever mer av meglerne. Det er også av betydning at det kreves mye av meglerne i tidsbruk, for eksempel ved alvorligere saker og ved stormøter.

Oppfølgingsteam – erfaringer?

Syv av landets 22 konfliktråd har ikke erfaring med oppfølgingsteam.

For øvrig rapporterer konfliktrådene at de er i ulike stadier når det gjelder implementeringen av oppfølgingsteam.

Problem med taushetsplikt - varslingsplikt?

Flertallet av konfliktrådene har opplyst å ha varslet barnevernet ved å sende bekymringsmelding ved bekymring for barn. Noen har opplevd at det har vært fremsatt trusler, og har i den anledning varslet politiet.

Taushetsplikt mellom etatene oppleves for enkelte konfliktråd som en begrensning i samarbeidet.

Erfaring med offerløse lovbrudd

De fleste konfliktråd forteller at det har skjedd megling i disse sakene, men det er ikke vanlig.

Eksempler er trafikk- og narkotikasaker, heleri, brannfare ved at bensin er helt utover og påtent på offentlig sted, samt sak vedrørende selvangivelse. Ved selvangivelsessaken var målet for klager å komme til en varig ordning med påklagede slik at selvangivelsene ble levert uten en lang kamp og bøter hvert eneste år. Andre eksempler var bruk av falsk legitimasjon, falsk nødmelding til 112, og ungdom på 14 år som hadde kjørt snøscooter. Ordenssaker med personer som blir "offer" for eksempel kommunegartner som måtte plukke knuste glassflasker hele 17.mai, og dyrebeskyttelsen der unge har mishandlet dyr er også nevnt fra konfliktrådene.

Skal loven gi åpning for offerløse lovbrudd?

Konfliktrådene er nesten samstemmige om at det bør være åpning i loven for å megle i offerløse lovbrudd. Som eksempel nevnes ordensforstyrrelser, inntak av alkohol på offentlig sted, trafikkforseelser og narkotikasaker av begrenset omfang.

Hvem er "part" ved offerløse lovbrudd?

Når det megles i offerløse lovbrudd, stiller ofte politiet som representant i konfliktrådet. Andre eksempler er ordfører, ligningsmyndigheten, restauranteier ved bruk av falsk legitimasjon, statens vegvesen eller andre ansvarlige personer som jobber på vedkommende fagområde, brannsjef, eller andre organisasjoner, institusjoner eller representanter fra det offentlige.

Det kan også være personer som er berørt av handlingen og som er villig til å møte den unge lovbrøyteren for å formidle hvordan han/hun er berørt.

Preges samarbeidet med påtalemyndigheten av skranker i konfliktrådsloven? I tilfelle hvilke?

De fleste konfliktråd har rapportert at det ikke er konfliktrådsloven som hindrer samarbeid mellom etatene.

Noen har pekt på at oversendelse av saker til konfliktrådet kan synes personavhengig, og at enkelte påtalejurister er mer villig til å sende over saker enn andre. Det er viktig med et tett og konstruktivt samarbeid med politi og påtale for å hindre utvikling av ulik praksis.

Bør en fjerne samtykkekravet, helt eller delvis i fht barn?

Her har konfliktrådene svart forskjellig, både ja og nei .

Flere har fremhevet at frivillighet er svært viktig og at det er uheldig å tvinge barn til megling. Samtidig har foreldrene en rolle i det å motivere barnet til å møte i konfliktråd.

Det er videre påpekt at det er uheldig at mange unge møter uten verge. Det er vanskelig for vergene å forstå avtalen i ettertid, noe som kan føre til at de nekter å skrive under.

Bør vergene bestemme at barnet skal til megling?

Her har også konfliktrådene forskjellig syn på problemstillingen.

Et konfliktråd uttrykker:

"Vi har nettopp hatt en sak med en 13 år gammel gutt som har tatt kvelertak på læreren sin. Mor ønsket megling, men gutten ville ikke uansett hva alle sa. (..) den gutten er for ung til å ta egne valg i en slik sak og det bør være verges rett og plikt å ta valget for han. Å fokusere for sterkt på frivillighet vil kunne være å gjøre han en bjørnetjeneste, men igjen; vil megling ha noen hensikt når gutten så tydelig ikke ønsker det?"

