



19 APR 2012

POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Det kongelige justis- og beredskapsdepartement
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
2011/07236- /HHH

Vår referanse
2011/03385-10 008

Dato
16.04.2012

Hørings svar - Økt bruk av konfliktråd

Vi viser til Justisdepartementets høringsbrev av 19. desember 2011. Politidirektoratet har fått utsettelse av fristen til 11. april, og vi beklager at vårt hørings svar er noe forsinket.

Generelle merknader

Politidirektoratet stiller seg positiv til hovedintensjonen om økt bruk av konfliktråd som ligger til grunn for arbeidsgruppens forslag. Vi er også enige i forslaget om å lovfeste dagens organisering, samt å lovfeste og synliggjøre prinsippene som ligger til grunn for dagens konfliktrådsordning. Direktoratet er også positiv til den nye reaksjonen kalt ungdomsoppfølging. Etter vår oppfatning vil den gi en mer forpliktende tverretattlig oppfølging av målgruppen. Vi støtter også anbefalingen om ikke å etablere konfliktrådsordningen som et eget straffegjennomføringssystem ved siden av kriminalomsorgen. Vi mener at arbeidsgruppens forslag til oversettelse av begrepet "restorative justice" til "gjenopprettende prosess" er dekkende og er enige i definisjonen av begrepet.

Nyansering av statistikkgrunnlaget for ambisjonen om økning i antall saker i konfliktråd

Arbeidsgruppens mandat har vært å foreslå tiltak for økt bruk av konfliktråd. I rapporten lyder det: "Arbeidsgruppen forutsetter at mye av økningen i bruken av konfliktrådene skjer gjennom overføring av straffesaker fra politiet og påtalemyndigheten". I kapittelet om statistikk omtales data fra konfliktrådernes egne kilder. Etter Politidirektoratets oppfatning er fremstillingen her noe unyansert og mangelfull hva gjelder straffesaker generelt, og i forhold til målgruppen 15-17 år spesielt. Vi mener at forventningen til politiet om økt bruk av konfliktråd har et noe uklart grunnlag, noe som også vil kunne ha betydning for vurderingen av administrative og økonomiske konsekvenser for politiet.

Vi savner drøftelser om kriminalitetsutviklingen generelt i målgruppen, da dette også vil kunne indikere noen overordnede rammer for potensialet for økningen i bruken av konfliktråd. For eksempel har det vært en nedgang i anmeldt ungdomskriminalitet de siste årene. *Gudbrandsdal politidistrikt* opplyser å ha et tett samarbeid med konfliktrådet i Oppland. Når antall oversendte saker de to siste år likevel har gått ned, antar distriktet at det har å gjøre med den generelle nedgangen i anmeldt kriminalitet.

Politidirektoratet

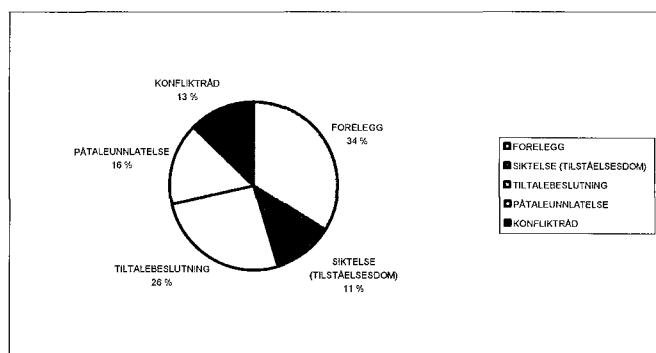
Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Hammersborggata 12
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7694.05.02388

Når det gjelder anmeldt ungdomskriminalitet generelt, vises det til Politidirektoratets rapport ”kommenterte strasaktall 2011” der det fremkommer at antall saker der mistenkte er under 18 år er redusert med mer enn 30 % de siste fem år. Den jevne og sterke nedgangen i hele perioden er særlig interessant, og det er politiets oppfatning at dette skyldes en reell nedgang i ungdomskriminaliteten, noe som også underbygges av andre kilder. Dette kan tilsi at en må analysere situasjonen nøye før en tallfester et ambisjonsnivå for økt antall saker fra politiet til konfliktråd.

