

Flere saker til konfliktrådet

UTREDNING FRA INTERN ARBEIDSGRUPPE
SEKRETARIATET FOR KONFLIKTRÅDENE

INNHold

Oppsummering.....	2
1 Bakgrunn og mandat	3
2 Arbeid og deltakelse.....	4
3 Saksutvikling – hva har skjedd?.....	5
3.1 Saksnedgang – hva er problemet?.....	9
3.2 Hvilke saksforhold blir meldt inn som straffesaker?.....	9
3.3 Saksinngangen – før sakene kommer til konfliktrådet.....	12
3.3.1 Kriminalitetsutviklingen.....	12
3.3.2 Etterforskning og påtaleavgjørelser	14
4 Styring av virksomhetene.....	18
4.1 Politi og påtale.....	18
4.2 Konfliktrådenes innsats	19
4.3 Oppsummering - hvorfor har sakstallet gått så kraftig ned?	21
4.3.1 Prioriteringer og innføring av nye straffereaksjoner.....	21
4.3.2 Ressurser og prioriteringer hos politiet og påtalemyndigheten	22
4.3.3 Størst fall i befolkningstette områder	22
4.3.4 Nedgang eller endringer i kriminaliteten	22
4.3.5 2020 – et spesielt år?	23
5 Hva er en egnet sak?	23
5.1 Hva sier lovverket?	23
5.2 Faglitteratur og erfaringer fra praksis	24
5.3 Utfordringer knyttet til innhenting av samtykke og egnethetsvurdering	25
6 Hvordan få flere egnede saker?	27
6.1 Deling av kunnskap.....	27
6.2 Opplæring.....	28
6.3 Samhandling	29
6.3.1 Styring av politi og påtale	29
6.3.2 Retningslinjer.....	30
6.3.3 Samarbeidsavtale	30

6.3.4	Et mer formalisert samarbeid på sentralt nivå.....	31
6.3.5	Samarbeidsavtale med støttesentre for kriminalitetsutsatte.....	31
6.4	Samarbeid.....	31
6.5	Anbefaling.....	32
6.6	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	33

OPPSUMMERING

Antallet straffesaker overført til mekling i konfliktråd har gått betydelig ned de siste tolv årene. Nedgangen har skutt fart de siste tre årene og særlig fra 2019 til 2020. 2020 har vært preget av den pågående pandemien og sakstallet dras trolig ned som følge av dette. Det forklarer imidlertid ikke den negative tendensen som har pågått i flere år.

Nedgangen har funnet sted de fleste steder i landet, men gjelder særlig de befolkningsrike konfliktrådsdistriktene, og Oslo i særdeleshet. Dette bidrar betydelig til nedgangen nasjonalt. Det er en klar tendens til at konfliktråd som dekker tett befolkede områder, mottar relativt færre straffesaker enn konfliktrådene i mindre befolkningsrike områder av landet.

Nedgangen i straffesaker henger først og fremst sammen med at politiet og påtalemyndigheten i mindre grad velger å oversende saken til konfliktråd. Saksnedgangen henger trolig også delvis sammen med en total nedgang i den registrerte kriminaliteten.

En gjennomgang av styringsdokumenter for konfliktrådet og politiet og påtalemyndigheten viser at mekling i straffesaker har blitt viet mindre oppmerksomhet de siste årene. Det er naturlig å anta at dette har gitt utslag i lavere sakstall. Arbeidsgruppen mener det er helt nødvendig å ha sentralt forankrede mål og resultatkrav knyttet til behandling av straffesaker i konfliktrådet.

Det er både kunnskaps- og ressurskrevende å sile ut saker som kan være egnet for mekling i konfliktråd. Det er behov for en nærmere utredning av arbeidsdelingen mellom politi og påtalemyndigheten og konfliktrådene og iverksette tiltak for å fremme en mer hensiktsmessig og enhetlig praksis.

Det er behov for autoritativ og lett tilgjengelig kunnskap om konfliktråd og gjenopprettende prosess, særlig rettet inn mot aktører i straffesakskjeden. Det er også behov for nasjonalt dekkende kompetansebyggingstiltak rettet inn mot politi og påtalemyndigheten for å sørge for tilstrekkelig kompetanse på bruk av konfliktrådets reaksjoner i straffesaker.

Vi mener også at politiet og påtalemyndigheten må ta større ansvar for å sørge for at sine ansatte har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse knyttet til konfliktrådet og gjenopprettende prosesser. Arbeidsgruppen mener at altfor mye av dette ansvaret i dag hviler på de enkelte konfliktrådene. Dette er både ressurskrevende, trolig ineffektivt og urimelig med tanke på hvem som egentlig har ansvaret for å overføre saker til konfliktrådet. Det bør derfor arbeides for at konfliktrådets reaksjoner

tas inn i de etatsspesifikke opplæringene for tilsatte i politiet og påtalemyndigheten som arbeider med straffesaker.

1 BAKGRUNN OG MANDAT

Arbeidsgruppen ble 16. november gitt følgende oppdrag:

Bekrivelse av oppdrag

Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk) nedsetter en intern arbeidsgruppe som skal samle og utarbeide et kunnskapsgrunnlag for den videre oppfølgingen av utviklingen beskrevet over. Sfk vil følge opp funn og anbefalinger fra utredningen i samarbeid med virksomheter i straffesakskjeden. Arbeidet avgrenses til ordinære straffesaker og henlagte saker, og omfatter utredning av følgende temaer og problemstillinger:

- *en overordnet beskrivelse av hva som kjennetegner saker som er egnet for mekling i konfliktråd*
- *de viktigste årsakene til utviklingen i antallet mottatte saker*
- *årsaker til de store variasjonene i sakstilfang mellom konfliktrådene*
- *eksempler på beste praksis fra konfliktråd som lykkes i å motta mange egnede saker*
- *sentrale innsatsområder og viktige målgrupper i konfliktrådets arbeid med å øke sakstallet*
- *forslag til tiltak for å øke antallet mottatte saker til mekling i konfliktråd, og som kan fremme en likere praksis mellom konfliktrådene hva gjelder sakstilfang. Gruppen skal særlig se etter tiltak som kan iverksettes i nær fremtid.*

Mål

Utredningsarbeidet skal bidra til å øke antallet egnede straffesaker og henlagte saker mottatt til mekling i konfliktråd, og skape likere praksis mellom politidistrikter/konfliktråd hva gjelder overføring og oppfølging av saker.

Rammer for oppdraget

Arbeidsgruppens forslag til tiltak skal kunne gjennomføres innenfor gjeldende budsjettammer.

Utredningen skal utføres i henhold til utredningsinstruksens minimumskrav.

Avveininger av prinsipiell art skal drøftes fortløpende med ledergruppen i Sfk.

Involverte

Arbeidsgruppen består av fire representanter fra Sfk og to konfliktråd. Arbeidet ledes av Sfk.

Arbeidsgruppen forventes å involvere øvrige konfliktråd og andre virksomheter ved behov.

Frist

Sluttrapport leveres innen 17. mars 2021

1.1 TOLKNING AV MANDAT

I mandatet for utredningen (vedlagt) blir det vist til en utvikling der antallet saker overført til mekling i konfliktrådet fra politi og påtalemyndigheten har gått betraktelig ned. Dette gjelder særlig straffesaker, som er tilnærmet halvert i perioden fra 2009 til 2019, fra henholdsvis 4 663 til 2 382 saker. Det vises også til at sakstilgangen varierer betydelig mellom konfliktrådene.

Arbeidsgruppen vil på bakgrunn av mandatet legge vekt på å bringe til veie kunnskap som kan være nyttig å ta med seg i den videre utredningen av temaet. Vi tar i betraktning at sakstilfanget når det gjelder straffesaker og sivile henlagte saker hviler på beslutninger tatt av politi og påtalemyndigheten. Det vil derfor være krevende å formulere tilstrekkelig utredede forslag til tiltak uten en direkte involvering fra dem.

Forslag til tiltak for å øke sakstilfanget ved konfliktrådet vil kunne føre til kapasitetsutfordringer ved berørte konfliktråd og ved sekretariatet. Det vil også kunne medføre økte utgifter til meklerhonorar. Dette står ikke omtalt eksplisitt i mandatet. Det er imidlertid presisert at utredningen skal gjennomføres i henhold til utredningsinstruksens minimumskrav. Her er det presisert at utredningen skal gjøre rede for både positive og negative virkninger av aktuelle tiltak. Det vil derfor være naturlig å trekke fram økonomiske og administrative konsekvenser av foreslåtte tiltak.

2 ARBEID OG DELTAKELSE

Utredningen er gjennomført av medarbeidere fra konfliktrådet, både på sentralt og lokalt nivå.

I arbeidsgruppen har følgende medarbeidere deltatt: Barbara Busic (Sfk), Karen Kristin Paus (Sfk), Berit Brekke Risbakken (Sfk) og Lars Engh Førde (Sfk) (leder).

Arbeidsgruppen har avholdt elleve ordinære møter.

I tillegg ble det avholdt workshop 10. februar, der arbeidsgruppen og følgende deltakere:

- Agron Tahiri (Sør-Øst)
- Iren Sørfjordmo (Trøndelag)
- Johnny Bäckström (Trøndelag)
- Turid Rendum (Trøndelag)
- Gunn Sølvi Hagen (Trøndelag)
- Iren Nilsen (Nordland)
- Ellen Ystgaard Tjemsland (Oslo)
- Kjersti Lilloe Olsen (Oslo)
- Sigrid Camilla Pedersen (Oslo)
- Tale Storvik (Oslo)

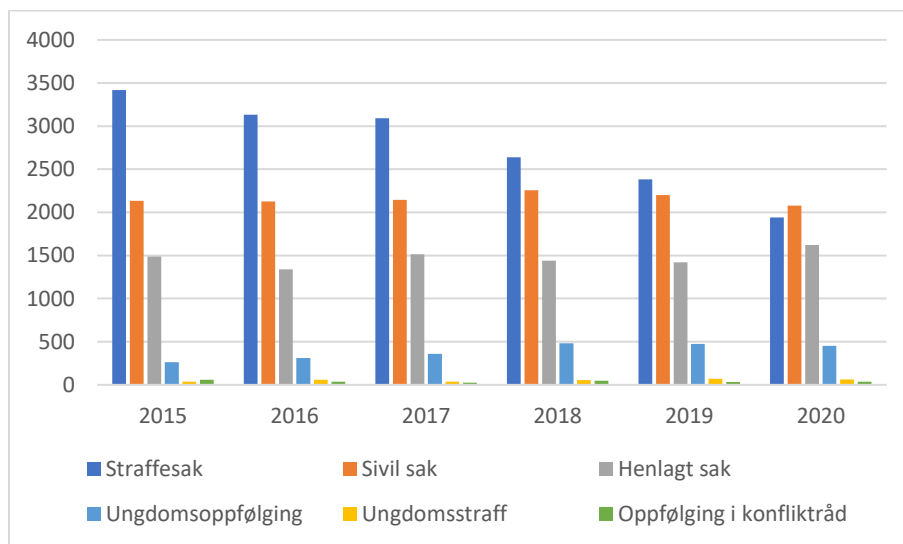
3 SAKSUTVIKLING – HVA HAR SKJEDD?

Bakgrunnen for denne utredningen er en betydelig nedgang i antallet overførte saker til mekling i konfliktråd. Søylediagrammet under gir en oversikt over tilfanget fordelt på sakstyper.

Straffesaker som overføres til reaksjonen «mekling i konfliktråd», omtales i diagrammet under som «straffesak». Mekling i konfliktråd kan videre benyttes som et tilbud til parter i *henlagte saker*. Parter kan også selv initiere en sak for mekling i konfliktråd, dette omtales som *sivil sak*.

I diagrammet under inngår i tillegg tre mer omfattende straffereaksjoner som konfliktrådet har ansvaret for, ungdomsstraff, ungdomsoppfølging og oppfølging i konfliktråd.

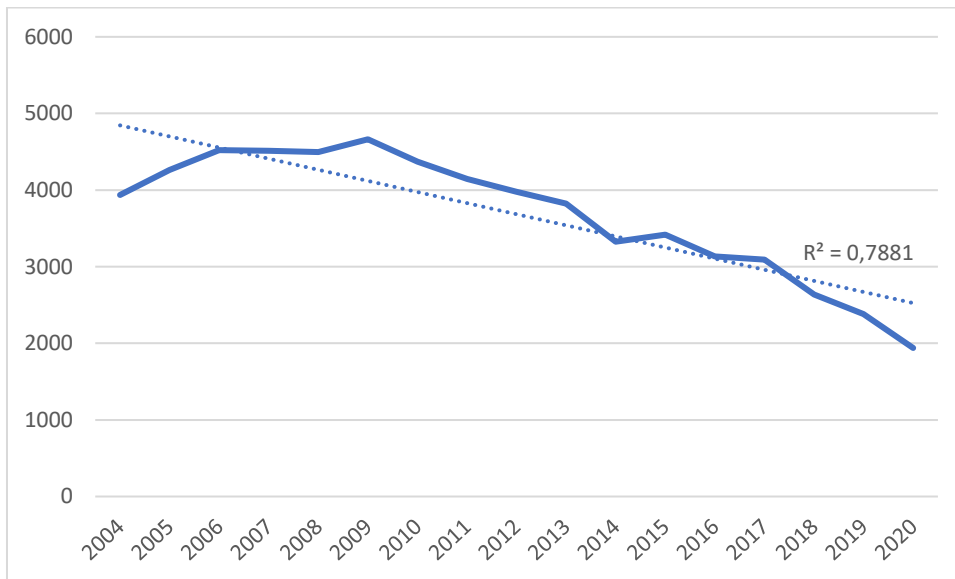
Figur 1: Mottatte saker ved konfliktrådene fordelt på sakstyper.



Som det fremgår av figuren har antallet mottatte saker holdt seg relativt stabilt for de fleste sakstypene siden 2015. Straffesaker overført til mekling peker seg tydelig ut. Denne sakstypen har de siste seks årene gått fra å være den klart største til nå å være tallmessig mindre enn sivile saker. Ser vi på utviklingen over et lengre tidsspenn, finner vi at sakstypen er mer enn halvert de ti siste årene.