Flere konfliktråd gir uttrykk for at det er foreldrene som til syvende og sist bestemmer om barnet skal møte i konfliktråd eller ikke. Derfor er det viktig at foreldre får informasjon, samtale og får vite fordelene med metoden. Respekten for foreldrene må være til stede, også der en ser at foreldrene sliter. Å ta fra dem myndigheten tjener ikke barnet, dersom så skal skje er det fordi foreldrene ikke har evne til å ivareta barnets beste.

Et konfliktråd foreslår å gi vergene full myndighet til å bestemme slik som i barneretten, at foreldrene bestemmer over barn under 12 år.

Et annet konfliktråd rapporterer om at myndigheten blir misbrukt av foreldrene:

"Det er et økende problem at ved delt foreldreomsorg sier en ja og en nei, og at samtykke brukes i en maktkamp som en fortsettelse på en uløst konflikt mellom dem. Barnets interesse og beste får ikke prioritet. Dersom barnet selv ønsker megling er dette uheldig, her burde overformyndighet kunne brukes i en slik sak. Det er ønskelig at dette tas med i ny lov.

Bør vi innføre en regel om at politiet overfører alle saker til konfliktrådet for barn under 15 år?

De fleste konfliktrådene har ment at dette er en god ide.

Men en god del mener at en bør opprettholde dagens system med siling og innhenting av samtykke fra politiet.

Konfliktrådets oppgave å innhente samtykke?

Åtte konfliktråd har ment at dette kan være konfliktrådets oppgave, da konfliktrådene kan være bedre i stand til å ivareta kravene til informert samtykke. Samtidig påpekes det at en slik ordning vil kreve ressurstilførsel.

Definere tilrettelegger i tillegg til megler?

Når det gjelder definisjonene, er konfliktrådene delte i sine meninger.

Like mange konfliktråd svarer ja som nei. En del svarer at til stormøter bruker en uttrykket tilrettelegger, men ved vanlig meglings brukes uttrykket megler.

Megling eller meklings

Et overveiende flertall av konfliktrådene ønsker å fortsette å bruke uttrykket "megling".

Def. Restorative justice?

De fleste konfliktrådene ønsker å bruke begrepet "gjenopprettende rett".

En prosess som ikke har gjengjeldelse, men det å ta ansvar for å reparere påført skade som mål.

Andre forslag er gjenoppbyggingsrett, å beholde restorative justice, "You break it, you fix it", gjenopprettende justis, meglings i konfliktråd eller gjenopprettingsjustis.

Undersøkelse påtale

Det ble sendt ut brev med åtte spørsmål til alle landets politidistrikter.

Totalt ni av 21 politidistrikt svarte på spørsmålene. Spørsmålene var åpne og ga rom for forskjellige svar. Derfor fremkommer svarene under som enkeltstående referat, og ikke alltid som en oppsummering.

1. Er det potensiale for økning av saker fra politi til konfliktråd?

Samtlige politidistrikt har ment at det er et potensial for økning av saker fra politi til konfliktråd. Flere har pekt på Riksadvokatens rundskriv, og at dette åpner for en økning av oversendelse av saker fra påtalemyndigheten til konfliktrådene i alle typer saker.

Et politidistrikt har ment at påtalemyndigheten bør være mer kreativ. Hvor en er i prosessen kan ha betydning: "lite egnet å sende over saker partene ser seg ferdige med, det er lurt å luke ut egnede saker på et så tidlig stadium at de raskt kan bli påtalemessig behandlet og oversendt. Saken trenger ikke alltid å være ferdig etterforsket, formelt politiavhør trenger en ikke alltid å foreta. Det kan være nok med en telefonhenvendelse eller to. For straffesaker generelt gjelder at det til slutt skal legges eller idømmes en adekvat reaksjon. Det er andre hensyn som gjør seg gjeldende for saker som er egnet for meglings. De som er berørt av en konflikt eller et lovbrudd skal få anledning til å delta for å finne en løsning. Her gjelder det altså å smi mens jernet er varmt!"

