



POLITIHØGSKOLEN

Justisdepartementet
Sivilavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

NORWEGIAN POLICE UNIVERSITY COLLEGE

Deres referanse:
201107236- /HIH

Vår referanse:
2011/01797-2 008

Sted, Dato
Oslo, 22.03.2012

HØRING - ØKT BRUK AV KONFLIKTRÅD

Politihøgskolen viser til Justisdepartementet sitt høringsbrev av 19. desember 2011 med høringsfrist 19. mars 2012, og avtale om å utsetje fristen til 30. mars 2012.

Det er naturleg at den eksterne arbeidsgruppa konsentrerer seg om regelendringar, men det kan òg vere grunn til å freiste å bruka dei gjeldande ordningane meir. T.d. brukast ordninga med konfliktråd i dom på vilkår lite, noko som arbeidsgruppa sjølv nemner. Det er viktig at påtalemakta brukar ordninga meir, men det kan òg vere nyttig å rette informasjon mot advokatane.

MÅLET OM FLEIRE KONFLIKTRÅDSSAKER

Vi har merka oss at arbeidsgruppa har fått som mandat å foreslå endringar som kan auke talet på konfliktrådssaker. Slik vi ser det, er det viktig at ein samstundes spør seg om kva konfliktråda skal vere. Det hjelper lite om det vert fleire saker dersom kjerneverdiane i konfliktrådsordninga vert svekte.

Økt kunnskap

Arbeidsgruppen rår til (s. 12) at gjenopprettande prosess vert gjort til tema for undervisninga på universitet og høgskular i Noreg. Politihøgskulen nemner at vi allereie underviser i konfliktråd og til dels restorative justice både på grunnutdanninga og etter- og vidareutdanninga. I læreboka om forebygging er desse emna grundig gjort greie for (Elisabeth Myhre Lie: I forkant, Oslo 2011).

Konfliktråd som "foretrukket reaksjon" for ungdom mellom 15 og 18 år

Etter forslaget til nytt tredje ledd i straffeprosesslova § 71 a skal konfliktråd vere "den foretrukne reaksjon framfor andre strafferettslege reaksjoner" for lovbrytarar mellom 15 og 18 år. Det er uklårt kva denne regelen skal tyda. Det heiter i særmerknaden (s. 111):

"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."

POLITIHØGSKOLEN

Pb.5027 Majorstuen, 0301 Oslo
Slemdalsveien 5
Tlf: 23 19 99 00 /Faks: 23 19 99 01
Org. nr: 974 761 017 / Giro: 7694.05.08335
www.phs.no/postmottak@phs.no

Avdeling Bodø

Pb. 6004, 8002 Bodø
Universitetsalleen 1
Tlf: 75 58 80 00
Faks: 75 58 80 30

Utdanningscenter Kongsvinger

Pb. 100, 2201 Kongsvinger
Motjernsvegen
Tlf: 62 82 59 00
Faks: 62 82 59 50

Justissektorens kurs- og øvingssenter Avdeling Stavern

Pb. 204, 3291 Stavern
Fredriksvern Verft
Tlf: 33 13 43 00
Faks: 33 13 43 02

Merknadane gjer ikkje saka klårare. Ved første augekast kan det synast som at regelen gjeld dei strafferettslege reaksjonane påtalemakta kan fastsetja utan domstolsbehandling. Men dommar på vilkår og samfunnsstraff er det – som kjend – domstolen som fastset.

I lys av merknadane ser det ut til at arbeidsgruppa meiner å få fram at ungdomsoppfølging og ungdomsstraff til saman skal vere det ein treng av reaksjonar mot unge lovbrutarar. Men lovutkastet talar om overføring til konfliktråd, og det er ikkje med ein gong innlysande at dette er både vanleg konfliktråd, ungdomsoppfølging og ungdomsstraff. Sjølv om arbeidsgruppa foreslår at konfliktrådet skal gjennomføre desse straffeformene, er det ikkje lett for den som lesar lovteksta å skjøna § 71 a andre ledd.

Vi tilrår at dette leddet vert *teke ut eller endra vesentleg*.