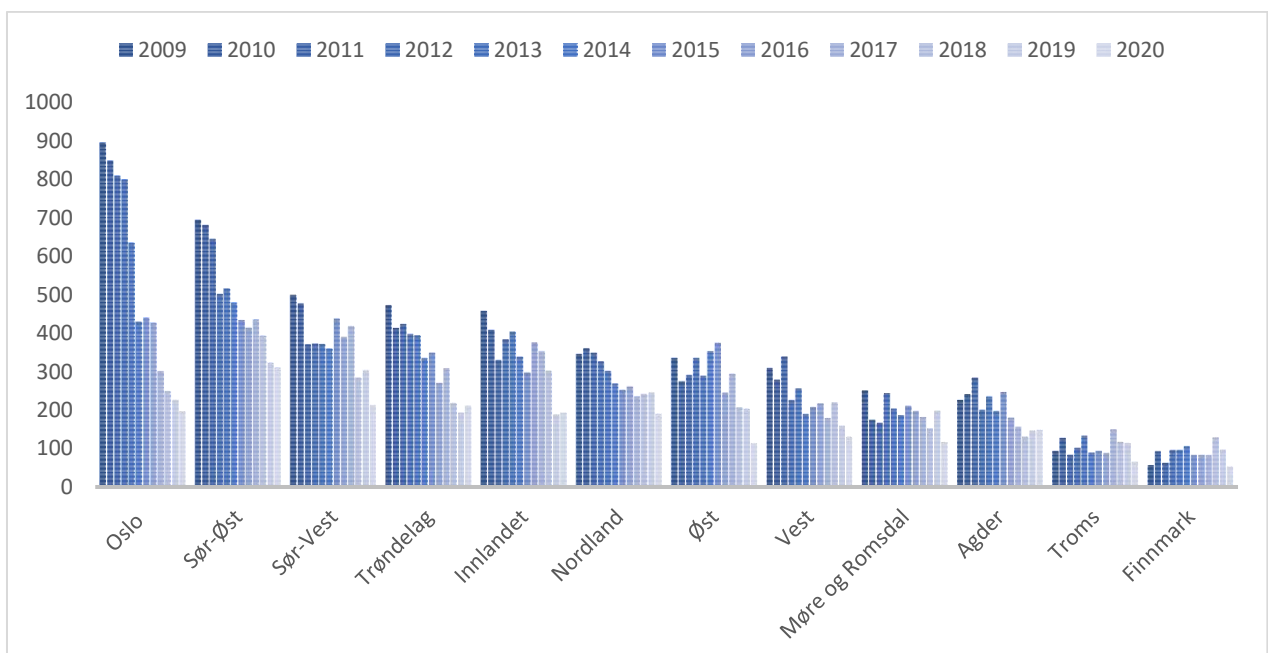
Det er også tydelige tegn til at nedgangen har tiltatt. Fra 2019 til 2020 var nedgangen i antall mottatte saker på hele 19 prosent, den klart største årlige endringen i hele den registrerte perioden. Dette gir seg utslag i at sakstallet for 2020 ligger tydelig under den nedadgående trendlinjen i perioden (se figur 2).

Figur 2: Antall mottatte straffesaker ved konfliktrådene 2004-2020



Fallet i antall mottatte straffesaker har funnet sted i nesten hele landet. Av de ulike konfliktrådene er det bare Troms og Finnmark som ikke har hatt en tydelig nedadgående trend det siste tiåret. Nedgangen er imidlertid ikke jevnt fordelt, og enkelte konfliktråd peker seg ut. Konfliktrådet i Oslo har mellom 2009 og 2020 hatt en reduksjon i antall mottatte straffesaker på hele 78 prosent, fra 896 saker i 2009 til 197 i 2020. Reduksjonen utgjør mer enn en firedel av den totale nedgangen for hele landet i perioden. Også konfliktrådene Øst, Sør-Øst, Sør-Vest, Trøndelag og Innlandet bidrar betydelig ned, og til sammen står disse seks rådene for 78 prosent av den totale nedgangen i disse tolv årene.

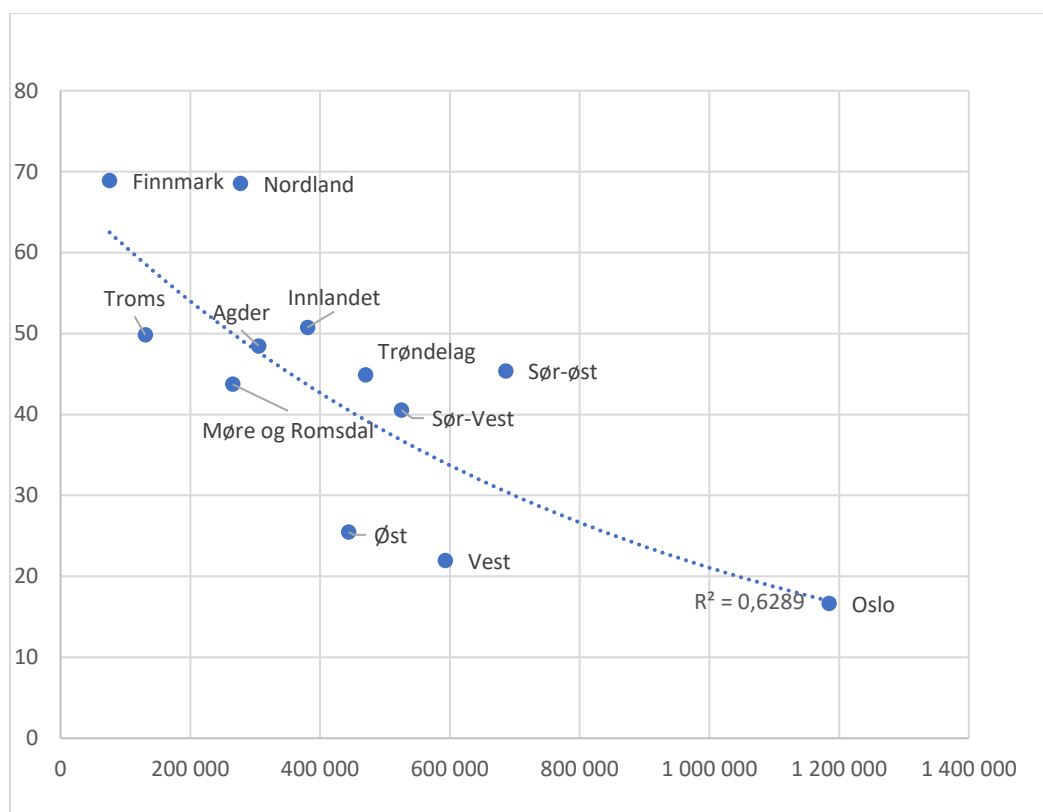
Figur 3: Mottatte straffesaker fordelt på konfliktråd, årlig 2009 -2020



Nedgangen har vært mest dramatisk i konfliktråd med et relativt stort befolkningsgrunnlag, der man følgelig også kan forvente et høyt antall saker. Dette har bidratt til at nedgangen på landsbasis er

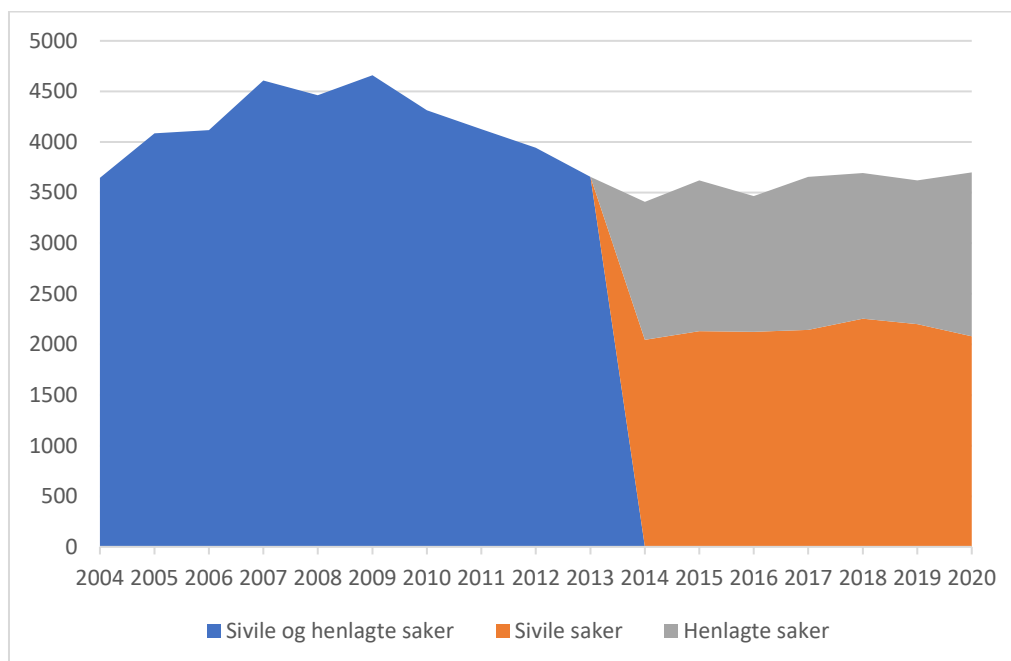
betydelig. Ser vi på tallene fra 2020, finner vi en klar tendens til at konfliktrådene mottar relativt sett færre saker jo større befolkningsgrunnlag de har. Det suverent «største» konfliktrådet, Oslo, mottok 17 straffesaker pr 100 000 innbyggere i 2020. Til sammenligning mottok Nordland og Finnmark begge 69 straffesaker målt på tilsvarende måte. I gjennomsnitt registrerte konfliktrådene 44 straffesaker pr. 100 000 innbyggere i 2020.

Figur 4: Antall straffesaker mottatt til mekling pr. 100 000 innbyggere fordelt på folketall, 2020



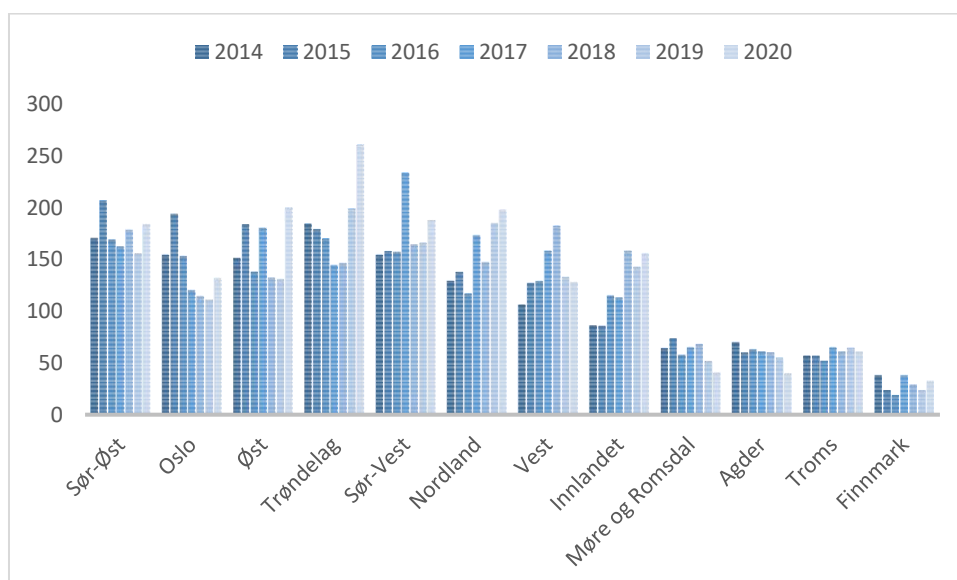
Utviklingen for henlagte saker henvist av politi og påtale til mekling i konfliktråd skiller seg tydelig fra straffesakene. For det første har det ikke vært de samme nedgangen i sakstallet. Henlagte saker og sivile saker ble tidligere registrert samlet som «sivile saker». Derfor er det først fra 2014 det er mulig å se utviklingen for disse sakstypene hver for seg. Disse tallene viser at både henlagte saker og sivile saker har holdt et stabilt nivå siden 2014 (se figur 5). Ser vi på de samlede tallene lenger tilbake i tid, finner vi at også disse sakstypene hadde en betydelig nedgang fra en topp i 2009. Den negative utviklingen ser imidlertid ut til å ha flatet ut. Antallet henlagte saker henvist til mekling viser en svak økende tendens de siste årene, og fra 2019 til 2020 økte antallet saker fra 1 420 til 1 622, opp 14 prosent.

Figur 5: Mottatte henlagte og sivile saker, sammenslått fram til 2014, hele landet



Fordelt på de ulike konfliktrådene har det heller ikke vært noen betydelig endring i antallet mottatte henlagte saker fra 2014. Konfliktrådene Oslo, Agder og Møre og Romsdal har hatt en nedadgående tendens i perioden, mens Nordland, Innlandet og Trøndelag kan vise til en økende trend. Utover dette er det vanskelig å se noen tydelige mønstre i utviklingen annet enn at sakstallene varierer kraftig fra år til år ved de enkelte konfliktrådene.

Figur 6: Henlagte saker henvist til mekling i konfliktråd, fordelt på konfliktråd, 2014-2020

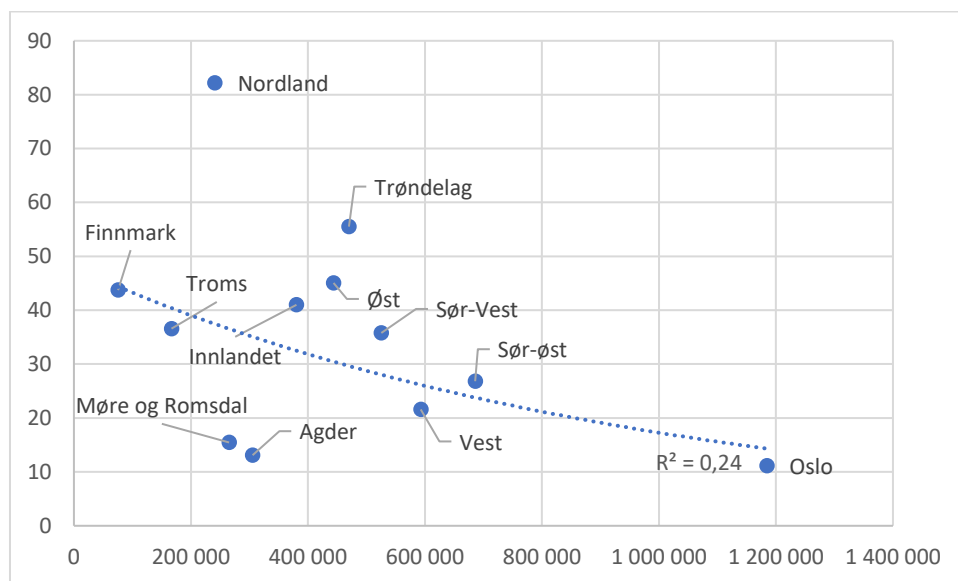


Både straffesaker og henlagte saker overføres eller henvises fra politi og påtalemyndigheten. Det er imidlertid ikke noen tydelige sammenhenger mellom hvor mange straffesaker og hvor mange henlagte saker de enkelte konfliktrådene mottar. Både Oslo og Agder har hatt en tydelig nedadgående utvikling for både henlagte saker og straffesaker siden 2014. Konfliktrådet i Innlandet

har imidlertid hatt en markert nedgang i antallet straffesaker fra 2015, mens antallet henlagte tenderer i motsatt retning. I Troms har begge sakstypene hatt en svakt økende tendens i denne perioden.

