

02 FEB 2009

Justisdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 Oslo

Att.: Sivilavdelingen

JUSTISDEPARTEMENTET	
02 FEB 2009	
SAKS NR.	200502517
AVD/KONT/DEL	KOA DUS
DOK. N	412
	452



Deres ref.	Deres dato	Vår ref.	Vår dato
200502517/THR	23.10.2008	200800085 sk/pa	20. januar 2009

Høringsuttalelse NOU: 2008 om barn og straff

Vi viser til Justisdepartementets høringsbrev 23.10.2008 knyttet til utredningen "NOU: 2008 15 Barn og straff – utviklingsstøtte og kontroll". Vi viser også til at prosjektet "Oppfølgingsteam Trondheim" leverer egen høringsuttalelse og at disse to høringene gir et samlet innspill fra konfliktrådets side.

Innledningsvis vil vi peke på at konfliktrådet sentralt og konfliktrådene lokalt stiller seg svært positive til å forvalte en modell som er skissert i utvalgets rapport. Konfliktrådet er en operativ organisasjon og vil kunne bidra til å hindre at ungdom går inn i en permanent kriminell løpebane. Selv om det i utgangspunktet er en liten målgruppe som har begått straffbare handlinger som kvalifiserer til ubetinget fengsel, står denne gruppen for svært mange registrerte lovbrudd. Det er dermed et stort behov for økt fokus omkring denne gruppa.

Utvalget har fremmet forslag som byr på krevende utfordringer både for straffesakskjeden og for andre sentrale samfunnsinstitusjoner som blant annet barnevern, skole og helsevesen. Også for enkeltindividet stiller forslagene høye krav, men åpner samtidig for nye positive muligheter. Sist, men ikke minst, stiller forslagene krav til oss som høringsinstans at vi løsriver oss fra gammel vanetenkning og ser muligheter i stedet for begrensninger.

Hvordan samfunnet skal møte straffbare handlinger generelt, og begått av barn spesielt, har vært diskutert langt tilbake i tid. Vi vil berømme utvalget for sin dristige, nyskapende og utradisjonelle tenkning omkring barn og straff – ungdom som begår lovbrudd. Vi har merket oss at utvalget har lagt ned et grundig arbeid for å sette seg inn i og forstå hva gjenopprettende rett (restorative justice) går ut på, og baserer langt på vei sitt forslag om overføring til ungdomsstormøte på den gjenopprettende retts tenkning og verdigrunnlag.

Vi er overbevist om at skal den gjenopprettende retten vinne utbredelse, må den samspille med (straffe)rettssystemet. Rettssystemet danner et bakteppe og er en nødvendig forutsetning for konfliktrådet i vårt samfunn. Ved å innføre et bredere spekter av reaksjoner og tiltak basert på prinsippene for gjenopprettende rett, mener vi at vi kan få et (straffe)rettssystem som er bedre tilpasset den enkelte og som en kan håpe gir bedre resultater med hensyn til å hindre gjentakelse og hjelpe tilbakeføringen til samfunnet både for lovbrøttere/domfelte og fornærmede/ofre.

Når det etablerte tar opp i seg alternativer, er det alltid en risiko for at det som er nytt og annerledes etter en tid blir så farget av den dominerende tenkningen og kulturen, at det som skulle bidra til endring ender opp med å bevare det bestående som vi ville vekk fra. I dette tilfellet ville det altså bety at et ungdomsstormøte etter hvert både oppleves og fungerer akkurat som de tradisjonelle straffereaksjonene. Derfor er det viktig at man parallelt med innføringen av et bredt spekter av gjenopprettende rett-baserte reaksjoner og tiltak, er årvåkne mht å ivareta den gjenopprettende rettens verdigrunnlag og prinsipper. Vi foreslår derfor at det vurderes å utarbeide (omforente) dokumenter som

Sekretariatet for konfliktrådene

Postboks 8028 Dep
0030 Oslo

Telefon: 22 03 25 10
Telefaks: 22 03 25 11

E-post: post@konfliktraadet.no
www.konfliktraadet.no

- 1) Beskriver hva som skal forstås med gjenopprettende rett, evt. kan dette i kortform også omfatte dens bakgrunn og historikk i Norge
- 2) Prinsipper for god praksis
- 3) Den gjenopprettende rettens verdigrunnlag og prosesser.