2. I tilfelle, hvilke type saker?

Det er nevnt saker der partene har en relasjon til hverandre.

Som eksempel på sakfelt hvor det foreligger ubenyttet potensiale er familievold. Dette kan håndteres av konfliktråd i samarbeide med oppvekstteam i kommunen. Spesielt i de tilfelle der partene skal fortsette å leve sammen. I alvorligere saker der partene skal fortsette å leve sammen, kan møter i konfliktrådet settes som vilkår for deldom.

Det er mulig i flerkulturelt samfunn at en kan benytte konfliktrådet som meglings sammen med introduksjonscenteret.

Mobbesaker på skoler (straffeloven § 390 a) er velegnet for konfliktrådsbehandling. Det nevnes også at forebyggende team og konfliktrådet bør komme mer på banen når det er mindreårige som utøver lovbrudd.

Det ligger et potensial der det er offentlige interesser som er krenket, for eksempel straffeloven §§ 326, 350, urinerings på offentlig sted, brudd på politiloven, trafikkforhold og narkotikasaker. Sosiale medier på internett er blitt en ny arena for mobbing, ærekrenkelser og trusler. Mange av disse sakene vil være godt egnet. Også saker som har utspring i kulturelle forskjeller bør ha et potensiale.

Konfliktrådsbehandling kan være et bedre virkemiddel enn besøksforbud i enkelte saker.

"Roten til konflikten blir ikke tatt tak i ved et besøksforbud, men lagt litt lokk på, for en viss tid. I stedet kunne en kanskje fått styrt dialog og sikret partene under dialog, for deretter å unngå anmeldelser, motanmeldelser og et forhøyet konfliktnivå. Problemet er at en ikke får samtykke fra partene. Innen familievoldssaker vil konfliktnivået være høyt. Likevel vil enkelte temaer fra sakene egne seg for meglings. For eksempel i forhold til barnas behov for trygghet og hva handlingene har medført for barna."

Innenfor rammene bør en benytte god markedsføring. Dersom tjenestemenn har god kunnskap om ordningen vil de bedre finne egnede saker. Konfliktrådet er godt kjent hos politijuristene fordi dette inngår i opplæringen.

3. Hvilke realistiske lovendringer er nødvendig for å øke sakstilfanget til konfliktråd?

Det er opplyst at loven er vid og tillegger påtalemyndigheten en stor frihet med tanke på overføring til konfliktråd.

Det er nevnt at det bør åpnes for mer oversendelse av vold og legemsbeskadigelse, og der det offentlige er fornærmet.

Det er en utfordring at fornærmede ikke ønsker å bruke ressurser på å møte, for eksempel butikkjeder ved naskeri. Det bør derfor åpnes for meglings i offerløse forhold. Det er også en utfordring at fornærmede i saker med høyt konfliktnivå ikke ønsker konfliktrådsmeglings.

4. Hvilke eventuelle organisatoriske endringer av konfliktrådet kan øke sakstilfanget?

Et politidistrikt har merket at det stopper opp når leder er fraværende, og at organisasjonen burde vært mer robust.

De kunne ønsket et konfliktråd som var tilgjengelig på dagtid. "Tror dette bør bli et yrke, og ikke bare basert på idealister. Kanskje en bør ha to typer meglere?"

Mange av sakene kommer i dag fra konfliktrådet uten resultat. Politiet er ikke kjent med årsaken, og konfliktrådene er nærmest til å gi et svar.

Et politidistrikt opplyser å ha god erfaring med å jobbe tverrfaglig. Det foreslår at man kanskje skulle hatt en fremskutt konsulent fra konfliktrådene som kunne fått tilgang til sakene på lik linje som rus- og barnevernskonsulentene. At administrasjonen har en viss geografisk nærhet til politiet er heldig. Dersom konfliktråd sentraliseres vil bruken kunne forringes.

Et annet politidistrikt har opplyst å ha et internt pålegg om at hver jurist skal sende minst to straffesaker til konfliktråd hver måned. Dette må rapporteres.