Også for henlagte saker er det en viss tendens til at konfliktrådene med et stort befolkningsgrunnlag mottar færre saker pr. 100 000 innbyggere enn konfliktrådene fra mindre befolkningsrike områder. Dette henger først og fremst sammen med at Oslo, også for henlagte saker, peker seg ut med det laveste tallet, med 11 saker per 100 000 innbyggere i 2020. Til sammenligning var de tilsvarende tallene for Nordland og Trøndelag henholdsvis 82 og 56.

Figur 5: Antall henlagte saker mottatt til mekling pr. 100 000 innbyggere fordelt på folketall, 2020



3.1 SAKSNEDGANG – HVA ER PROBLEMET?

Som det tydelig fremgår av analysen over, er det først og fremst straffesaker som har hatt en negativ utvikling de senere årene. Både sivile og henlagte saker viser en relativt jevn utvikling på landsbasis. Arbeidsgruppen vil derfor i den videre utredningen primært fokusere på tilfanget av straffesaker.

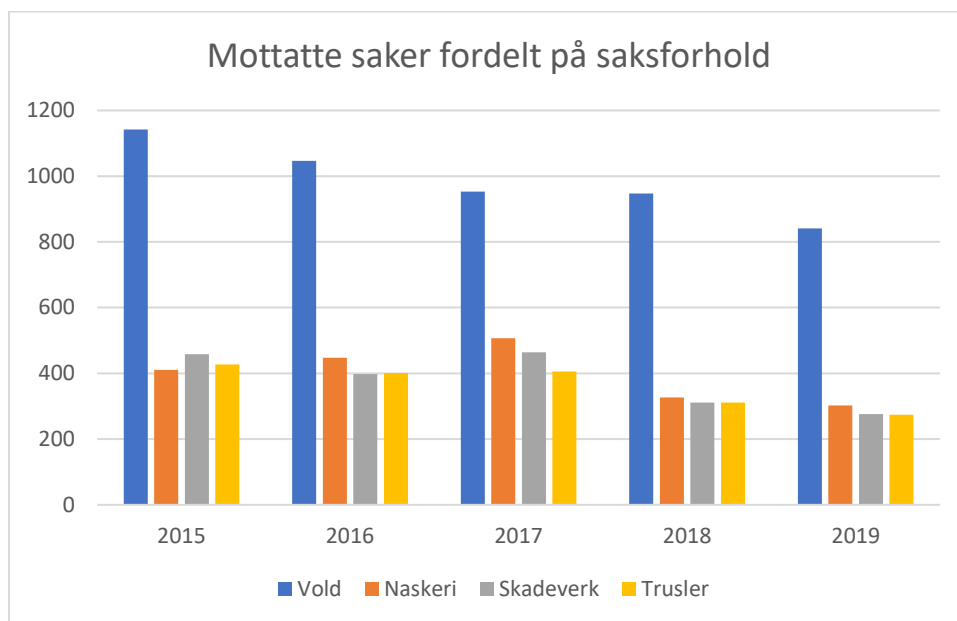
Det er ikke et mål i seg selv at konfliktrådet skal behandle flest mulig straffesaker. Saksnedgangen er først og fremst et problem fordi færre parter i straffesaker får tilbud om å delta i en gjenopprettende prosess, uten at dette skyldes en nedgang i behovet. Den store geografiske variasjonen i bruken av konfliktråd er problematisk mht. rettslikhet og krav til lik praksis i forvaltningen.

3.2 HVILKE SAKSFORHOLD BLIR MELDT INN SOM STRAFFESAKER?

Statistikken over mottatte straffesaker ved konfliktrådene viser at vold, mindre tyveri (naskeri), skadeverk og trusler er de dominerende saksforholdene. De seks siste årene har vold stått for rundt en tredel av alle saksforhold i mottatte straffesaker, mens de andre har stått for mellom 10 og 15 prosent hver i denne perioden.

I årene 2015 til 2019 ser vi at nedgangen har vært relativt jevnt fordelt på de fire største saksforholds-kategoriene. Dette tyder på at utviklingen ikke henger sammen med nedgang knyttet til bestemte typer lovbrudd.

Figur 6: Mottatte saker fordelt på saksforhold¹

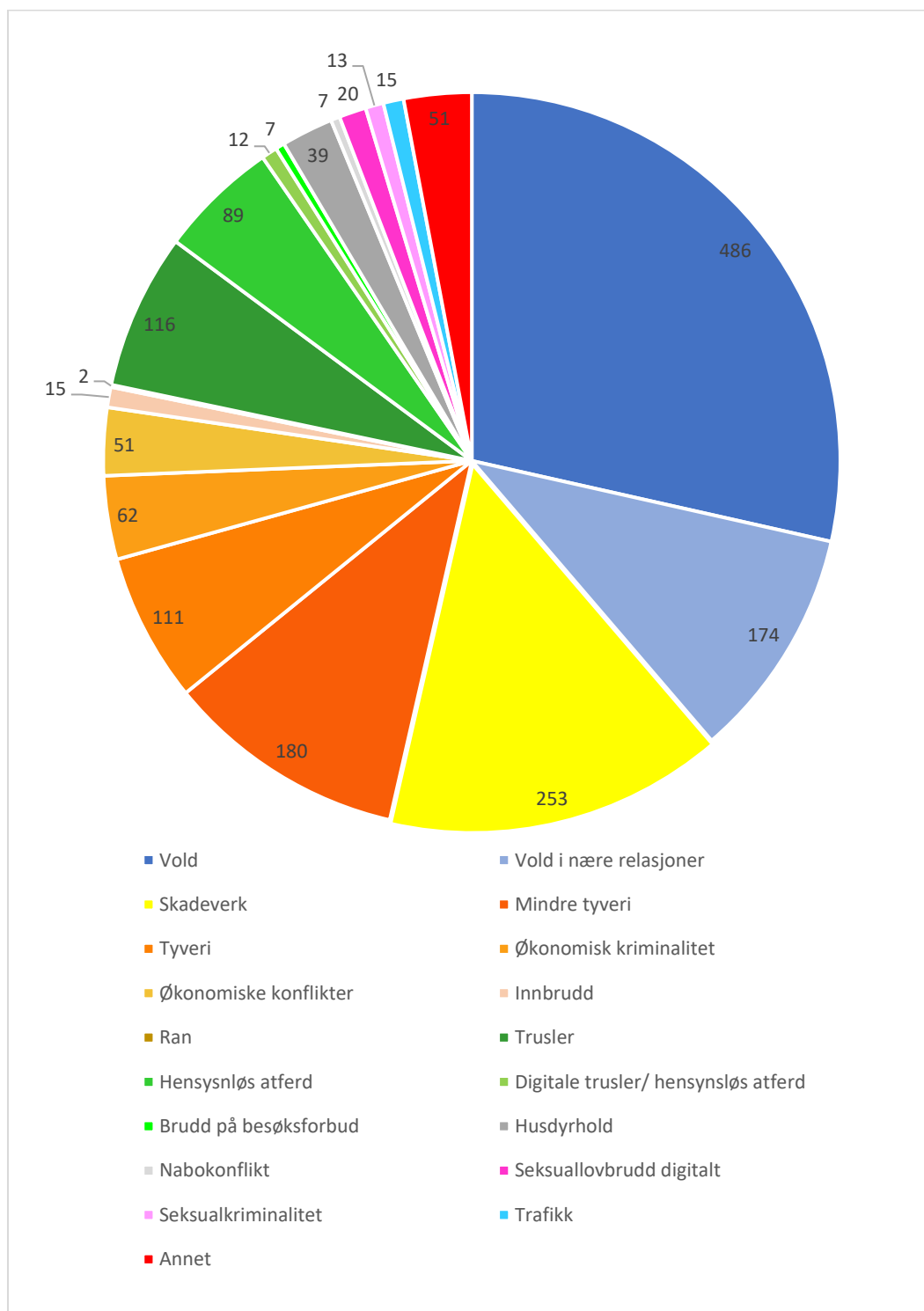


Dersom vi fordeler tallet på de innkomne sakene på både saksforhold og konfliktråd, ser vi at antallet svinger betydelig fra år til år. Det er samtidig heller ikke mulig å knytte nedgangen nasjonalt til noen bestemte typer saksforhold ved enkelte konfliktråd.

Fra og med 17. februar 2020 ble det innført nye saks kategorier hos konfliktrådet i forbindelse med implementering av nytt saksbehandlingssystem. De nye kategoriene er mer finmaskede. Dette gir mer detaljert informasjon, men gjør det også vanskelig å sammenligne utviklingen med tidligere år. Tallene fra 17. februar til 31. desember 2020 bekrefter i stor grad fordelingen i perioden 2015-2019. Samtidig ser vi at vold i nære relasjoner utgjør en betydelig andel av sakene tidligere kategorisert som vold. Det er ellers verdt å merke seg at vold, vinningslovbrudd, skadeverk, trusler og hensynsløs atferd står for over 90 prosent av sakene i perioden.

¹ Det er registrert noe flere saksforhold enn antall saker i perioden. Antallet saker knyttet til de ulike saksforholdene er derfor estimert ut fra den prosentmessige fordelingen av de ulike kategoriene. Dette gjør det mulig å sammenligne utviklingen over flere år.

Figur 6. Mottatte straffesaker ved konfliktrådene fordelt på saksforhold, 17. feb. – 31. des. 2020



3.3 SAKSINNGANGEN – FØR SAKENE KOMMER TIL KONFLIKTRÅDET

Behandling av straffesaker og henlagte saker i konfliktrådene utgjør det siste leddet i straffesakskjeden. Saksutviklingen henger derfor sammen med hvor mange aktuelle forhold som finner veien til politiet samt beslutninger og prioriteringer knyttet til etterforskning og påtale. Vi vil her gå gjennom tall fra tidligere ledd i straffesakskjeden som kan gi en indikasjon på årsakene til nedgangen i antall mottatte straffesaker.

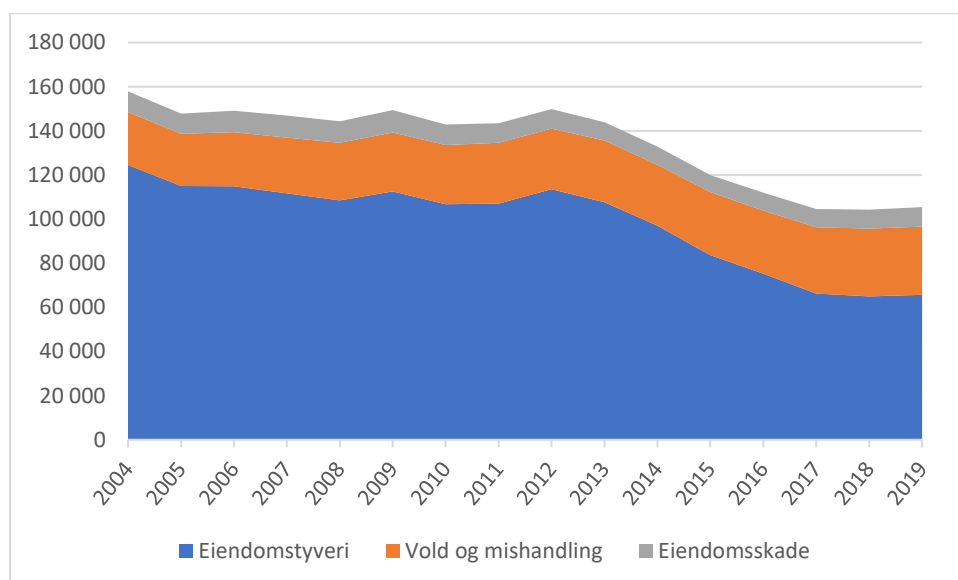
3.3.1 Kriminalitetsutviklingen

Den registrerte kriminaliteten har hatt en markert nedadgående tendens det siste tiåret, fra 398 000 anmeldte lovbrudd i 2009 til 310 000 i 2019. Utviklingen skyldes først og fremst vesentlig færre anmeldte eiendomstyveri. Denne lovbruddsgruppen er nesten halvert i perioden og står for om lag tre firedeler av den totale nedgangen. Vold og mishandling og særlig seksuallovbrudd har derimot økt i denne perioden. Disse lovbruddstypene er imidlertid tallmessig langt mindre enn eiendomstyveri, og de påvirker derfor totaltallet i liten grad.

Straffesaker eller henlagte saker som overføres eller henvises til konfliktråd, kjennetegnes av at de som hovedregel har en direkte fornærmet part. Det følger både av konfliktrådsloven § 1 og av straffeprosessloven § 71a at det må finnes en fornærmet eller skadelidt for at saken skal kunne sendes til konfliktrådet. Det er i tillegg enkelte lovbruddsgrupper som dominerer, og de siste årene har vold, vinningslovbrudd (naskeri) og skadeverk vært de klart vanligste.

Antallet personofre for anmeldte lovbrudd kan derfor gi en indikasjon på utviklingen i antallet aktuelle lovbrudd som blir meldt inn til politiet. Ser vi på utviklingen for de mest vanlige lovbruddstype blant saker til behandling i konfliktrådene, finner vi en betydelig reduksjon de siste femten årene.