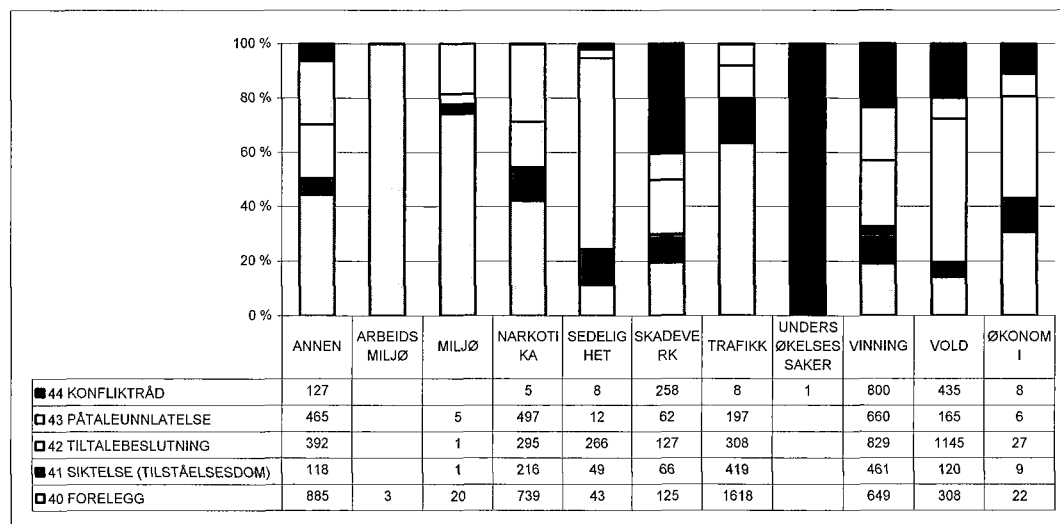
For å identifisere potensialet i å øke andelen av overføring til konfliktråd, trengs det også en nærmere drøftelse av hvilke typer saker som er anmeldt. Direktoratet trekker nedenfor frem noen momenter som eksemplifiserer dette, men understreker at dette bør analyseres nærmere.

I 2010 ble ca. 13 000 saker (der alder var 15-17 år ved gjerningstidspunktet) avgjort med positiv påtaleavgjørelse (kilde: PAL for Strasak). Fordeling etter type reaksjon er illustrert i diagrammet under.



Dette viser at antall avgjorte saker med kategori ”konfliktråd” er på 13 %, altså ca. 1650 saker. Tallene viser at det er grunn til å anta at andelen saker som overføres til konfliktråd kan økes. Av det totale antallet saker i 2010 var ca. 43 % forseelser. Dette kan gi en indikasjon på alvorlighetsgraden og er et moment ved spørsmålet om egnet straffereaksjon.

Når det gjelder fordeling på type lovbrudd, ser vi at fordelingen er noe annerledes – det er stor variasjon i type reaksjon mellom de ulike lovbruddene:



En slik variasjon kan være et uttrykk for politiets og påtalemyndighetens vurdering av egnethet for overføring til konfliktråd, og/eller at andre reaksjoner har fremstått som mer hensiktsmessig. Denne variasjonen er verdt å merke seg når det gjelder ambisjonen om å øke andelen saker overført til konfliktråd. Innenfor de enkelte lovbruddene kan det synes som om potensialet for overføring til konfliktråd er størst for de store gruppene vinning, vold, trafikk skadeverk og narkotika. Kategorien "annen" inneholder en rekke ulike lovbrudd, der de største er blant annet "uriktig personalia", "forstyrrelse av alminnelig fred og orden" og "tillit, diverse". Dette er lovbrudd som kan kategoriseres som «offerløs» kriminalitet. Annen "offerløs" kriminalitet har vanligvis vært å finne i kategorier som narkotika, trafikk og miljø.

Direktoratet vil bemerke at statistikken over ikke gir et bilde over antall unge gjengangere og hvilke lovbrudd som ble begått i samme hendelse. Med denne begrensningen drøftes i det følgende de ovennevnte kategoriene i lys av noen av rapportens forslag.

Voldssaker

Politidirektoratet er positiv til at oppmerksomheten rettes mot bruk av konfliktråd i voldssaker, og det kan synes som det er et forbedringspotensial da andel voldssaker overført til konfliktrådet ligger på ca 20 %. Evalueringen av forsøksprosjektet "Megling i voldssaker" viser imidlertid at det i en treårsperiode kun ble gjennomført 8 meglinger av 79 voldssaker, hvor tilbudet var gitt til 186 personer. Hovedårsaken lå i at partene ikke ønsket å møte. Evalueringen påpekte ulike årsaker til dette. Delvis kan det skyldes mangel på kompetanse og ressurser i tidlig etterforskningsfase til å motivere partene for behandling av saken i konfliktråd. Det er her behov for både en holdningsendring i forhold til tradisjonell saksgang/saksavgjørelse i flere ledd og en aksept for denne type prioritering av ressurser.