GJENNOMFØRING AV KONFLIKTRÅDSSAKER

Unntak fra hovedregelen om personleg oppmøte i konfliktrådet

Det har vore ein grunntanke i konfliktrådsordninga at partane skal møte kvarandre andlet til andlet. Gruppa foreslår fleire unntak frå dette prinsippet.

- Gruppa foreslår at det skal kunne gjerast unntak frå prinsippet om personleg oppmøte der ungdom under 18 år er sikta for det gruppa kaller "offerløse lovbrudd".

Vi er ikkje utan vidare samde i at dette omgrepet er det rette. Noka av poenget med forslaget må vere at det er nokon som er ramma av lovbrøtet, sjølv om ikkje nokon einskild er "skadelidt". Vi foreslår difor at ein ikkje bruker dette omgrepet, men t.d. "... kan megling gjennomførast sjølv om ingen enkeltperson er skadelidt".

Når det er sagt, er vi samde i at ein prøver ut ordningar der t.d. lokalsamfunnet kan møte i mekling. På dette punktet er vi altså samde i prinsippet, sjølv om vi ikkje kan vere samde med arbeidsgruppa i teksten i lovutkastet.

- Dersom det foreligg "særlige grunner", skal konfliktrådet kunne godta at ein fornærma som ikkje ønsker å møte, kan senda ein annan person.

Det går fram av merknadene at arbeidsgruppa tenker på saker om alvorlege lovbrøt (s. 108). "Særlige grunner" er likevel eit fleksibelt omgrep som ikkje set noko klar grense for når unntaket skal brukast. Ein kan ikkje sjå bort frå at konfliktråda har eit ønske om flest mogleg saker, og at det kan då vere vanskeleg for meklaren å seie nei til ein part som berre vil gå med på konfliktråd dersom han kan sende ein annan – òg utanfor dei døma som no står i merknadene.

Vi meiner difor at dette forslaget ikkje bør takast med i proposisjonen i den forma det har. Skal ein gjere unntak for somme saker, bør ein heller seie det.

Dersom arbeidsgruppa tenkjer seg at somme alvorlege saker skal kunne avgjerast

med overføring til konfliktråd etter straffeprosesslova § 71 a, kan vi heller ikkje rå til noko slikt unntak. Der ei straffesak får si endelege avgjerd ved at saka vert handsama i konfliktrådet, bør det vere eit minstekrav at partane møtast.

Derimot kan ein tenkje seg at mekling i sivil sak etter dom kan gjerast med andre enn den direkte skadelidte. Men då må forslaget til lovtekst skrivast annleis enn det er gjord no.

- Arbeidsgruppa foreslår òg at eit foretak sjølv skal kunne peike ut representanten sin, og nemner sjølv at vektarar kan møte på vegner av butikkar. Slik vi ser det, er det ikkje grunn til å fråvike prinsippet som har gjeldt etter konfliktrådslova 1991 § 7. Vi har vondt for å forstå kvifor ein skal søkje å skyva fleire naskerisaker til konfliktrådet.

Vi nemner òg at det prinsipielt bør vere mogeleg å mekle når eit foretak er skadevoldar, og tilrår at lovteksta endrast slik. (Som kjent har riksadvokaten tolka den gjeldande lova slik i rundskrivet sitt frå 2008.)

Juridisk hjelp

Arbeidsgruppa legg til grunn at dei internasjonale reglane og retningslinene ikkje hindrar ei videreføring av advokatforbodet i konfliktrådslova 1991 § 7 tredje ledd, men tilrår likevel at det vert tatt bort.

Utgreiinga er ikkje så lett å fylgje her. I avsnitt 9.5 om internasjonale retningslinjer seier arbeidsgruppa (s. 62):

”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.”

Derimot heiter det i avsnitt 10.8 (s. 75):

”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.”

I merknaden til lovutkastet § 10 heiter det:

”Partene har rett til å søke juridisk bistand både før, under og etter møter i konfliktrådet.”

Slik vi må forstå utgreiinga, foreslår arbeidsgruppa at partane – på eigen kostnad – skal få rett til å ha med advokat inn i sjølve konfliktrådsmøtet. Vi kan ikkje stø eit slikt framlegg.