Figur 6: Personoffer for anmeldte lovbrudd, utvalgte lovbruddstyper (kilde: SSB)

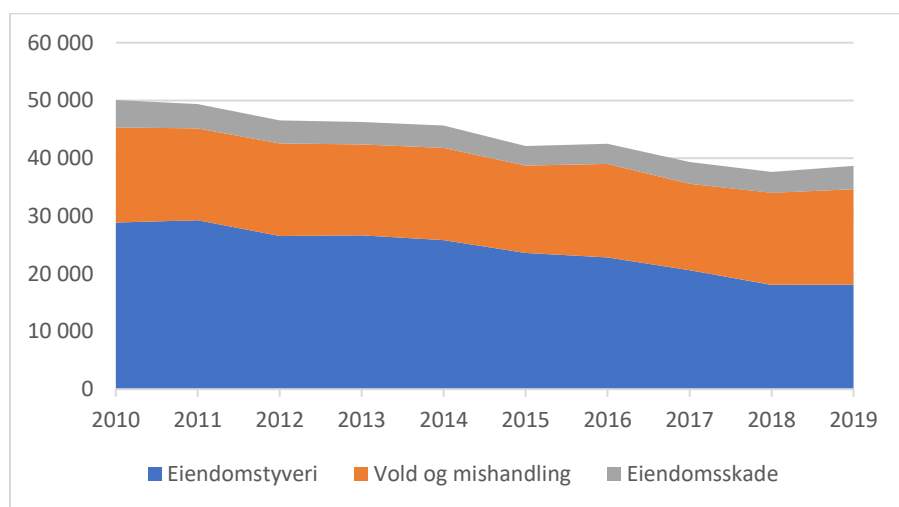


Totalt er antallet personofre for disse tre lovbruddskategoriene redusert med en tredel siden 2004. Dette skyldes i all hovedsak en betydelig nedgang for *eiendomstyveri*, som er tilnærmet halvert i denne perioden, fra om lag 124 500 personofre i 2004 til 65 700 i 2019. På den annen side finner vi en vesentlig økning i antallet ofre for *vold og mishandling*, fra 24 000 i 2004 til 30 900 i 2019, en

økning på 29 prosent. Det er særlig forhold registrert innenfor underkategorien *voldslovbrudd* som har økt i denne perioden, fra 12 300 i 2004 til 17 800 i 2019. Innenfor disse lovbruddene er det særlig interessant å se at antallet personofre knyttet til anmeldt *mishandling i nære relasjoner* har økt med hele 60 prosent siden 2011, fra 2 800 til 4 400. Antallet ofre for eiendomsskade har holdt seg relativt stabilt siden 2004.

En annen forutsetning for overføring av saker til konfliktrådet er at gjerningspersonen er kjent. Når det foreligger en siktelse i en sak, er antatt gjerningsperson identifisert. Antall siktelser mot personer kan derfor gi en indikasjon på volumet av det samlede potensialet for overføring/ henvisning av straffesaker og henlagte saker til konfliktrådet. Også disse tallene bekrefter den nedadgående tendensen vi ser i tallene for personoffer. Fra 2010 til 2019 er antallet siktelser mot personer i saker registrert som *eiendomstyveri*, *eiendomsskade* eller *vold og mishandling* redusert fra oppunder 50 100 til 38 700, en nedgang på 23 prosent. Også her er det *eiendomstyveri* som går mest ned, med hele 37 prosent i perioden. Antallet siktelser innenfor eiendomsskade har samlet gått ned 14 prosent i perioden siden 2010. Her ser vi imidlertid en økende tendens fra 2015. Antallet siktelser innenfor *vold og mishandling* er omtrent på samme nivå som i 2010, men også her ser vi en tendens til økning de siste tre registrerte årene. Denne økningen henger primært sammen med flere registrerte siktelser innenfor undergruppene *kroppskrenkelse* og *trusler*.

Figur 7: Siktelser mot personer, etter utvalgte lovbruddstyper (kilde: SSB)



Selv om det samlede antallet personofre og siktelser innenfor lovbruddstypene som er mest aktuelle for konfliktråd, har gått betydelig ned de siste 10-20 årene, kan man ikke nødvendigvis konkludere med at det samlede «sakspotensialet» for saker til konfliktrådet er tilsvarende redusert. Tall for mottatte saker viser nemlig at saksforhold som registreres som «vold og mishandling», utgjør nær halvparten av alle overførte straffesaker². Denne lovbruddstypen har ikke gått ned, men viser derimot tydelige tendenser til økning de siste årene.

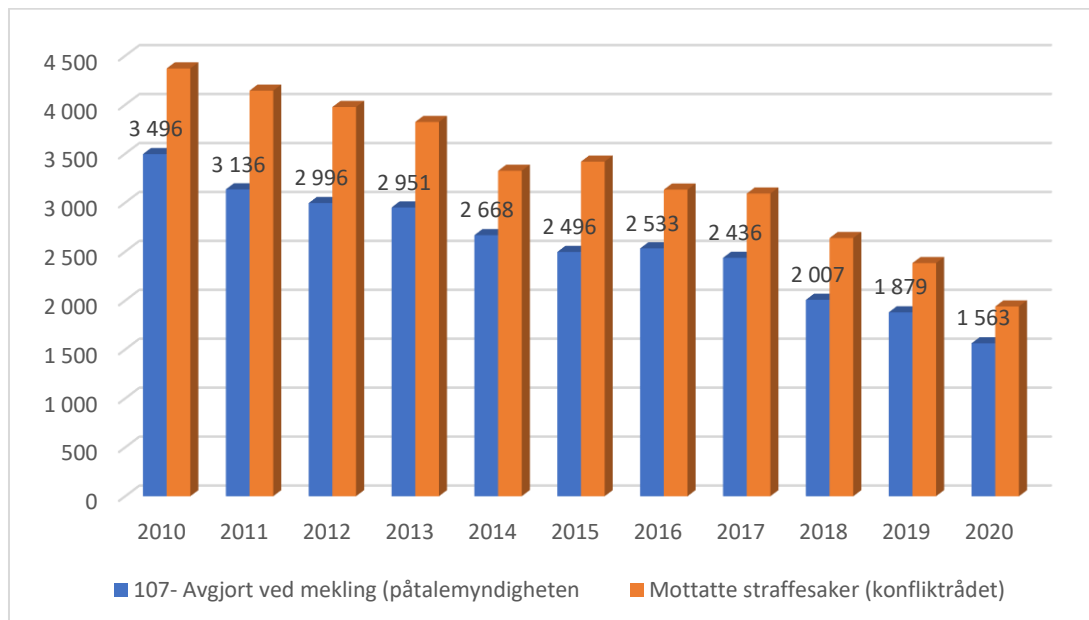
² De siste seks årene har saksforhold registrert som *vold* vært den stabilt største sakskategorien for straffesaker overført til meklingsordning, og har utgjort om lag en tredel av saksvolumet. Forhold registrert som *trusler* har vært det tredje største kategorien og holdt seg på om lag 13 prosent. Dette innebærer at saksforhold anmeldt som *voldslovbrudd* har utgjort i overkant av 40 prosent av de mottatte straffesakene ved konfliktrådet

3.3.2 Etterforskning og påtaleavgjørelser

Utviklingen innen registrert kriminalitet, i form av antallet anmeldelser, personofre og siktelser, gir en viss indikasjon på det samlede sakspotensialet for konfliktrådet. Det er imidlertid nødvendig å også se på tallene for gjennomførte etterforskninger og hvilke koder som er benyttet i forbindelse med påtalebeslutningen.

Tall fra Politidirektoratet (POD) over påtaleavgjørelser viser en jevn og langvarig nedgang i antallet etterforskede lovbrudd kodet 107 – *Avgjort ved mekling*. I perioden 2010 til 2020 er antallet saker avsluttet med denne koden mer enn halvert, fra henholdsvis 3 496 til 1 563 saker. Disse tallene skiller seg fra konfliktrådets tall for mottatte saker ved at de kun omfatter sakene som er sendt til mekling og returnert til påtalemyndigheten som fullført³. Andelen mottatte saker som faktisk mekles og avsluttes, vil dermed påvirke politiets tall. Vi ser imidlertid at både politiets og konfliktrådets tall er relativt parallelle, med et avvik som holder seg mellom 27 og 19 prosent (se figur 8).

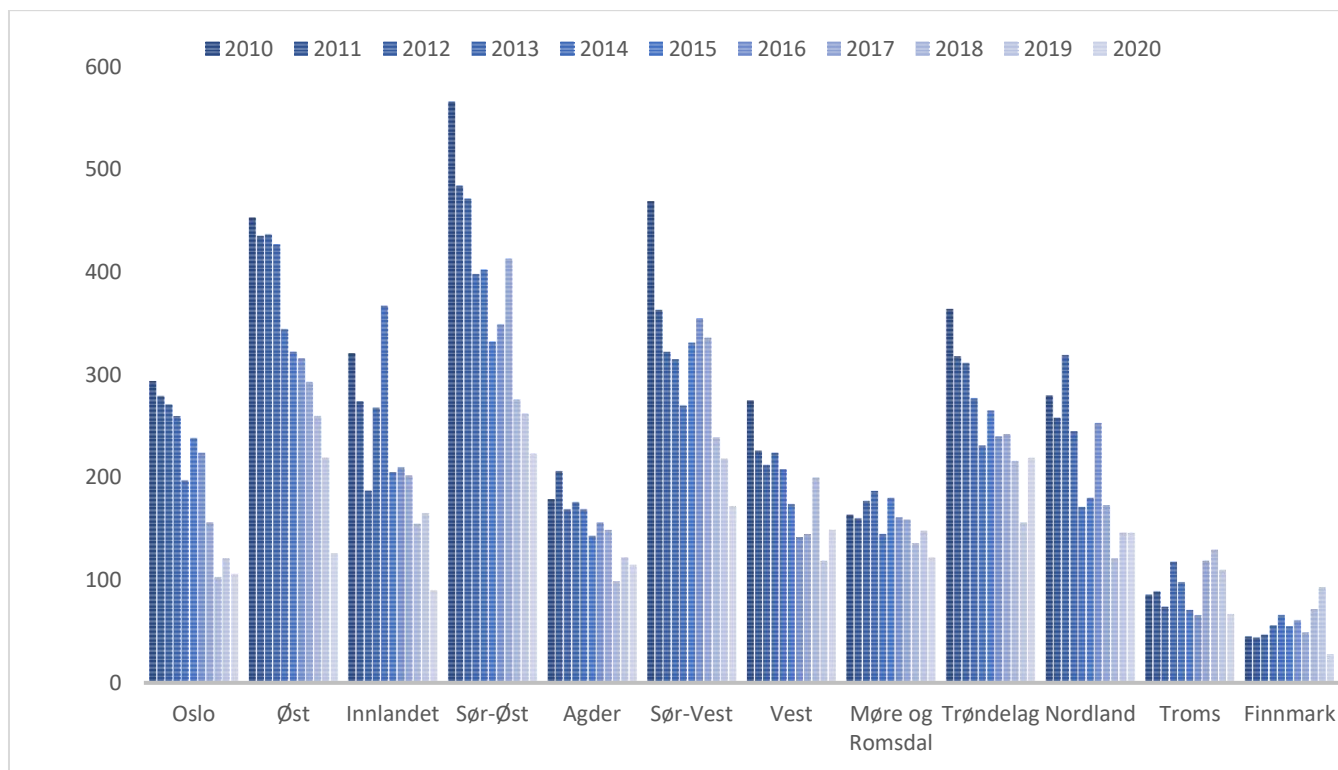
Figur 8: Etterforskede lovbrudd avgjort ved mekling i konfliktråd (kode 107) og mottatte straffesaker ved konfliktrådene.



Dersom vi fordeler sakene på politidistrikt, blir tallene fra politiet og konfliktrådet langt mindre parallelle. Dette kan ha flere årsaker. For det første gjenspeiler dette trolig variasjonen i hvor stor andel av de mottatte sakene som blir meklet. For det andre kan en mekling i konfliktråd besluttes i ett politidistrikt og oversendes et konfliktråd som ikke tilhører distriktet. For det tredje er ikke grensene mellom konfliktrådene og politidistriktene helt parallelle.

³ Det må også tas høyde for at tallene omfatter enkelte saker med ungdomsoppfølging, der kode 199 egentlig skal benyttes. Det finnes ingen egen kode for gjennomført *oppfølging i konfliktråd*. Arbeidsgruppen antar at kode 107 også benyttes i disse sakene. Avviket er etter vår vurdering såpass lite at det ikke endrer den substansielle tolkningen av tallene.

Figur 9: Etterforskede lovbrudd avgjort ved mekling i konfliktråd (kode 107), fordelt på politidistrikt.



Som figuren over viser, har samtlige politidistrikt med unntak av Troms og Finnmark hatt en nedadgående trend hva gjelder etterforskede lovbrudd avgjort ved mekling i konfliktråd. Nedgangen er mest dramatisk i politidistriktene Oslo (-64%), Øst (-72%), Innlandet (-72%), Sør-Øst (-61%) og Sør-Vest (-63%). Til sammen står disse for 72 prosent av den totale nedgangen i perioden 2010-2020.