Direktoratet mener det kan være formålstjenlig å rette mer oppmerksomhet mot utvikling og tilrettelegging i startfasen av spesielt denne type straffesaker. Vi er i den forbindelse noe usikre på effekten av å bruke store ressurser på å opprette egne familievoldskoordinatorer i tilknytning til konfliktrådene. *Vestfold politidistrikt* støtter forslaget om koordinator og påpeker at behandling i konfliktråd kan være egnet ved situasjonsbetinget partnervold, men ikke ved tilfeller av mishandling over lang tid.

Rapporten benytter begrepet "familievold", men vi anbefaler at man i stedet omtaler det som "vold i nære relasjoner", som er det begrepet som benyttes i andre sammenhenger. For å unngå sammenblanding med politiets faglige koordinator for vold i nære relasjoner, som tidligere het "familievoldskoordinator", bør man kalle det noe annet enn dette.

Vinningsaker

Andelen vinningsaker avgjort med konfliktråd var i underkant av 25 % i 2010. I nær 1/3 vinningssakene var forseelsen naskeri butikk, strl. § 391a. De øvrige store lovbruddskategoriene var brukstyveri bil (7 %), tyveri diverse (5 %) og simpelt heleri (4 %). Det er grunn til å anta at andelen der fornærmede er foretak, er over 50 % når det gjelder vinningssakene. Dette er spesielt interessant sett opp i mot arbeidsgruppens forslag om representant for fornærmede ved meglings.

Skadeverk

Det tegnes ikke noe entydig bilde når det gjelder skadeverk, likevel er det grunn til å anta at også her kan andelen avgjort med konfliktråd økes. Skadeverk ansees i flere sammenhenger som ikke bare en skade overfor fornærmede direkte, men kan også være med på å påvirke tryggheten i nærmiljøer.

Narkotika

Når det gjelder narkotika, viser vi til vår høringsuttalelse i forbindelse med høring om alternative reaksjoner for mindre narkotikalovbrudd, departementets ref. 201107143.

Offerløs kriminalitet

Arbeidsgruppen åpner for at barn under 18 år også kan gjennomføre megling i konfliktråd ved offerløs kriminalitet. Av gruppene nevnt over synes det som om narkotika, trafikk og enkelte lovbrudd i kategorien ”annen” kan kategoriseres som ”offerløs”. Politidirektoratet stiller seg positiv til at offerløs kriminalitet bør kunne prøves for konfliktråd. Dette bør imidlertid analyseres nærmere for å avgjøre hvilke saker og hvem som bør møte. Når det gjelder narkotika, viser vi til vår høringsuttalelse nevnt over.

For trafikksaker er de ulike lovbruddene i varierende grad ”offerløse”. En relativt stor andel av trafikksakene har tilsynelatende ingen ofre, slik som kjøring uten gyldig førerkort ca. 30 %, påvirket/beruset uten skade (ca. 10 %), kjøretøy teknisk (ca. 10 %). For andre typer trafikksaker som personskade (ca. 10 %), materiell skade (ca. 10 %) og uaktsom kjøring og fart (ca. 10 %), er det mer nærliggende å tenke seg at det er ofre involvert. Politidirektoratet mener det bør bero på en skjønsmessig vurdering hvorvidt politiet skal møte som part i trafikksaker, men at man fortrinnsvis søker å involvere andre enn politiet.

Når det gjelder lovbrudd i kategorien ”annen”, domineres dette av blant annet benyttelse av falskt dokument og ordensforstyrrelser, saker som kan tenkes å involvere en rekke aktører. Forulemping og hindring av offentlig tjenestemann er i underkant av 10 % av forholdene, og i disse sakene kan det synes naturlig at politiet stiller som fornærmet. *Asker og Bærum politidistrikt* ser et klart behov for en ordning med konfliktrådsbehandling også ved offerløs kriminalitet og at det kan bidra til langt hyppigere bruk av konfliktråd. Det vil være naturlig at politiet opptrer som det offentliges representant. En meglingsordning ved offerløs kriminalitet vil derfor medføre et ikke ubetydelig ressursbehov.