Vi nemner at ein part berre kan bruke advokat i forliksrådet dersom det er varsla om det seinast ei veke før møtet (tvistelova § 6-7 femte leddet). Skal ein innføra ein slik rett i konfliktrådet, bør det vere ei tilsvarande varslingsplikt.

Det er nok ein del saker som er så kompliserte at det kan vere nyttig for partane å ha med seg advokat i møtet. Men då kan ein spørje seg om det er konfliktrådet som er den rette instansen, eller om partane heller bør prøva rettsmekling i sivile saker. Straffesaker som er så

kompliserte at partane treng advokat, vil neppe egne seg så godt for handsaming i konfliktrådet.

Vidare kan bruk av advokatar gjere det vanskeleg å unngå at prosessen vert rettsleggjord. Dersom den eine parten bruker advokat, kan lett den andre føle at det er best for han òg å bruke advokat. Dermed kan regelen gjere at det blir dyrt å møte i konfliktrådet. Ein kan heller ikkje sjå bort frå at den skadelidne part vil krevje advokatkostnadene dekka som ein del av avtalen. I slike høve vil nok mange som er innklaga, foretrekke å få saka løyst på annan måte – noko som altså ikkje vil føre til fleire saker.

Det kan dermed verte eit problem at konfliktråd – med dei gunstige reglane om politiattest som gjeld – vert ei løysing for lovbrytarar med økonomiske midlar, mens lovbrytarar med svakare økonomi må la saka gå i retten og få merknader på politiattesten. Det er lite smakeleg at fattige lovbrytarar får ei hardare handsaming enn dei som har pengar (eller foreldre med pengar).

Når ein ser forslaget i samband med forslaget om at den fornærma skal kunne la vere å møte når det forelegg særlege grunnar, kan det lett bli slik at mange fornærma sender advokaten sin i staden for å møte sjølv. (Som det går fram ovanfor, trur vi ikkje "særlige grunner" er eit omgrep som hindrar utgliding.)

Slik Politihøgskulen ser det, kan forslaget føre til at sakene vert rettsleggjorde og kostbare, og kjerna i konfliktrådsordninga vert utfordra. Vi rår difor til at advokatforbodet i den gjeldande lova vert ført vidare i den nye lova. Det gjeld òg om departementet skulle endre forslaget om "særlige grunner" som vilkår for at den fornærma ikkje treng å møte, jf. ovanfor.

Vi nemner òg at det etter at konfliktrådslova 1991 vart vedteke, er innført ei ordning med rettshjelparar, jf. domstollova § 218. Desse rettshjelparane bør ikkje ha større adgang til konfliktrådet enn det advokatar har. Den gjeldande regelen i konfliktrådslova 1991 § 7 bør difor supplerast med eit tilsvarande forbod mot bruk av rettshjelparar.

FORSLAG TIL ORGANISERING AV UNGDOMSSTRAFFEN OG UNGDOMSGJENNOMFØRINGA

Ungdomsoppfølging

Det kan vere ein god tanke å innføre ungdomsoppfølging, men lovgrunnlaget bør gjerast klarare, jf. punkt 4.2 like nedanfor.

Lov eller forskrift?

Det kan sikkert vere greit for styresmaktene å kunne endre reglar raskt, men det er òg viktig at dei sentrale reglane står i lov. Det sikrar borgarane mot uoverlagde endringar, og gjer reglane lettare å finne fram til. Arbeidsgruppa foreslår store endringar samanlikna med no gjeldande lov, sjølv om desse reglane vart vedtekne av Stortinget for berre nokre veker sida.

Det er t.d. ikkje lett å forstå høvet mellom krava til meklarar i lovutkastet § 21 og forskriftsutkastet § 2.

Vi kan ikkje sjå at det er bra å legge så sentrale reglar ned til forskriftsnivået. Mange av

reglane i forskriftsutkastet er så prinsipielle at dei – som no – bør vedtakast av Stortinget. Vi kan ikkje no gå inn på kvar paragraf, men tilrår at departementet bygger på at dei same reglane som no er på lovsnivå i konfliktrådslova sitt tredje kapittel, skal vere i lov og ikkje forskrift.