For å få en indikasjon på hvorvidt utviklingen er et utslag av praksis knyttet til etterforskning og påtalebeslutninger eller nedgang i registrert kriminalitet, vil det være nyttig å se antall etterforskede lovbrudd *avgjort ved mekling i konfliktråd* i forhold til bruk av andre koder. Vi har i den forbindelse samlet sammen et sett med koder vi mener representerer reelle alternativer til mekling i konfliktråd. Dette omfatter primært koder brukt ved illeggelse av forelegg eller påtaleunntatelse.⁴ I tillegg har vi tatt med kode 078 *Henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet*. Den sistnevnte koden har vi inkludert fordi vi ser en vesentlig økning i bruken av koden i 2020, som sammenfaller med en tydelig nedgang i bruk av kode 107 *avgjort ved mekling i konfliktråd*. Denne utviklingen bør sees i sammenheng med midlertidige direktiver om straffesaksbehandling fra Riksadvokaten⁵ som åpner for at også straffesaker med kjent gjerningsperson kan henlegges av kapasitetshensyn. Hvilke

⁴ 136 Vedtatt forelegg på bot, erstatningsbetaling og inndragning, 137 Vedtatt forelegg på bot og inndragning, 53 Vedtatt forelegg på bot, 55 Påtaleunntatelse med prøvetid og særvilkår, 68 Påtaleunntatelse uten vilkår, Prosessøkonomisk påtaleunntatelse, 74 Påtaleunntatelse med prøvetid, Vedtatt erstatning, 77 Vedtatt forelegg på bot og erstatningsbetaling og 78 Henlagt på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet

⁵ Pandemisituasjonen _ Riksadvokatens midlertidige direktiver for straffesaksbehandling 30.03.2020, 3.4 Om henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet: <file:///C:/Users/lafo/Downloads/Midlertidige-direktiver-for-straffesaksbehandling300320-1.pdf>

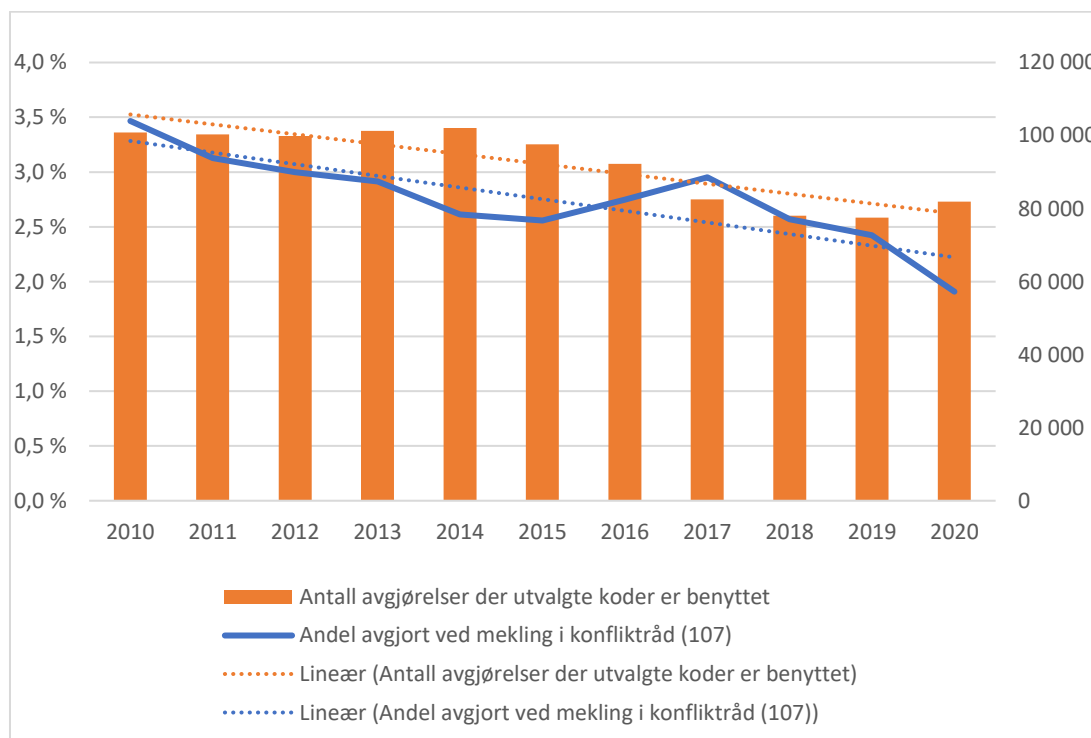
sakstyper dette gjelder skal avgjøres av det enkelte politidistrikt i samråd med sitt statsadvokatembete. I Riksadvokatens direktiver står følgende presisert:

«Riksadvokatens rundskriv om kapasitetshenleggelse vil være et naturlig utgangspunkt ved vurderingen av hvilke type saker som kan henlegges. Formentlig vil det kunne være særlig aktuelt for mindre alvorlige vinningsforhold og økonomisk kriminalitet, skadeverk, saker som rutinemessig anmeldes som ledd i et forsikringsoppgjør eller straffbare forhold som har et sivilrettslig preg».

Vi mener det er grunn til å forvente at opplistingen over vil kunne medføre henleggelse av saker som ellers ville vært egnet for mekling i konfliktråd. Konfliktrådet i Oslo har i årsrapport for 2020 trukket frem henleggelse av kapasitetshensyn som en vesentlig årsak til saksnedgangen. Arbeidsgruppen mener det også er grunn til å tro at økningen i antall henleggelse av kapasitetshensyn kan forklare noe av økningen i antall henlagte saker henvist til mekling i konfliktråd. I praksis betyr dette at saker som tidligere ville blitt overført som straffesaker, kan ha dukket opp som henlagte saker i 2020.

Som det fremgår av den blå kurven i figuren under, har andelen etterforskede lovbrudd avgjort ved mekling i konfliktråd hatt en nedadgående trend siden 2010. Nedgangen flatet ut i årene 2014-2017, men etter det har andelen etterforskede lovbrudd avgjort ved mekling i konfliktråd fortsatt å falle med tiltatt styrke til å kun utgjøre 1,9 prosent i 2020, ned 0,5 prosentpoeng fra året før.

Figur 10: Andel etterforskede lovbrudd avgjort ved mekling i konfliktråd (kode 107), andel av utvalgte avgjørelseskoder⁶

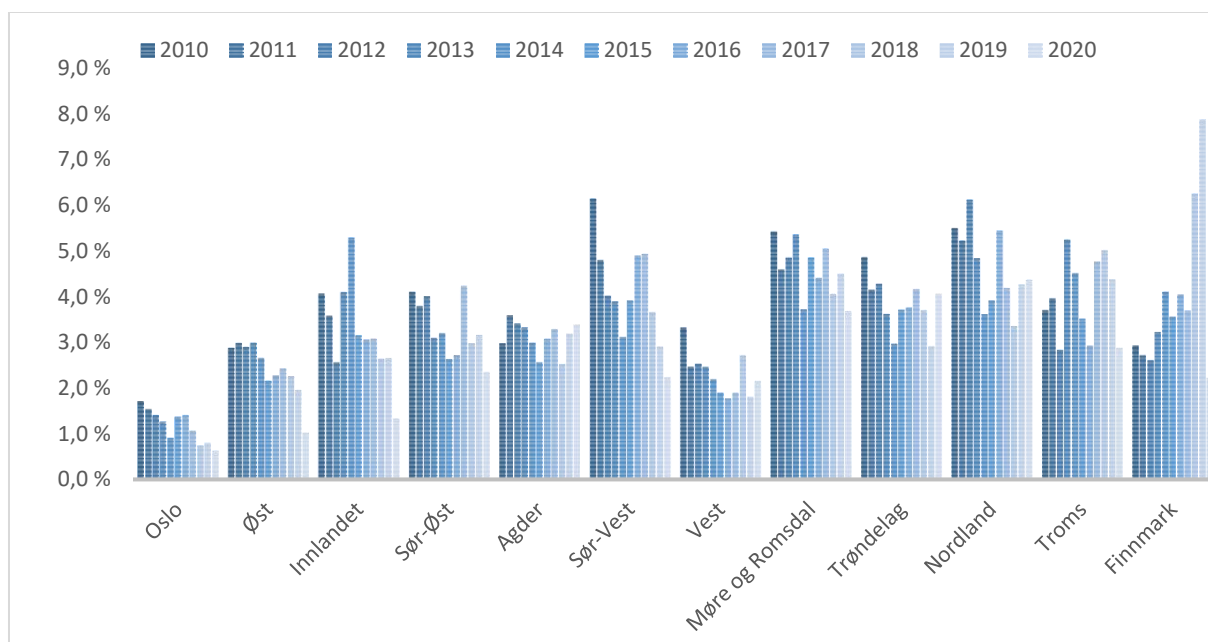


⁶ 136 Vedtatt forelegg på bot, erstatningsbetaling og inndragning, 137 Vedtatt forelegg på bot og inndragning, 053 Vedtatt forelegg på bot, 055 Påtaleunntatelse med prøvetid og særvilkår, 068 Påtaleunntatelse uten vilkår, Prosessøkonomisk påtaleunntatelse, 074 Påtaleunntatelse med prøvetid, Vedtatt erstatning, 077 Vedtatt forelegg på bot og erstatningsbetaling og 078 Henlagt på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet

Vi ser også en tendens til nedgang i det totale antallet etterforskede lovbrudd avgjort med en av de utvalgte kodene, noe som igjen kan henge sammen med den generelle reduksjonen i registrert kriminalitet. Denne nedgangen er imidlertid mindre markert. Dersom vi forutsetter at andelen saker løst med 107 hadde holdt seg stabilt på nivået fra 2010, ser vi at det totale fallet i antall påtaleavgjørelser kun forklarer om lag en firedel av nedgangen i lovbrudd løst ved mekling i konfliktrådet. Tilsvarende ser vi at nedgangen i andel lovbrudd løst med kode 107 kan forklare tre firedeler av nedgangen dersom vi holder det totale antallet konstant. Av dette kan vi utlede at forhold ved etterforskningen og påtalebeslutningen har hatt mer å si for utviklingen enn antallet innkommende anmeldelser. Vi vil samtidig presisere at vi her ikke har sett på sammensetningen av anmeldelsene sett opp mot vesentlige variabler som saksforhold og alder på siktede etc. Det kan dermed også være kjennetegn ved anmeldelsene som gjør at færre har blitt avgjort ved mekling i konfliktråd.

Når det gjelder geografiske variasjoner i andelen etterforskede lovbrudd avgjort ved mekling i konfliktråd, er det ikke overraskende betydelige forskjeller mellom politidistriktene. I årene 2010 til 2020 har *avgjort ved mekling i konfliktråd* stått for gjennomsnitt 1,2 prosent i Oslo politidistrikt. Til sammenligning har denne andelen utgjort 4,6 prosent i Møre og Romsdal og Nordland. Også innad i politidistriktene er det store ulikheter i andelen saker overført til mekling. Et av konfliktrådene har gjort en undersøkelse av de sakene de har mottatt, og sett at 75 % av de overførte sakene kommer fra én av de fire GDE-ene som konfliktrådet dekker, og at det kun er en håndfull av juristene som benytter seg av konfliktrådets tilbud.

Figur 11: Andel etterforskede lovbrudd avgjort ved mekling i konfliktråd (kode 107), andel av utvalgte avgjørelseskoder, fordelt på politidistrikt.



De fleste politidistriktene har hatt en nedadgående tendens i andelen saker løst ved mekling i konfliktråd. Dette omfatter et markert fall i årene fra 2017, og særlig fra 2019 til 2020.

Politidistriktene Oslo, Øst, Innlandet og Sør-Vest peker seg ut med en særlig negativ utvikling. I 2020 ble henholdsvis 0,6 og 1,0 prosent av de etterforskede lovbruddene i Oslo og Øst løst med mekling i konfliktråd. I sistnevnte politidistrikt ble andelen halvert fra 2019 til 2020.

4 STYRING AV VIRKSOMHETENE

Selv om mekling i straffesaker og henlagte saker er en lovregulert ordning, er det også nødvendig at virkemiddelet fremmes i styringen av både politiet og påtalemyndigheten og konfliktrådet. Sentrale styringsdokumenter kan derfor gi en indikasjon på i hvilken grad overføring av saker til konfliktrådet har vært en prioritert oppgave for politi og påtale i årene som har gått.

4.1 POLITI OG PÅTALE

Allerede i forbindelse med arbeid på åstedet og i første møte med partene legges grunnlaget for hvorvidt en sak vil kunne egne seg for konfliktrådsbehandling. Er de faktiske forhold tilstrekkelig kartlagt, har politiet vurdert relasjonen mellom partene og vet man noe om hvordan partene vil kunne stille seg til å møte i konfliktrådet? Dette er forhold som må vurderes i forbindelse med påtalebeslutning og som bør belyses dersom saken skal overføres/ henvises til konfliktråd.

Videre er man avhengig av at medarbeiderne involvert i etterforskningen og påtalebeslutningen har tilstrekkelig kunnskap om konfliktrådet og hvilke saker som kan egne seg. Det er også avgjørende at de er motiverte til å benytte konfliktrådet, noe som igjen avhenger av deres tillit til ordningen og hvor arbeidskrevende det er å sende sakene over. Alle disse vurderingene og beslutningene skal tas i en arbeidshverdag som kan være svært presset. Ressurser, prioriteringer og arbeidsbelastning hos politi og påtale er derfor av sentral betydning. POD og Sfk har sammen gjennomført en spørreundersøkelse blant tilsatte i politidistriktene om bruk av konfliktråd (2019/2020). Formålet med undersøkelsen var økt kunnskap om samarbeidspartners vurdering av *sakspotensial*, *informasjonsbehov* og hvordan *samarbeidet* fungerer mellom politi- påtalemyndighet og konfliktråd. En av respondentene oppsummerer godt hvordan en ev. oversendelse av straffesak til konfliktrådet henger sammen med politiets arbeidsprosesser og ressursituasjon:

«Kunnskapen må ligge hos etterforskere, etterforskningsledere, påtale og ikke minst politipatruljene. Konfliktrådet må «selges inn» til partene i initialfasen, og følges videre til påtales vurdering. Hvis dette ikke er vurdert fra start, er det som regel ikke tid til at konfliktrådet eller andre eksterne skal gjennomføre disse tingene. Så enten har vi alt på plass fra start, eller så kan vi stort sett glemme det. Så stort press har et blitt på etterforskningen.»

Riksadvokaten (RA) har det overordnede ansvaret for all straffesaksbehandling i politiet og den øvre påtalemyndighet. Denne myndigheten utøves særlig gjennom fastsettelse av generelle mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen. Dette kommer til uttrykk i det årlige mål og prioriteringsrundskrivet. En gjennomgang av mål- og prioriteringsrundskrivene fra 2008 og utover viser at RA har gitt tydelige signaler om økt bruk av konfliktråd. Det argumenteres særlig for at mekling i konfliktråd er en egnet reaksjon overfor unge lovbrøyttere. I årene 2008-2010 viser RA til sitt eget tildelingsbrev fra Justis og beredskapsdepartementet (JD) og at regjeringen ønsker økt bruk av konfliktråd. Disse politiske ambisjonene kommer også tydelig til uttrykk i [Rundskriv nr. 4 /2008](#) om bruk av Konfliktråd.