Det er viktig at slike dokumenter brukes dynamisk, blant annet som utgangspunkt for løpende kritisk refleksjon over praksis, og at de kan endres dersom man senere finner grunn til det.

Ovenstående forslag synes vi aktualiseres av at utvalget foreslår å endre § 11 (se også ny § 7 som ser ut til å stå i motstrid til § 11) i konfliktrådsloven slik at megling kan finne sted selv om ikke fornærmede vil eller kan delta. Dette bryter med en av bærebjelkene i konfliktrådsordningen og med et sentralt (men ikke ufravikelig) prinsipp i den gjenopprettende rett. Dersom man likevel går inn på en slik praksis, er det nødvendig at det klargjøres nærmere på hvilke vilkår megling kan finne sted uten at fornærmede deltar. Mer om dette nedenfor.

Vi vil også bemerke at *straff* ikke inngår i den gjenopprettende rettens eget vokabular eller verdigrunnlag. Vi forstår bakgrunnen for hvorfor utvalget benytter en slik terminologi, men vil likevel peke på den faren som ligger i en slik språkbruk. Nemlig at reaksjonen ungdomsstormøte og dermed også konfliktrådet, med tiden umerkelig kan komme til å bli oppfattet som og bli bærer av enkelte verdier som ligger til grunn for vår strafferettspleie, nemlig bruk av straff¹ som ikke inngår i den gjenopprettende rettens verdigrunnlag.

Vi fokuserer i våre kommentarer nedenfor på de forslag som berører konfliktrådet, men vi vil likevel kort bemerke at vi synes det er positivt at utvalget går inn for å minimalisere bruk av fengsel for barn under 18 år, og at dersom varetekt eller soning i fengsel likevel må benyttes, foreslås det at oppholdet i fengsel tilpasses barns særskilte behov. Vi sier oss også enige i at forvaring ikke skal kunne benyttes overfor barn under 18 år. At barnevernets ansvar og rolle overfor barn som kommer inn under straffesakskjedens og kriminalomsorgens ansvar synliggjøres og konkretiseres er helt nødvendig, og vi støtter utvalgets forslag fullt ut, blant annet at barnevernet skal være til stede på fengslingsmøter. Vi synes også forslaget om kvalitativt bedre og mer systematiske kartlegginger av barn som begår lovbrudd er et steg i riktig retning, slik at dette kan understøtte valg av riktig reaksjon og tiltak. Vi er enige i at slik kartlegging ikke bør legges til konfliktrådet.

Generelle kommentarer til forslag som berører konfliktrådet

Når det gjelder utvalgets forslag om ungdomsstormøte vil vi på generelt grunnlag bemerke at vi finner det beklagelig at det ikke kan benyttes for unge voksne opp til 23 år. (Vi ser likevel at mandatet har begrenset utvalgets muligheter i så måte.) Dersom man lykkes å etablere en slik ordning etter utvalgets forutsetninger, er vi ikke i tvil om at også unge mennesker over 18 år kan ha stor nytte av et slikt tiltak. En skal ikke se bort fra at man ville kunne hjelpe flere bort fra en kriminell karriere, og dermed bidra til reduksjon i kriminaliteten. Når man setter aldersgrenser for bruken av slike tiltak og reaksjoner, er det all grunn til å se hen til det faktum at ungdomstiden er blitt svært langstrakt i løpet av de senere tiår, med en type uansvarlig levestil på en del livsområder. En kan eventuelt vurdere om ungdomsstormøte skal kunne la seg kombinere med en kortere ubetinget fengselsstraff for personer mellom 18 og 23 år, eller det kan kombineres med soning utenfor fengsel med elektronisk fotlenke.

Vi er, i tråd med utvalgets vurdering (s.151 andre kolonne), heller ikke bekymret for at utmålingen av en subsidiær fengselsstraff vil komme til å øve utilbørlig press på barnet mht å samtykke til ungdomsstormøte. Uavhengig av alvorhet i en straffesak som kan overføres til konfliktrådet, vil lovbyrteren måtte velge mellom to alternativer som kan få mer eller mindre ubehagelige konsekvenser. Poenget er snarere at det gis god forhåndsinformasjon om hva reaksjonen innebærer, slik at det gis et informert samtykke eller avslag.