I dag er plikten til å innhente samtykke pålagt politiet. Gode grunner taler for å overføre oppgaven til konfliktrådet. En sak kan være egnet selv om samtykke ikke er innhentet (ikke innhentet eller nektet). Det vil bidra til overføring av flere saker og at overføringen skjer raskere. Rask overføring øker sannsynligheten for at flere gir samtykke, som igjen vil medføre at flere saker går over til megling. Konfliktrådet er antageligvis bedre egnet til å informere og opplyse om konfliktrådsordningen, og kan være medvirkende til at flere samtykker. Erfaring viser at en sak kan overføres påtaleansvarlig uten at partene er presentert for spørsmålet. En anmodning eller retur fra påtaleansvarlige ut i en stor organisasjon, kan ta urimelig lang tid (i tillegg til tiden som har gått med til etterforskning). Erkjennelse av dette kan i seg selv bidra til at påtaleansvarlige velger andre reaksjoner som tar kortere tid, for eksempel forelegg. Plassering av plikten til å innhente samtykke hos konfliktrådet, kan også gi positiv effekt ved at spørsmålet får økt oppmerksomhet. Dette i motsetning til at spørsmålet kommer opp under etterforskningen, i anmeldelsen eller under avhør. Spørsmålet kan da "drukne" i en mengde andre opplysninger og kan således være vanskelig å ta stilling til. I de situasjonene vil det være lett å velge det enkleste alternativet. Det antas at dette vil kunne medføre en mer effektiv saksbehandling. Saken kan overføres raskt, etter nødvendige etterforskningskritt og en egnethetsvurdering.

Det antas også at saksbehandlingen kan bli mer effektiv ved økt bevissthet omkring konfliktråd. Dette kan for det første gjøres ved økt informasjon og eventuelt (faste) treffpunkter mellom representanter fra konfliktrådet og politiet. Her kan saker drøftes for oversendelse. I tillegg kan det innføres faste rutiner i straksetterforskningen for å sikre at hensynet til konfliktrådet kan ivaretas innledningsvis. Det kan for eksempel innarbeides obligatoriske rutiner ved opprettelsen av anmeldelser og / eller avhør.

5. Hva kan gjøres i forhold til å skape en mer effektiv saksbehandling?

Ifølge Riksadvokatens rundskriv bør saken kunne sendes konfliktrådet innen en til to uker etter oppklaring. Politiets prioritering av denne type saker antas å bli best regulert ved å lage gode interne rutiner hos etterforskning og påtaleenhetene. Konfliktrådene har lang saksbehandlingstid på innsendte saker. Dette er uheldig sammenholdt med at flere av sakene ender opp uten resultat.

Informasjon og jevnlig møter er med på å bevisstgjøre jurister og etterforskere om bruken av konfliktråd. Kunnskap om konfliktråd er en forutsetning for at etterforskere skal kunne ha i bakhodet konfliktrådet som arena for tvisteløsning.

Formelt politiavhør kreves ikke, det er ikke nødvendig med personaliarapport, det er nok at det erkjennes i egenrapport. Hvis kravene senkes ytterligere, er dette nok til at flere saker oversendes i en hardt presset hverdag.

Et politidistrikt peker også på at en må sørge for at partene tidlig får forståelse av hva konfliktrådet er og hvordan saken kan megles. Dersom en fikk benytte konfliktrådsmegling i alle saker hvor gjerningspersonen er under 18 år, ville det kanskje bli lettere å huske å spørre partene om de samtykker til en løsning av saken også. Tør en tenke tanken om tvungen megling?

6. Kan politiet øke bruken av konfliktråd for barn under 15 år? I tilfelle på hvilken måte?

Et stort antall saker med unge mellom 12 og 15 år sendes over til megling av forebyggende hensyn. For å øke denne andelen på landsbasis kan det være hensiktsmessig at også slike saker teller med i de resultatkrav politiet har når det gjelder antall saker til konfliktrådet. Det ville samtidig gi et bedre parameter for å vurdere politiets forebyggende virksomhet.

Det er veldig viktig at disse sakene blir registrert og ikke løses på annen måte.