Ønsket om å benytte alternativer til fengselsstraff blir tydelig fremtredende fra 2012. Sitatet under er betegnende på styringssignalene fra RA i denne perioden:

«Særlig ved bekjempelse av barne- og ungdomskriminalitet bør påtalemyndigheten være en pådriver for å prøve ut nye eller alternative reaksjonsformer. Overfor unge lovovertredere er det en målsetting å finne andre straffereaksjoner enn fengsel. Bruk av reaksjonsalternativer

som stormøter eller megling i konfliktråd kan ha en særlig forebyggende effekt gjennom å ansvarliggjøre lovbrøyteren.»⁷

Fra 2015 nevnes også ungdomsoppfølging og ungdomsstraff sammen med mekling i straffesaker. Ambisjonene om økt bruk er samtidig tonet ned, og det vektlegges i stedet at konfliktråd skal benyttes i egnede saker. I rundskrivet i 2019 og 2020 nevnes ikke konfliktrådet for første gang på mange år.

I forbindelse med pandemien i 2020 ga riksadvokaten noen føringer om bruk av konfliktråd i et [midlertidig direktiv](#)⁸ som har blitt oppdatert flere ganger. Riksadvokaten understreket her viktigheten av at konfliktråd benyttes, og minnet samtidig om at det også i saker som henlegges, herunder på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet, kan være et godt tilbud til partene å få muligheten til å møtes i konfliktrådet. Hvis påtalemyndigheten vurderer at saken egner seg, kan den sendes til konfliktrådet som en sivil sak etter konfliktrådsloven kapittel 2.

I tildelingsbrevet fra JD pålegges Riksadvokaten å vektlegge bruk av konfliktråd og straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging i alle sine tildelingsbrev fram til og med 2019. I 2020 gis RA i oppdrag å samarbeide med Sfk og Kriminalomsorgsdirektoratet om en analyse av tidsbruk i ungdomsreaksjonene. Pålegget om å vektlegge bruk av konfliktråd i straffesaker er da tatt ut.

Politidirektoratet (POD) har ansvaret for faglig ledelse, styring, fordeling av ressurser og resultatoppfølging i politi- og lensmannsetaten. Selv om det er påtalemyndigheten ledet av statsadvokatembetene og riksadvokaten, som leder etterforskning og avgjør ev. påtale, vil prioriteringer og mål kanalisert gjennom POD kunne ha mye å si for politiets arbeid med straffesaker og videre om en straffesak blir overført til konfliktråd. Konfliktrådet omtales flere ganger i tildelingsbrevene til POD i perioden 2011-2020. I årene 2015, 2018 og 2019 pålegges POD å rapportere bruk av konfliktråd i form av mekling og straffereaksjoner med oppfølging. I 2020 opphører dette.

4.2 KONFLIKTRÅDENES INNSATS

Årsrapportene i perioden 2013-2019 viser at flere av konfliktrådene arbeider systematisk på flere områder for å stimulere til overføring av egnede saker til mekling i konfliktrådet. Dette arbeidet handler ikke bare om straffesaker og er heller ikke utelukkende rettet mot politi og påtalemyndigheten. Også kriminalomsorgen, SLT-nettverk og kommunale tjenester fremheves som sentrale målgrupper. Etter innføringen av ungdomsoppfølging, ungdomsstraff og oppfølging i konfliktråd i 2014 er det tydelig at disse reaksjonene tar mye plass i det utadrettede arbeidet.

7 Mål og prioriteringer for Straffesaksbehandlingen - politiet og statsadvokatene Rundskriv nr. 1 - Riksadvokaten

⁸Pandemisituasjonen - Riksadvokatens midlertidige direktiver for straffesaksbehandlingen: <https://www.riksadvokaten.no/document/midlertidige-direktiver-for-straffesaksbehandlingen-oppdattert-18-september/>

Kunnskap om konfliktrådet og dets tjenester er en helt sentral innsatsfaktor i konfliktrådernes arbeid opp mot politi og påtale. Virkemidler som blir nevnt i denne sammenheng er blant annet kurs, foredrag, deltakelse på fagdager og nyhetsbrev.

Et annet sentralt mål er å etablere gode samarbeidsrelasjoner mellom konfliktrådet og politi og påtale. Deltakelse, faglige bidrag og synlighet på ulike arrangementer trekkes frem i denne sammenheng. Flere av rådene rapporterer også at de har etablert faste møter med politiet.

Selv om det er påtalemyndighetens ansvar å vurdere egnethet og innhente samtykke i de enkelte sakene, er det tydelig at flere av konfliktrådene går langt i å bistå i dette arbeidet. Konfliktrådet har ofte bedre forutsetninger for å vurdere om den enkelte sak egner seg, og en «fremoverlent» tilnærming til dette arbeidet kan bidra til at en større andel av sakene man mottar blir gjennomført ved mekling.

En gjennomgående utfordring for konfliktrådene er at det er stort gjennomtrekk blant tilsatte i politi og påtale, og særlig blant påtalejuristene. Kunnskapsnivået og samarbeidsrelasjoner som opparbeides er derfor «ferskvare» og må jevnlig repeteres i takt med at nye medarbeidere tar plass. Flere av konfliktrådene rapporterer om utfordringer særlig knyttet til politireformen. Ny organisering, blant annet ved etablering av felles straffesaksinntak (FSI), har medført at arbeidet må rettes inn mot nye enheter og medarbeidere, samtidig som reformarbeidet i seg selv har vært ressurskrevende. Konfliktrådene rapporterer at det oppleves mer krevende å nå fram til de rette medarbeiderne og at politiet fremstår mindre tilgjengelig som følge av økt tidspress og knappe ressurser.

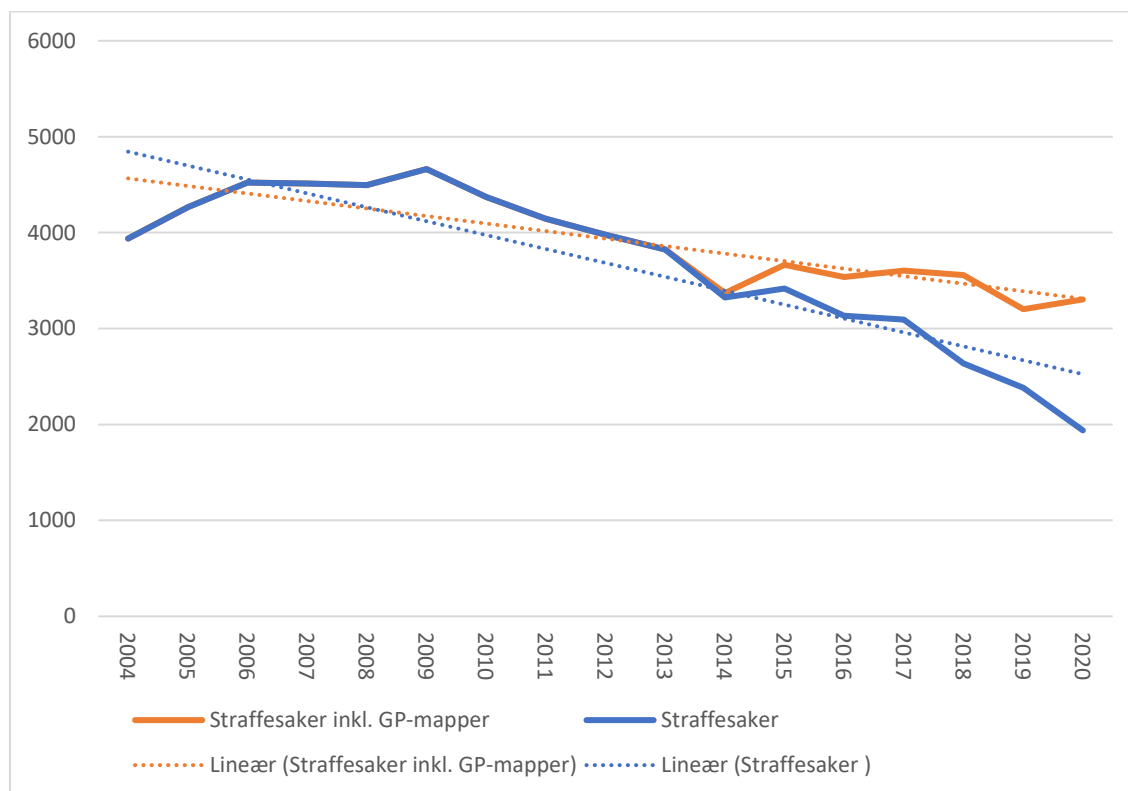
Også på sentralt nivå arbeider konfliktrådet med mål om å stimulere til at egnede saker blir overført til behandling i konfliktrådet. I årsrapportene for Sfk fra 2013 er det imidlertid tydelig at samarbeidet med Riksadvokaten og særlig Politidirektoratet har flere formål enn å stimulere til flere egnede straffesaker og henlagte saker. Fra 2014 vies mer og mer oppmerksomhet til straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging som ble etablert i samme året. Dette er gjennomgående i årsrapportene til både Sfk og de enkelte konfliktrådene. Behovet for samhandling knyttet til disse reaksjonene er vesentlig mer omfattende og handler blant annet om innhenting av samtykke, tidsbruk, overføringsgrunnlag og håndtering av brudd. I tillegg er langt flere etater involvert i disse straffereaksjonene enn i de ordinære meklingssakene, blant annet kriminalomsorgen og kommunale velferdstjenester. Rapportene fra årene etter 2014 bærer preg av at innføringen av reaksjonene er en betydelig utfordring for hele organisasjonen, og at dette tar mye plass i etatens utadrettede virksomhet.

Den negative saksutviklingen for meklingssaker blir tydelig omtalt i årsrapporten både for Sfk og de enkelte konfliktrådene. Staten viser her til arbeidet som gjøres for å stimulere til overføring av flere saker. Samtidig understrekes det at sakstilfanget til syvende og sist ikke er noe konfliktrådet styrer over.

Det kan innvendes at konfliktrådet ikke har forholdt seg til den reelle nedgangen i antallet straffesaker i rapporteringene for perioden 2014 til 2019, og at tallene for mottatte straffesaker har vært kunstig høye i disse årene. Fram til implementeringen av et nytt saksbehandlingssystem (Elements) i februar 2020, var det nemlig ikke mulig å skille ut tall for mottatte straffesaker fra tall for meklinger gjennomført i forbindelse med ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, såkalte GP-mapper. Straffesakstallene var derfor kunstig høye i flere år. Som det fremgår av figur 12 viser den oransje kurven, som inkluderer GP-mapper, en relativ stabil utvikling for ordinære straffesaker i årene 2014-

2019. I virkeligheten var det et betydelig fall i sakstilfanget i disse årene. Denne nedgangen ble altså kamouflert av et økende antall ungdomsoppfølginger. Manglende kunnskap om den faktiske saksnedgangen kan ha medvirket til at konfliktrådet i mindre grad har iverksatt tiltak for å snu utviklingen.

Figur 12: Mottatte straffesaker og opprettede GP-mapper i forbindelse med ungdomsreaksjonene



4.3 OPPSUMMERING - HVORFOR HAR SAKSTALLET GÅTT SÅ KRAFTIG NED?

Utviklingen i antallet straffesaker overført til mekling i konfliktråd henger sammen med en rekke forhold. Vi vil her peke på noen helt sentrale faktorer som trolig har dratt utviklingen i denne retning.

4.3.1 Prioriteringer og innføring av nye straffereaksjoner

Konfliktrådene ble statlige i 2004. Det innebar en sentralisering og en ny offensiv av målrettet arbeid opp mot samarbeidspartnere. Det ble avholdt konferanser med påtalemyndighet og departement, og ikke minst ble det sendt et nytt rundskriv fra Riksadvokaten i 2008 om bruk av konfliktråd i straffesaker. Disse første årene etter statlig overtakelse innebar på flere vis et økt fokus på konfliktråd, som til dels kan forklare utvikling fram til sakstoppen i 2009. Deretter innledes en periode med omfattende utviklingsarbeid av nye straffereaksjoner for unge lovbrytere som munner ut i Prp.L.57 (2013-2014) og iverksettelse av ny lov om konfliktråd 1.juli 2014. Oppmerksomhet mot implementering av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging har preget etatsstyringen, krevd mye av konfliktrådernes ressurser og preget ulike samarbeidsarenaer med politi- og påtalemyndighet. Dette fremgår tydelig av styringsdokumentene for de involverte aktørene. Dette endrede fokuset vurderes relevant som del av mulige forklaringer på nedgangen i straffesaker overført til mekling i konfliktråd.

Økningen i antallet ungdomsreaksjoner i perioden etter implementeringen har trolig bidratt til å «kamuflere» nedgangen i antallet ordinære straffesaker. Delvis fordi de nye sakene har krevd mye ressurser og oppmerksomhet, men også fordi saksmapper opprettet i forbindelse med gjenopprettende møter i ungdomsreaksjonene har blitt tatt med i statistikken over mottatte straffesaker.

Det er sannsynlig at påtalemyndigheten har ilagt ungdomsoppfølging i enkelte saker som trolig hadde blitt overført til mekling i konfliktråd i tiden før de nye straffereaksjonene ble innført i 2014. Dette har i praksis medført at noe av sakstilfanget har flyttet seg fra ordinære straffesaker til ungdomsreaksjoner. Omfanget av dette er imidlertid høyst usikkert, og forklarer uansett ikke mer enn en mindre del av nedgangen.

4.3.2 Ressurser og prioriteringer hos politiet og påtalemyndigheten

Tallene for påtalebeslutninger viser at politiet i synkende grad har tatt i bruk mekling i konfliktråd i straffesaker, særlig de tre siste årene. Konfliktrådet er ikke blitt nevnt i Riksadvokatens mål og prioriteringsrundskriv de to siste årene, og Politidirektoratet bes ikke lenger om å rapportere på bruk av konfliktråd. Det er sannsynlig at dette har påvirket sakstilfanget i negativ retning.

Siden 2015 har politiet vært gjennom en ressurskrevende reform. Dette har bidratt til å svekke politiets etterforskningskapasitet en periode. Samtidig har organisatoriske endringer brutt opp gamle samarbeidsrelasjoner og gjort det mer krevende for konfliktrådene å nå de rette medarbeiderne i politiet.