Vi er enige i utvalgets forslag om å legge ansvaret for gjennomføring av ungdomsstormøte og ungdomsplan til konfliktrådet, og deler de argumenter utvalget fremholder i sin rapport i kapittel 9.5.5.4, s. 149. Vi mener det er fornuftig og ressurseffektivt å bygge på de erfaringer og den kompetansen konfliktrådet har bygget opp gjennom såvel lovpålagt virksomhet som prosjektbasert utviklingsarbeid. Når det gjelder oppfølging av ungdomsplanen vil vi peke på at konfliktrådene allerede har et kontroll- og oppfølgingsansvar i forhold til avtaler som inngås i konfliktrådet, med tilhørende rapportering til påtalemyndigheten om avtaler overholdes eller brytes.

¹ Det kan innvendes at begrepet straff i dag ikke lenger bare betyr påføring av et onde, men dette er likevel uklart. Læren om straff som påføring av et villet onde står fortsatt ved lag innenfor strafferetten og oppfattes slik blant folk flest.

Vi deler for øvrig utvalgets vurdering av at de som ansettes som ungdomskoordinatorer må ha en solid grunnkompetanse.

Vi nevner nedenfor andre gode grunner til at det kan være et fornuftig og godt valg å legge ungdomsstormøtet til konfliktrådet:

- Konfliktrådet har nødvendig erfaring i bruk av megling og stormøter og har en god forståelse av og kunnskap om gjenopprettende rett. Dette er en fordel med tanke på implementering av reaksjonen.
- Modellen som foreslås er gjennomprøvd i prosjektet "Oppfølgingsteam Trondheim" 2006 – 2009. Vår erfaring med denne modellen er at stormøte, ungdomsplan (avtale i Trondheim) og ungdomsteam har vært en svært gunstig metode for å dra sammen ressursene i kommune, politi og konfliktråd for å hindre at ungdom går inn i en permanent kriminell løpebane. En samlet styringsgruppe i prosjektet bestående av politimester, førstestatsadvokat, kommunaldirektør og direktør for konfliktrådet har konkludert at konfliktrådet er riktig instans til å forvalte denne modellen.
- Ved å legge ungdomsstormøtet til konfliktrådet, vil reaksjonen kunne virke mindre stigmatiserende enn om den legges til Kriminalomsorg i frihet.
- Ungdomskoordinatorene vil kunne dra fordel av konfliktrådenes fagmiljø og – kunnskap og dermed raskere kunne tilegne seg forståelse av og kompetanse om gjenopprettende rett. Likeledes vil konfliktrådene bli stimulert til ytterligere fagutvikling ved å få ansvaret for ungdomsstormøtet og oppfølgingen.
- Konfliktrådet har utviklet en kultur som også tar hensyn til og ivaretar fornærmedes behov.

Når det gjelder selve gjennomføringen og oppfølgingen av ungdomsplanen, er vi helt enige i utvalgets uttalelser om at det forutsetter åpenhet i forvaltningen og et godt tverrfaglig samarbeid. Vi finner det viktig at det må være kort vei mellom godkjenning av ungdomsplanen, og iverksetting. Dette vil by på utfordringer for de samarbeidende etatene, og det vil være urimelig om en ungdomsplan kan gjennomføres i en kommune, men ikke i en annen pga ressursulikhet. Likevel finner vi ikke forslaget om at ungdomskoordinatoren skal forvalte egne midler som kan utløses i tilknytning til en ungdomsplan. Vi mener dette ansvaret fortsatt bør ligge til den enkelte kommunale eller statlige etat som i dag rår over slike midler.

Kommentar til de enkelte foreslåtte endringer i konfliktrådsloven

§ 1

Det virker for oss uheldig og inkonsekvent at den nye § 1 på den ene side opererer på et generelt nivå (rammebestemmelse), for deretter spesifikt å nevne ungdomsstormøte etter straffelovens § 53 osv. Hva da med straffelovens § 53 nr. 3 bokstav h? Og bruk av konfliktråd som innhold i samfunnsstraffen? Etter vår mening kan dette bedre løses hvis man deler opp § 1 i to punkter, eller skiller det i to paragrafer.