Sunnmøre politidistrikt har de siste årene i stadig større grad har valgt konfliktråd som reaksjon på slike lovbrudd begått av ungdom mellom 15 og 18 år. Som motpart i konfliktrådet møter som oftest en erfaren politiansatt. I trafikksaker går meglingen ut på å oppnå forståelse hos lovbrøyteren for farene som andre trafikanter utsettes for. Distriktet opplever disse meglingssituasjonene som menings- og virkningsfulle. *Hordaland politidistrikt* påpeker at møte uten reell motpart uthuler prinsippet om personlig frammøte. Selv om det i dag er stor forskjell mellom politidistriktene i bruken av konfliktråd i saker med lovbrøytere under 18 år, vil forslaget om at konfliktråd skal være utgangspunktet kunne medføre fortsatt rettsulikhet, dersom man ikke gir klare retningslinjer. Distriktet mener at konfliktrådsbehandling av offerløse lovbrudd bør begrenses til tilfeller der det også har saker med en fornærmet og som skal behandles i konfliktrådet.

Prinsippet om konfliktmegling som foretrukket reaksjon – men påtalemessig skjønn

Arbeidsgruppen foreslår et nytt tredje ledd i strprl. § 71a som slår fast hovedprinsippet om at overføring til konfliktråd skal være påtalemyndighetens foretrukne reaksjon for barn mellom 15 og 18 år, men at det fortsatt skal være frihet til påtalemessig skjønn. Politidirektoratet støtter dette.

Flere av politidistriktene påpeker at bøtestraff er lite egnet for denne gruppen, og at konfliktmegling som utgangspunkt er en bedre løsning. Konfliktmegling er imidlertid ikke alltid en bedre løsning enn andre alternativer, se høringsuttalelsen fra Hordaland politidistrikt. Direktoratet vil i den forbindelse bemerke at man erfarer en økende tendens, spesielt i Oslo, der mindreårige kriminelle asylsøkere utøver til dels alvorlig kriminalitet

og/eller rekrutteres i kriminelle nettverk. Vi er usikre på hvorvidt konfliktråd egner seg for denne målgruppen. Denne tendensen målbærer en stadig endring i kriminalitetsbildet. Det er viktig at føringene for anvendelse av konfliktråd ikke blir for rigide, slik at det ikke hindrer en fleksibel tilpasning til utviklingen i kriminalitetsbildet.

Kontaktpunkt med lokalt politi for å avgjøre hvilke type saker som er egnet mv.

Gitt at det fortsatt skal utøves et påtalemessig skjønn, synes dette å være fornuftig, men dette bør sees i en større sammenheng. Politidistriktene skal ha en analytisk tilnærming til kriminalitetsutfordringene i sitt distrikt, herunder kriminalitet begått av unge lovbrøyttere. Analyser bør gjennomføres i samarbeid med kommuner og lokale aktører, gjerne gjennom et samarbeid i SLT/politiråd. Et godt eksempel er SALTO rapporten til Oslo politidistrikt og Oslo kommune. Gjennom slike analyser må politiet søke å avdekke overfor hvilken målgruppe og hvilken type kriminalitet alternative straffereaksjoner er best egnet. En slik analyse vil bidra til å sørge for en god forankring i ledelsen internt i politidistriktene, samt avdekke nødvendige ressursbehov og støtte vurderingen i enkeltsaker.

Politidirektoratet finner det naturlig å bemerke erfaringene fra prosjektet POP & RJ i Salten politidistrikt der man nettopp gjennom en god analyse av ungdomskriminaliteten skulle søke å finne egnede saker for en gjenopprettende prosess. Politidirektoratet viser til forskningsevalueringen av Nordlandsforskning, rapport ble levert ultimo 2010 og omtalt i rapporten. Et svært viktig poeng som evaluator fremhever, er at POP og RJ representerer krevende begreper å forstå og implementere, og at vellykket innføring også krever forankring i ledelsen og bruk av profesjonell tilrettelegging.

Prinsippet om samtykke

Det er et viktig prinsipp i konfliktrådsordningen at den skal være frivillig, og at den bygger på samtykke fra de berørte parter. Dette prinsippet bør det ikke rokkes ved. En ser derimot et behov for å styrke politiets kompetanse når det gjelder innhenting av reelt samtykke i startfasen av en sak. Derfor bør det gjennomføres bevisstgjøringstiltak og kompetansehevende tiltak i politiets førstelinje hvis en skal oppnå en reell økning i bruk av konfliktråd.