4.3.3 Størst fall i befolkningstette områder

Utviklingen i antallet straffesaker viser at fallet er klart mest dramatisk i de mest befolkningsrike politidistriktene, som i utgangspunktet hadde relativt høye sakstall. Dette har bidratt til at nedgangen på landsbasis er såpass stor.

4.3.4 Nedgang eller endringer i kriminaliteten

Den registrerte kriminaliteten har gått betydelig ned de siste 10 årene, særlig antallet vinningslovbrudd. Det er naturlig å anta at dette kan gi utslag i form av færre straffesaker overført til mekling i konfliktråd.

Likevel omfatter ikke denne nedgangen alle lovbruddstyper. Voldslovbrudd har i denne perioden hatt en betydelig økning. Vold utgjør det klart vanligste saksforholdet i straffesaker overført til mekling i konfliktråd, og andelen har lenge hatt en økende tendens.

Vår analyse av påtalebeslutninger i politidistriktene viser at nedgangen i mottatte straffesaker først og fremst henger sammen med at en mindre andel av de etterforskede lovbruddene blir avgjort med mekling i konfliktråd. Den totale nedgangen i antallet etterforskede lovbrudd har trolig begrenset innvirkning.

Den gjennomførte utredningen gir ikke svar på om nedgangen i sakstallet også kan skyldes at en mindre andel av de etterforskede lovbruddene egner seg for konfliktrådsbehandling. Tilbakemeldinger fra politi og påtale om et stort sakspotensial⁹ tyder imidlertid på at dette neppe har noen vesentlig betydning.

⁹ Brukerundersøkelse blant tilsatte i politi og påtale 2019-2020

4.3.5 2020 – et spesielt år?

Som følge av pandemisituasjonen har 2020 vært unntaksår på mange måter. Dette gjenspeiler seg trolig i at sakstilfanget ha vært spesielt lavt dette året. Det er sannsynlig at ting vil normalisere seg som følge av nedgang i smitte og smittevernstiltak. Likevel er det viktig å ta i betraktning at unntakstilstanden trolig vil etablere praksis som vil kunne få følger i lengre tid framover med mindre det tas tak i situasjonen.

5 HVA ER EN EGNET SAK?

Mye av utfordringene knyttet til overføring av straffesaker til mekling i konfliktråd handler om å finne de egnede sakene og innhente samtykke fra partene. Vi vil derfor gå nærmere inn på når konfliktråd er en egnet reaksjon og hvordan etatene samarbeider om egenhetsvurdering og samtykkeinnhenting.

5.1 HVA SIER LOVERKET?

Det er flere hjemler for å overføre saker til mekling i konfliktrådet¹⁰, men de formelle vilkårene er de samme uansett overføringsgrunnlag:

For det første er det et krav til at påtalemyndigheten/domstolen vurderer at straffeskyld anses bevist. I tillegg skal partene i hovedsak være enige om saksforholdet som konflikten gjelder, jf. konfliktrådsloven § 11. I forarbeidene til konfliktrådsloven¹¹ er dette utdypet: «Det skal ikke foregå noen bevisvurdering i konfliktrådet. Meklerne skal kunne bygge på det saksforhold partene i fellesskap legger frem.»

For det andre skal begge partene samtykke til et gjenopprettende møte. Samtykket skal normalt foreligge før saken sendes til konfliktrådet, men konfliktrådet kan bistå med å hente inn samtykke jf. konfliktrådsforskriften § 4. I forarbeidene er det presisert at konfliktrådet også kan være best egnet til å ta jobben med å hente inn samtykket: «*I enkelte tilfeller kan dette være mest hensiktsmessig, da konfliktrådet gjerne har mer erfaring med innhenting av samtykke og ofte står nærmest til å gi kvalifisert informasjon om tilbudet.*»

For det tredje er det et krav at saken må egne seg for konfliktrådsbehandling. Det er gitt få føringer i forarbeidene til konfliktrådsloven eller straffeprosessloven for hvilke sakstyper som egner seg. Dette er imidlertid nærmere beskrevet i Riksadvokatens Rundskriv nr. 4 2008¹². Her er det presisert at konfliktrådsbehandling primært egner seg i saker der individualpreventive hensyn taler for slik behandling og der allmennpreventive hensyn ikke taler mot. Det utdypes videre at konfliktråd svært sjelden er aktuelt i saker der ubetinget fengsel er et alternativ og i utgangspunktet heller ikke saker der samfunnsstraff er aktuelt.

¹⁰ Straffeprosessloven § 71 a første ledd (direkte overføring), straffeprosessloven § 69 jf. straffeloven § 37 i (vilkår for påtaleunntatelse), straffeloven § 34 jf. § 37 i (vilkår for betinget fengsel)

¹¹ Prop. 57 L (2013-2014) *Lov om konfliktrådsbehandling*, s. 84:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-57-L-20132014/id754374/>

¹² Riksadvokatens rundskriv 4/2008 «Konfliktråd»: <https://www.riksadvokaten.no/document/konfliktrad-2/>

Når det gjelder hvilke sakstyper som egner seg, nevner riksadvokaten spesielt vinningslovbrudd som naskeri og tyveri, skadeverk og enkelte legemsfornærmelser, særlig de som springer ut av en forutgående konflikt. Andre presiserte lovbruddstyper er trusler, krenkelser av privatlivets fred, diskriminering og brudd på opphavsrettigheter. Det er videre en forutsetning at noen er skadelidende i saken, noe som i stor grad utelukker narkotika- og trafikksaker. Riksadvokaten gir i rundskrivet føring om at overføring til konfliktråd rutinemessig skal vurderes for disse sakstypene.

Riksadvokaten trekker videre frem at mekling er mest aktuelt når gjerningspersonen er tidligere straffet, men at det også kan vurderes som en adekvat reaksjon tross tidligere straffbare forhold. Riksadvokaten viser til at det også må vektlegges hva som vil være en god løsning for fornærmede. Det presiseres at gjerningspersonens alder ikke er avgjørende for vurdering av sakens egnethet.

5.2 FAGLITTERATUR OG ERFARINGER FRA PRAKSIS

Mekling i konfliktråd ble lovregulert i 1991 med en relativt vid rammelov, og det har siden dette vært et samspill mellom praksis og rammeverk som har angitt og senere utvidet anvendelsesområdet for reaksjonen og gjenopprettende prosess som metode. Konfliktrådet erfarer at påtalemyndigheten har utvidet rammene og vurderingene av hva som er egnede saker, selv om det ikke har kommet nye føringer fra lovgiver eller høyere påtalemyndighet for sakstyper og egnethet. Denne utvidede forståelsen er etablert i dialog med konfliktrådene, og baserer seg i stor grad på hvilke typer saker man har erfart egner seg for gjenopprettende prosess.

I dag ser vi at vold og vold i nære relasjoner utgjør om lag 40 prosent av de mottatte straffesakene. Dette kan tyde på at det har vært en klar bevegelse i hvilke typer saker som anses egnet siden Riksadvokaten formulerte sitt rundskriv om konfliktråd i 2008. Utviklingen kan også avspeile et større fokus på hva som bidrar til å forebygge videre konfliktopptrapping, samt fornærmedes behov for bearbeiding og trygghet.

For å gi et fullgodt og mer spesifikt svar på hva som er en egnet sak, må vi derfor se på intensjonen for ordningen, sentral faglitteratur og erfaringer fra praksis.

Gjenopprettende prosess, som er den norske oversettelsen av fagfeltet «restorative justice» defineres ofte som *en prosess for å involvere så langt som mulig, alle som er del av og berørt av et bestemt lovbrudd, for at de i fellesskap kan identifisere skader, behov og forpliktelser lovbruddet har skapt, for derigjennom søke å hele og gjenopprette urett så godt det lar seg gjøre* (H. Zehr 2004)¹³. Fagfeltet internasjonalt er i stor grad drevet fram av praktikere, forskere, ulike interesseorganisasjoner, og blant dem organisasjoner som arbeider for å styrke fornærmedes rettigheter.

Konfliktrådsbehandling adresserer i større grad de følelsesmessige sidene ved et lovbrudd, i en prosess der partene selv, direkte overfor hverandre, kan beskrive med egne ord sine opplevelser og behov i et tilrettelagt møte med meklere til stede. De personlige møtene (jf. konfliktrådslovens § 12) kan skape mulighet for bearbeiding, endring og utvikling. I forarbeidene til dagens lovverk framgår intensjon og målsettinger for bruk av gjenopprettende prosess, blant annet i dette sitatet:

¹³ Howard Zehr 2004: «Commentary: Restorative justice: Beyond victim-offender mediation»: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/cfltrq22&div=17&id=&page=>

«(...) selv om ikke alle skader kan repareres, vil konfliktrådsbehandling kunne bidra til at partene og andre berørte i større grad kan legge hendelsene bak seg. Regjeringens mål er derfor at gjenopprettende prosess skal gjøres tilgjengelig for alle berørte, i alle saker og gjennom hele straffesakskjeden.» (Prop L57 2013-2014, kap. 1.1, 4.)

En gjenopprettende prosess i en straffesak skal ta utgangspunkt i krenkelsen og de behov og forpliktelser som har oppstått som følge av denne. For at en sak skal være egnet for konfliktråd, er det derfor viktig at partene kan nyttiggjøre seg av den gjenopprettende prosessen, at de har behov for tjenesten. Behovene kan være svært ulike. Det kan for eksempel være et ønske om å reparere en relasjon, å få anerkjennelse for en begått urett, gjøre godt igjen eller å finne en løsning på en konflikt. Det er partene selv som må vurdere om de har behov for å delta. Det er samtidig viktig at de får tilbudet dersom saken ellers ligger innenfor kravene i lovverket.

Fra konfliktrådenes side vil vurderingen av egnethet i hovedsak legge vekt på om partene er egnet. Det er viktig at fornærmedes opplevelse av grad av krenkelse er utgangspunktet for møtet. Den fornærmede skal ikke oppleve gjennom konfliktrådets tilbud å bli utsatt for press, nye krenkelser eller fare. Fornærmede skal heller ikke benyttes som et middel i rehabilitering av en gjerningsperson. Dette er hensyn som også framheves i en rekke internasjonale anbefalinger¹⁴ på fagfeltet.

For konfliktrådene er det helt fundamentalt at partene opplever møtet som frivillig og trygt, og at de kan delta aktivt. Dette avspeiles både i grunnprinsipper for gjenopprettende prosess¹⁵ og i [konfliktrådsloven](#) kap.1, §§1-21. I denne sammenheng kan det være særlig viktig å vurdere følgende:

- Maktrelasjonen mellom partene: er det fare for at et gjenopprettende møte kan oppleves som nok et overgrep eller ikke er hensiktsmessig på grunn av skjeve maktrelasjoner?
- Er partene mentalt forberedt og/eller i stand til å forstå hva som møter dem i et gjenopprettende møte?
- Kan gjerningspersonen ha hensikter med møtet som ikke er til fornærmedes beste?

5.3 UTFORDRINGER KNYTTET TIL INNHENTING AV SAMTYKKE OG EGNETHETSVURDERING

For å ilegge mekling, er det et vilkår i loven at partene samtykker og saken er egnet for dette, og det er derfor påtalemyndigheten som har det formelle ansvaret for å vurdere om vilkårene er tilstede. Konfliktrådet yter imidlertid ofte bistand til å innhente samtykke, og arbeidsdelingen mellom etatene varierer mellom de ulike politidistriktene. Blant annet er det stor geografisk variasjon i andelen mottatte saker der påtalemyndigheten har innhentet samtykke til konfliktrådsbehandling. Når det ikke er innhentet samtykke fra partene, er sjansen for at saken blir avsluttet med et gjenopprettende møte vesentlig lavere. Konfliktråd som mottar mange saker uten samtykke, har ofte lavere andel meklede saker. Dette kan avspeile flere forhold, eksempelvis at sakene var lite egnet, at

¹⁴ [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/29/EU af 25. oktober 2012 om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheter, støtte og beskyttelse og om erstatning §§9, 46](#)

¹⁵ 10 grunnprinsipper som viser retning og standard for konfliktrådenes gjenopprettende arbeid. Konfliktrådet 5. september 2019.

konfliktrådets kapasitet er begrenset, samt mulig forbedringspotensial i konfliktrådernes arbeid med samtykkeavklaring.

Selv om det formelle ansvaret for egnethetsvurdering og innhenting av samtykke tydelig ligger hos påtalemyndigheten, er det mange steder en etablert praksis at konfliktrådet bidrar. Denne praksisen kommer også til uttrykk i *Riksadvokatens midlertidige direktiver for straffesaksbehandling* av 29.05.2020¹⁶:

«Konfliktrådene har opplyst at de har god kapasitet til å håndtere saker også i pandemisituasjonen, og riksadvokaten understreker viktigheten av at denne muligheten benyttes. Meklingen skjer ved telefon - og videomekling, jf. konfliktrådslovens § 12. Konfliktrådet vurderer i dialog med partene om saken egner seg for slik mekling, og kan også være behjelpelig med å innhente samtykke til konfliktrådsbehandling.»

Egnethetsvurdering og innhenting av samtykke er en særdeles viktig, men også krevende del av saksforberedelsen. Vurderingen krever både kunnskap om gjeldende lovverk, konfliktrådet og gjenopprettende prosess som metode. Det krever også utøvelse av skjønn og tid til å informere partene. Som nevnt bør informasjon relevant mht. konfliktrådsbehandling innhentes allerede innledningsvis i etterforskningen og følge saken hele veien til det skal fattes en påtalebeslutning. Man er derfor avhengig av å ha denne kompetansen i alle ledd og at det innarbeides rutiner i straffesaksbehandlingen som sikrer at alle saker vurderes og etterforskes mht. konfliktrådsbehandling. Dette er et av mange viktige kompetanseområder som skal ivaretas i politiet, og de er tydelig at dette er krevende å opprettholde over tid.