Det kan også løses ved at man bytter ut ordet "megle" med et ord som favner videre, slik at det kommer til å omfatte alle de metoder som konfliktrådet benytter seg av nå eller i fremtiden. For eksempel kunne det hete: *Konfliktrådet har til oppgave å ta under behandling/behandle tvister eller konflikter som oppstår på grunn av at en eller flere personer har påført andre en skade, et tap eller en annen krenkelse. Konfliktrådets metoder baserer seg på de verdier og prinsipper som ligger til grunn for gjenopprettende rett. Metoder som kan benyttes er megling, stormøte, ungdomsstormøte og andre metoder som klart faller innenfor rammen av gjenopprettende rett.*

Da burde det være tilstrekkelig at man føyer til i § 2, eller en ny § 4 a, slik utvalget foreslår, at det i hvert konfliktråd skal være en eller flere ungdomskoordinatorer.

§ 4 a

Se ovenfor.

§ 5

Vi er enige i utvalgets forslag om at ungdomsstormøte må kunne gjennomføres selv om fornærmede verken kan eller vil delta. Imidlertid hadde vi gjerne sett at ungdomsstormøtet forutsatte fornærmedes samtykke, men ikke

nødvendige deltakelse. Dette ville i større grad også ta fornærmede på alvor og etterleve prinsippet om at begge parter skal samtykke, jf Europarådets rekommendasjon No R (99) 19. Fornærmede burde da representeres av alternative "fornærmede", jf. utvalgets rapport, s. 155, andre kolonne, tredje avsnitt. Imidlertid ser vi at det kan oppstå rettsulikheter dersom bruken av ungdomsstormøte skal være avhengig av at fornærmede samtykker, les "gir sin tillatelse til det", og konkluderer dermed med å gi vår støtte til utvalgets forslag.

§ 6

Vi slutter oss til forslaget, for øvrig har vi ingen kommentarer.

§ 7

Vi slutter oss til forslaget, se kommentarer til endringsforslagene i § 11.

§ 8

Vi mener denne paragrafen bør endres slik at den åpner for bruk av to meglere i alle saker i konfliktrådet, jf. Konfliktrådets kvalitetssikringsdokument. I stormøter benyttes alltid tilretteleggere (meglere eller ansatte). Vi mener at dette prinsippet bør følges også i ungdomsstormøtet. Vi ser for oss at ungdomskoordinatoren da har med seg en medarbeider eller megler i konfliktrådet som har kompetanse på tilrettelegging av stormøter. Dette vil gi bedre ivaretagelse av deltakerne, ikke minst den fornærmede. Vi ser en fare for at ungdomskoordinatoren vil ha for stort fokus på den unge gjerningspersonen gjennom sitt arbeid, og ønsker å sikre en god ivaretagelse også av fornærmede. Dette mener vi kan gjøres ved å benytte to tilretteleggere – ungdomskoordinatoren og en tilrettelegger med generell kompetanse i stormøtemetoden.

§ 10

Vi slutter oss til forslaget, for øvrig har vi ingen kommentarer.

Kapittel II

Vi finner forslaget til ny overskrift til kapittel II i konfliktrådsloven, utifredsstillende, jf. vår kommentar til § 1. Det er på tide at endringer i konfliktrådsloven avspeiler dagens praksis og får en ordlyd som er dekkende for alle de tilnærminger og metoder konfliktrådet benytter seg av. Vi foreslår at overskriften begrenses til "Behandling av straffesaker i konfliktrådet foruten ungdomsstormøte". Språklig ikke så godt, men meningen skulle være klar. Hvis man likevel ønsker å holde fast ved bruken av ordet "mekling/megling", forutsetter dette en nærmere definisjon av hva som skal forstås med "megling" i lovens sammenheng.

§ 11

Vi kan ikke forstå annet enn at forslaget til nytt annet og tredje punktum slår beina under lovens § 7 som sier at partene må møte personlig i meglingsmøtet.