Dersom ein vil opne for nye tiltak, kan ein heller foreslå ein regel i lova som gjev departementet myndigheit til å fastsetje prøveordningar.

Organisatorisk plassering

Vi er klar over at dei nylige endringane i konfliktrådslova inneber at konfliktrådet får administrativt ansvar for straffegjennomføringa. Vi tilrår likevel at ein tenkjer ein gong til når ein no vil gje ei ny lov.

I praksis må kriminalomsorga handsama brotsaker, og vi ser ikkje kvifor konfliktrådet i namnet skal ha ansvaret. Prinsipielt meiner vi òg at konfliktrådet ikkje skal verte ein etat som gjennomfører straff.

Vi har merka oss at arbeidsgruppa er skeptisk til eit framsatt forslag om å la somme narkotikasaker fylgjast opp av konfliktrådet, og meiner at dette forslaget viser at konfliktrådet no står i fare for å verte ei kriminalomsorg på sida av kriminalomsorga.

Ansvaret for å følgje opp brotsaker

Etter dei vedtekte endringane i konfliktrådslova skal brot i gjennomføringa fylgjast opp av kriminalomsorga, medan nye straffbare handlingar skal fylgjast opp av påtalemakta. Dette er på same måten som ved samfunnsstraff, og er ei god ordning.

Arbeidsgruppa foreslår i utkastet til forskrift § 16 at brotsaker skal gå til påtalemakta anten det gjeld brot eller nye straffbare handlingar. Det vert ein uryddig prosess, og vi tilrår at ein følgjer ordninga som er fastsett i konfliktrådslova § 25 og § 26.

OMGREPET "GJENOPPRETTENDE PROSESS"

Vi har vore i tvil om dette, men er komne til at det kan vere gode grunnar for det nye omgrepet, i kvart fall med dei lovendingane arbeidsgruppa foreslår.

NOKRE LOVTEKNISKE MERKNADER

Generelt

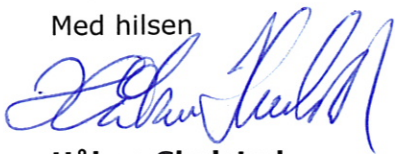
Dette er ikkje plassen for ein lovteknisk gjennomgang av kvar einskild paragraf, men vi nemner at utkastet til lovtekst diverre ikkje er heilt ferdigstilt. Til dømes bruker utkastet § 18 forkortingar for straffelova og straffeprosesslova. I §§ 16 og 17 visast det til paragrafar i straffelova og straffeprosesslova, men uten lovtilvising. Vi legg til grunn at departementet vil gå grundig gjennom lovutkastet før det vert fremja lovproposisjon.

Utkastet § 15 første leddet

Utkastet § 15 første leddet er henta uendra frå den gjeldande konfliktrådslova. I regelen er det er det fastsett at konfliktrådet skal sende dokumenta i saka til påtalemakta med opplysning om *at* det er inngått ein godkjend avtale mellom partane. Ordet "*at*" stod ikkje i

proposisjonen, men vart tatt inn i lova då Justisnemnda ga innstillinga si. Det er meininga med konfliktrådslova 1991 § 15 at konfliktrådet skal sende melding òg om at partane *ikkje* har kome fram til ei godkjend avtale, noko som går fram av proposisjonen. Justisnemnda kommenterte ikkje kvifor lovteksta vart endra, og det er ingen grunn til å tru at nemnda meinte å endre innhaldet i regelen. (Sjå Ot.prp. nr. 56 (1989-90) s. 20 og Morten Holmboe: Konfliktrådsloven, 4. utg., Oslo 2002 s. 130-131). I den nye lova bør ein rette opp dette slik at ordet "at" vert teke ut.

Med hilsen



Håkon Skulstad

Sjef for Politihøgskolen/rector



Anne Kristine Aure

Seniorrådgiver

Saksbehandler:
Morten Holmboe,
Marit Egge,
Camilla Giske