Det antas at bruk av konfliktråd for personer under 15 år kan økes. Her er det imidlertid en utfordring ved at straffesaken henlegges og at involverte skal underrettes. Den forfølgningen har vært rettet mot, ønsker etter dette ofte ikke å følge opp med et møte i konfliktrådet. Dette kan avhjelpes ved at underretninger gis i møte med konfliktrådet, eventuelt ved andre tilpasninger.

I saker der gjerningspersonen er under 15 år, er det en dårlig motivasjonsfaktor at saken blir henlagt og at en deretter får brev om aktuell megling i sivil sak.

Selv om en ikke har noen straffereaksjon, kan det være et stort behov å fange opp og korrigere atferd hos barn som har en uønsket adferd, og ikke minst at dette skjer så tidlig som mulig. Kanskje en burde få en lovendring med tvungen megling hvor gjerningspersonen er under 15 år i og med at dette kan være eneste reaksjonen de unge får?

7. Hva kan gjøres for å øke bruken av betinget dom med vilkår om konfliktråd?

Flere politidistrikt har ytret at ordningen med betinget dom med vilkår om konfliktråd er lite kjent.

Det er pekt på at det er ressurskrevende å innhente samtykke på stadiet for påtaleavgjørelse eller forut for hovedforhandlingen. Å innhente samtykke under hovedforhandlingen vil fremstå som "på sparket løsning".

En mulig løsning er å oppfordre til tettere samarbeide og bevisstgjøring hos aktørene i rettssalen imellom. Det er også ytret ønske om tettere dialog med overordnet påtalenivå knyttet til sakstyper.

En mulig grunn til lite bruk av konfliktråd som vilkår til betinget dom, er at Riksadvokaten i sitt rundskriv sier at konfliktrådet kan benyttes i de sakene som ellers ville kunne medføre betinget fengsel. Dersom samtykke foreligger og forholdene ellers tilsier det vil disse sakene ofte gå direkte til konfliktrådet. Neste trinn på straffestigen vil gjerne være samfunnsstraff.

Dette kan være en belastning for fornærmede som allerede må stille som vitne i retten. Det er ikke sikkert at dette er spesielt ønskelig hos folk som har mer enn nok med sitt. En tanke om megling vil gjerne melde seg først når den påtaleansvarlige skal ta ut tiltale eller når straffutmålingsprosedyren skal forberedes. Vi snakker her om alvorligere saker som har vært til etterforskning en tid og som kanskje kan være en forklaring på hvorfor megling ikke blir vurdert som noe egnet løsning. Kanskje ser den påtaleansvarlige for seg at en megling heller vil rippe opp i det som skjedde enn å reparere?

8. Er det for øvrig noe du vil påpeke når det gjelder konfliktrådet og dets virksomhet?

Det er uttrykt at konfliktrådsordningen er en god ordning som bør gjøres kjent for næringslivet og befolkningen i større grad enn i dag. En kunne muligens unngått en del anmeldelser dersom befolkningen selv hadde kunnskap til å benytte ordningen. En privat megling bør ikke avskjære muligheten for anmeldelse dersom meglingen ikke fører fram.

Et politidistrikt har skrevet at de har gode erfaringer med lokalt konfliktråd, de er serviceminded og imøtekommende.

Et annet politidistrikt har påpekt at ordningen med begrenset påtalemyndighet for lensmenn har vært og er et godt tiltak for å øke bruken av konfliktråd i deres distrikt. Større fokus og et stort antall saker sendes til megling. Problemet er at denne ordningen bare gjelder en lensmann i dette distriktet.

Et politidistrikt har ment at det kanskje er behov for mer enn frivillige entusiaster, dersom en skal satse på konseptet.

Utgitt av:

Arbeidsgruppe nedsatt av
Justis- og politidepartementet

**Offentlige institusjoner kan
bestille flere eksemplarer fra:**

Departementenes servicesenter
Internett: <http://www.publikasjoner.dep.no>
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Publikasjonskode: G-0426 B
Design: Konsis Grafisk
Trykk: 07 Xpress 09/2011 - opplag 500