Her foreslår utvalget at konfliktrådet skal kunne behandle (megling eller stormøte, for eksempel) en sak selv om det ikke finnes en fornærmet, eller fornærmede ikke ønsker å møte. Etter vår mening kan dette forslaget virke litt forhastet og kan åpne for en uthuling av prinsippet om at konfliktrådsbehandling som hovedregel innebærer et personlig møte mellom partene. Utvikling av en praksis der indirekte megling blir det vanlige, slik som blant annet i England, er ikke ønskelig. Vi har solid erfaring å vise til mht at et personlig møte ofte er svært virkningsfullt. Parentes bemerket får vi ofte positive kommentarer og nysgjerrige spørsmål fra utlandet om hvordan vi har fått til at så å si 100 % av meglingsene våre skjer ved et personlig møte.

Vi kan også se for oss at det kan generere uforholdsmessig mye arbeid for konfliktrådet å finne fram til en alternativ "fornærmet". Dersom den foreslåtte tilføysen til § 11 likevel skulle bli vedtatt, er det sett fra vårt synspunkt en absolutt forutsetning at det ikke skal kunne inngås avtaler om erstatning til fornærmede, jf. merknaden i rapporten på s. 180. I så fall ville konfliktrådet kunne utvikle seg til et rent "betalingsinstitutt" (innkrevingssentral/betalingsdomstol).

§ 12

Også her finner vi bruken av ordet "mekling" uheldig og begrensende, se ovenfor.

§ 18

Vi foreslår at det tilføyes et nytt annet punktum til annet ledd: "Ungdomskoordinatoren skal la seg bistå av en annen tilrettelegger (megler) med nødvendig kompetanse til gjennomføringen av møtet."

§ 19

Vi slutter oss til forslaget, for øvrig har vi ingen kommentarer.

§ 20

Vi finner det riktig at domstolen skal godkjenne ungdomsplanen. Dette gir nødvendig tyngde og autoritet til reaksjonen. Samtidig er vi glad for at det åpnes for å gå flere runder med planen før domstolen kan nekte å godkjenne den.

§ 21

Vi slutter oss til forslaget, for øvrig ingen kommentarer.

§ 22

Vi slutter oss til utvalgets forslag.

§ 23

Vi er enige i utvalgets forslag.

§ 24

Vi slutter oss til forslaget. For øvrig ingen kommentarer.

§§ 25 og 26

Vi sier oss enige i utvalgets forslag. Tradisjonelt har Kriminalomsorg i frihet erfaring og kompetanse med å følge opp straffedømte mht overholdelse av vilkår og eventuelle brudd. Vi ser likevel ikke at det er noe i veien for at ungdomskoordinatoren ved konfliktrådet får denne oppgaven. Hovedpoenget er at ungdomsstormøte og ungdomsplan er basert på et frivillig valg mellom en tradisjonell straffereaksjon og en alternativ reaksjon.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Vi har merket oss at utvalget foreslår at hvert konfliktråd skal ha minst en stilling for ungdomskordinator som skal ha ansvaret for gjennomføringen av ungdomsstormøter og ungdomsplaner. Dette er slik vi ser det en absolutt forutsetning for å innføre reaksjonen ungdomsstormøte i straffeloven. Vi snakker med andre ord om en økning på minimum 22 årsverk i følge utvalget. I Oslo bør man vurdere en koordinator pr. politistasjon. I størst mulig utstrekning bør man også vurdere delvis fysisk tilstedeværelse på politistasjon. Det bør også vurderes flere enn en ungdomskordinator i de største byene, Stavanger, Bergen og Trondheim slik at man også får god dekning i distriktene utenfor byene.

Vi mener det er uproblematisk at ungdomskoordinatoren er knyttet til konfliktrådene i distriktene, dvs. også i nærheten av politidistriktets sentrale ledelse og dermed også påtaleleder og for øvrig også statsadvokatembetene. Tilsvarende løsning har vi nå etablert i Sør-Trøndelag, hvor kommunene rundt Trondheim betaler for prosjektleder (tilsvarende ungdomskordinator) som fysisk er plassert i konfliktrådets lokaler i Trondheim, men som altså har sitt primære nedslagsfelt utenfor Trondheim.

Over noe tid vil det nok også bli et behov for å etablere en sentral faglig kompetanseutviklingsenhet som inkluderer kurs- og opplæringsvirksomhet og konfliktrådets sentrale enhet for øvrig.

Vennlig hilsen

Sekretariatet for konfliktrådene



Per Andersen
direktør

Sekretariatet for konfliktrådene

5