Unntak fra personlig oppmøte ved konfliktrådsbehandling

Fornærmede kan utpeke representant i særlige tilfeller

Arbeidsgruppen foreslår å gjøre unntak fra prinsippet om personlig deltagelse ved å la fornærmede kunne utpeke en representant til å møte for seg. Det gjelder alvorlige lovbrudd, seksuallovebrudd og andre integritetskrenkninger. *Asker og Bærum politidistrikt* ser det som avgjørende for å kunne oppnå et vellykket meglingsresultat at fornærmede og lovbrøytter møtes personlig i konfliktrådet. Dersom sakens art eller konfliktnivået i en sak er på et slikt nivå at personlig kontakt ikke er ønskelig, er saken heller ikke egnet for meglingsresultat. *Hordaland politidistrikt* stiller seg også tvilende til om slike saker burde håndteres av konfliktrådene. Hensynet til fornærmede kan imidlertid begrunne et unntak. I de tilfellene dette er knyttet opp mot en prøveløslatelse, kan det argumenteres for at dette burde håndteres av kriminalomsorgen.

Foretak kan stille med andre

Arbeidsgruppen foreslår at foretak skal kunne utpeke en person til å møte på dets vegne. Politidirektoratet mener at en slik ordning vil kunne føre til en økning i bruk av konfliktrådet. *Hordaland politidistrikt* opplyser at det har vært vanskelig å få opp andelen saker som gjelde naskerier og tyverier fra butikk fordi foretakene ikke har sett seg tjent med å

møte i konfliktråd. Der foretak er fornærmet vil det som regel ikke være en personlig relasjon mellom lovbrøyteren og f.eks. en butikkeier. Hvem som møter for fornærmede vil derfor ikke i samme utstrekning være avgjørende for at en megling skal bli vellykket. Vi slutter oss til arbeidsgruppens forslag, jf. også høringsuttalelse fra *Asker og Bærum politidistrikt*.

Telefon- eller videomøte

Arbeidsgruppen foreslår adgang til telefon- eller videomøte der det er "god grunn" for det. Som eksempel på god grunn er det vist til reiseavstand. Politidirektoratet registrerer at det er delte synspunkter på arbeidsgruppens forslag, og vi viser her til politidistriktenes uttalelser. Direktoratet deler synspunktet fra *Hordaland politidistrikt* om at megling via kommunikasjonsteknologi er noe som bare bør skje helt unntaksvis. Risiko for at unntaksregelen sklir ut tilsier at det bør holdes oversikt slike tilfeller, både med henyn til antall og begrunnelse, f.eks. ved at konfliktrådene tar det med i rapporteringen.

Politiets rolle i stormøtet og oppfølgingsplanen

Vi viser her til vår høringsuttalelse i forbindelse med lovproposisjonen om "Barn og Straff" av 9. mai 2011.

Håndtering av brudd


Politidirektoratet støtter forslaget om å opprettholde dagens system der påtalemyndigheten er ansvarlig for å håndtere brudd. Politidirektoratet savner likevel en drøftelse i rapporten av tilfeller der det er hjelpeapparatet og nettverket (den tverretatlige oppfølgingen) som har sviktet, og ikke lovbrøyteren.

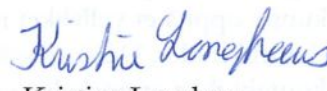
Forslaget om måltall og rapporteringer for politiet

Arbeidsgruppen foreslår å øke politiets måltall. Politidirektoratet mener at man bør vise forsiktighet ved fastsettelsen av måltall, gitt statistikken over, men at andelen saker overført til konfliktråd synes nærliggende å kunne økes. Politidirektoratet ønsker en nærmere dialog med Justisdepartementet før både kriterier og parametere fastsettes for økt bruk av konfliktråd.

Vi viser for øvrig til vedlagte høringsinnspill til direktoratet fra politidistriktene og fra Oslo politidistrikt sendt direkte til departementet.

Med hilsen


Christian B. Petterson
Avdelingsdirektør


Kristine Langkaas
Seksjonsjef

Saksbehandler:
Erling Børstad
Tlf: 23 36 41 22