Det kan ofte ta tid for partene å ta stilling til om de ønsker å delta i et gjenopprettende møte og ofte takker fornærmede nei dersom de skal bestemme seg umiddelbart. I alvorligere saker som vold og trusler har partene ofte behov for god informasjon med mulighet til å stille spørsmål slik at de oppnår trygghet til å takke ja til dette tilbudet. Det er nettopp i slike saker at en gjenopprettende prosess kan ha stor verdi for begge parter også med forebyggende effekter. Dette gjør at innhenting av samtykke kan være tidkrevende, og at det kan være en fordel å ha kunnskap om og erfaring med å håndtere partene og deres behov.

Konfliktrådet har i mange tilfeller bedre kompetanse på å vurdere egnethet, og i samråd med partene vurdere om mekling i konfliktråd kan være en god løsning. Dette gjør at konfliktrådet ofte påtar seg oppgaver som formelt ligger under politi og påtale. Dette kan mange steder være en hensiktsmessig løsning. Det er imidlertid viktig at konfliktrådet ikke blir brukt til å etterforske saker, dvs. kartlegge saksforhold og avhøre partene. Å bruke mye ressurser tidlig i straffesaksprosessen kan også være krevende for en liten etat som konfliktrådet.

Arbeidsgruppen mener på bakgrunn av dette at det er behov for å se nærmere på arbeidsdelingen mellom konfliktråd og politi og påtalemyndigheten og lage klarere retningslinjer for hvordan etatene skal samhandle i straffesaker.

¹⁶ *Riksadvokatens midlertidige direktiver for straffesaksbehandling* av 29.05.2020, avsnitt 2.3.
<https://www.riksadvokaten.no/document/midlertidige-direktiver-for-straffesaksbehandlingen-oppdatert-29-mai/>

6 HVORDAN FÅ FLERE EGNEDE SAKER?

Utfordringene med overføring av straffesaker til meklingskonfliktråd bunner på mange måter i at oppgaven etatene er satt til å løse i fellesskap, tidvis er svært krevende. Lokalt nivå har i praksis relativt stort handlingsrom til å finne egnede løsninger på hvordan man skal sile ut de egnede sakene og innhente samtykke. Dette kan i mange tilfeller være hensiktsmessig. Samtidig gir dette seg utslag i stor praksisforskjell og at konfliktrådene bruker uforholdsmessig store ressurser på å stimulere politidistriktene til å overføre flere egnede straffesaker.

En faktor som gjør dette særlig utfordrende, er at maktforholdet mellom etatene er grunnleggende skjevt. Det er politiet og påtalemyndigheten som gjennom etterforskning og påtalebeslutninger, avgjør hvor mange saker som skal oversendes konfliktrådet. Samtidig er de minst avhengig av samarbeidet for egen samlet måloppnåelse. Politiet har en langt mer sammensatt oppgaveportefølje og et bredere samfunnsoppdrag, og straffesaker egnet for overføring til konfliktråd utgjør uansett en liten del av deres ansvarsområde. Gjennomrettende prosess som en del av straffesakskjeden står derfor i konstant fare for å bli nedprioritert.

Egnethetsvurdering og samtykkeinnhenting krever ressurser og særlig kompetanse. Denne kompetansen er tydelig en mangelvare i politiet, og etaten tar etter arbeidsgruppens vurdering lite ansvar for å sørge for at denne kompetansen er på plass. Respondentene i undersøkelsen gjennomført i politidistriktene (2019/2020) var svært tydelige i sine svar når det gjaldt behov for kunnskap om konfliktråd.

For å fremme et høyere og mer stabilt tilfang av egnede straffesaker er det etter arbeidsgruppens vurdering helt nødvendig at virkemidlene og ansvaret er bedre balansert mellom etatene og ikke minst mellom sentralt og lokalt nivå i Konfliktrådet.

Arbeidsgruppen mener både eksisterende og aktuelle tiltak for å fremme økt sakstilfang kan deles inn i følgende fire kategorier:

1. Deling av kunnskap – gjøre kunnskap og informasjon om konfliktråd og gjenopprettende prosesser tilgjengelig
2. Opplæring / kompetansebygging – toveisprosess der mottaker aktivt erverver innsikt og kompetanse til å utføre konkrete oppgaver.
3. Samhandling – etatenes arbeid er koordinert på en måte som fremmer begge partenes måloppnåelse.
4. Samarbeid – deltakerne / etatene tar aktivt del i konkret oppgaveløsning.

For å få til et effektivt og treffsikkert arbeid med siling av straffesaker egnet for konfliktrådsbehandling, er det nødvendig at alle disse fire punktene er ivarettatt. Det er også en klar fordel at så mye som mulig av prosessen er samordnet i form av fellesløsninger og rutiner som sikrer kunnskapsdeling, opplæring og samhandling. Dette vil friggi ressurser til det viktige arbeidet som må gjøres på lokalt nivå i form av konkret samarbeid.

6.1 DELING AV KUNNSKAP

Det er avgjørende at tilsatte i både konfliktrådet og politi og påtale har enkelt tilgjengelig informasjon som er relevant i forbindelse med behandling av straffesaker og henlagte saker i konfliktråd. Dette

kan være alt fra praktisk info, prosess og rutiner, lovverk og mer inngående fagkunnskap. Det er viktig at informasjonen er tilpasset brukernes behov og at den er lett å finne fram.

Informasjon kan formidles på mange måter, både muntlig, som svar på henvendelser på papir og gjennom digitale medier. Deling av kunnskap foregår gjerne i konkrete møter mellom medarbeidere fra de ulike etatene og sammenfaller gjerne med de som handler om relasjonsbygging og samarbeid. Denne måten å dele kunnskap på er imidlertid ressurskrevende og det er derfor en fordel om det meste også er tilgjengelig i skriftlig form, og gjerne digitalt.

Konfliktrådet er i ferd med å anskaffe nye nettsider, og i den forbindelse skal det etableres en egen «landingsside» for politi, påtale og domstol. Det er viktig at denne siden reflekterer informasjonsbehovene til målgruppen og at tjenesten gjøres kjent. Dersom dette blir en realitet, vil det være et betydelig løft mht. deling av relevant kunnskap og informasjon.

Selv om konfliktrådet gjør kunnskap tilgjengelig på sine plattformer vil det også være nødvendig at politiet gjør kunnskapen tilgjengelig på sine plattformer og ikke minst i sine saksbehandlings- og fagsystemer. Konfliktrådet bør foreslå dette for politiet og bistå etaten på sentralt nivå i arbeidet.

6.2 OPPLÆRING

Etter hva arbeidsgruppen kjenner til, inngår ikke gjenopprettende prosess (GP) i noen av de standardiserte opplæringsmodulene for ansatte i politiet som arbeider med straffesaker, verken blant betjenter eller påtalejurister. Nytilsatte påtalejurister skal i dag, etter å ha gjennomført en lokal opplæring, delta på et kurs over flere uker i regi av PHS der relevante temaer berøres. Straffegjennomføring generelt, og konfliktrådets tjenester spesielt, er ikke en del av denne opplæringen. Arbeidsgruppen er kjent med at strukturen for dette opplærings-/utdanningstilbudet på PHS nå skal endres, og ser at dette ville være en fin arena for strukturert å nå ut til alle nytilsatte påtalejurister med lik informasjon.

For å få mest mulig nytte av GP som løsning i straffesaker, er det viktig at også politibetjenter har en viss kjennskap til konfliktrådet og GP (se punkt 4.1). Arbeidsgruppen er ikke kjent med at bruk av GP i straffesaker er en fast del av bachelorutdanningen ved PHS.

Det meste av opplærings-/ kursvirksomheten som i dag tilbys foregår i regi av konfliktrådene lokalt, og tilbys primært i forbindelse med den lokale opplæringen. De lokale konfliktrådene har også holdt noe opplæring for politibetjenter på PHS. Det er utarbeidet kursopplegg tilsatte i konfliktrådet kan benytte i denne sammenheng.

Arbeidsgruppen mener det er prinsipielt galt at konfliktrådet skal være ansvarlig for å lære opp politi og påtalemyndigheten i å gjøre jobben sin. På den annen side er det ingen tvil om at det er innenfor konfliktrådet at man finner mest kompetanse på GP og at det derfor er naturlig at etaten er involvert for å dekke dette kompetansebehovet.

Det er heller ikke heldig at denne opplæringen foregår relativt usystematisk. Etter arbeidsgruppens vurdering bør kunnskap om konfliktråd og de tjenester og straffereaksjoner som tilbys der, inngå som en del av det grunnleggende opplæringstilbudet til alle tilsatte i politi og påtalemyndigheten som arbeider med straffesaker, og særlig påtalejurister. Denne opplæringen bør foregå i regi av politiet. Dette vil gi opplæringen en annen status og bidra til at kompetansen fordeles mer etter behov.

Arbeidsgruppen anbefaler derfor at konfliktrådet ved sekretariatet tar initiativ overfor POD og Riksadvokaten til å utrede opplæringstilbudet om konfliktråd og GP til tilsatte i politidistriktene som arbeider med straffesak. Konfliktrådet bør tilby seg å bidra inn i utforming av opplegg og gjennomføring og undervisning, men det er helt sentralt at det er politi og påtalemyndigheten som må ha det overordnede ansvaret.

I påvente av at forslaget over ev. blir en realitet, er det viktig å dekke det eksisterende behovet for kompetansebygging. Arbeidsgruppen foreslår derfor at Sfk arbeider videre med å utrede bruk av e-læringsprogram rettet mot politiet og påtalemyndigheten. Dette vil kunne avlaste konfliktrådene lokalt og forhåpentligvis senke terskelen for politiet til å delta i opplæringen. Det er også viktig at Sfk bidrar til å videreutvikle og promotere standardiserte undervisningsopplegg rettet mot politi og påtalemyndigheten.

6.3 SAMHANDLING

For å få til et stabilt høyere sakstilfang som i større grad gjenspeiler det reelle behovet for gjenopprettende prosess i straffesakskjeden, er det essensielt at etatene samhandler bedre enn de gjør i dag. Med dette mener vi at alt for mye er overlatt til lokale tilpasninger, noe som er ressurskrevende og skaper store geografiske forskjeller. Samtidig er det krevende å få til samhandling mellom to etater som er såpass ulike i størrelse og innflytelse.

Arbeidsgruppen har delvis vurdert tiltak som innebærer å gi konfliktrådet større direkte innflytelse med hensyn til siling av saker egnet for GP. For eksempel kunne man tenke seg at tilsatte i konfliktrådet en gang i uken møter ved felles straffesaksinntak (FSI) og bistår politijurister og etterforskere i å plukke ut de saken som kan være aktuelle for mekling. Arbeidsgruppen er imidlertid kjent med at tilsvarende tiltak har vært forsøkt opp igjennom årene. Erfaringer viser at en slik ordning er krevende å opprettholde over tid. Arbeidsgruppen mener dessuten det er grunn til å forvente at denne arbeidsfordelingen i liten grad bidrar til at politiet og påtalemyndigheten selv bygger opp nødvendig kompetanse på GP.

Arbeidsgruppen er samtidig opptatt av at politiet og påtalemyndigheten drar mest mulig nytte av konfliktrådets kompetanse, særlig når det gjelder innhenting av samtykke. Det bør derfor gjennomføres en større opprydning i rutiner og ansvarsforhold mellom etatene.

6.3.1 Styring av politi og påtale

Etter arbeidsgruppens vurdering er det særdeles viktig at politiet og påtalemyndigheten har en tydelig marsjordre fra overordnet nivå om å prioritere overføring av straffesaker og henlagte saker. Uten en slik forankring vil det være betydelig risiko for at dette arbeidet blir nedprioritert. Tydelige mål og retningslinjer som står seg over tid vil også gjøre det lettere å bygge opp en kultur i politietaten der det i større grad legges opp til gjenopprettende prosesser i straffesakskjeden.

Hvordan styringsmål skal formuleres og formidles og på hvilket nivå dette skal skje, må besluttes ut fra en helhetlig vurdering av virksomhetens samlede utfordringer, oppgaver og ressurser. Arbeidsgruppen vil ikke gå detaljert inn på hvordan dette bør løses for politiet og påtalemyndigheten. Vi mener imidlertid det vil være nærliggende å vurdere bruk av måltall for antall overførte saker pr. politidistrikt. I dag er det etter vår kjennskap bare konfliktrådene som rapporterer dette til overordnet forvaltningsorgan. Med tanke på hvilken etat som har mest innflytelse på antall overførte

saker, er det rimelig at mer av dette ansvaret flyttes over til politidistriktene gjennom regelmessige rapporteringer til POD.

Arbeidsgruppen mener også det er gode grunner til at bruk av konfliktråd i straffesaker bør tas med i Riksadvokatens årlige mål- og prioriteringsrundskriv, slik praksis var tidligere.

6.3.2 Retningslinjer

Behovet for overordnet styring handler heller ikke alene om prioritering av gjenopprettende prosess. Det er også behov for tydeligere retningslinjer som i større grad gjenspeiler dagens praksis. Det har skjedd mye siden Riksadvokaten utarbeidet rundskriv nr. 4 2008. Vi har fått nye straffereaksjoner og vold har blitt en stadig mer dominerende sakskategori i de ordinære straffesakene. Arbeidsgruppen vil derfor foreslå at Sfk tar initiativ overfor Riksadvokaten til å utarbeide et nytt rundskriv som blant annet omhandler bruk av konfliktråd i straffesaker.

Arbeidsgruppen vil hevde at uklareheter og utfordringer rundt praksis for vurdering av egnethet og innhenting av samtykke er et betydelig hinder for overføring av straffesaker til mekling. Det er også uheldig med hensyn til rettslikhet og ivaretagelse av partene. Arbeidsgruppen mener det er behov for at etatene sammen utarbeider forslag til en hensiktsmessig prosess for hvordan disse oppgavene kan ivaretas på en best mulig måte av hensyn til effektivitet, god saksbehandling, gjeldende lovverk og ikke minst partene selv. På bakgrunn av dette arbeidet bør det etableres nye omforente retningslinjer, og gjeldende lovverk bør foreslås endret dersom det anses hensiktsmessig.

Arbeidsgruppen har i liten grad vurdert hvordan prosessen med egnethetsvurdering, innhenting av samtykke og overføring av saker kan utbedres ved hjelp av digitale verktøy og andre tekniske virkemidler. Dette bør imidlertid inngå i utredningen foreslått over.

6.3.3 Samarbeidsavtale

Arbeidsgruppen er gjort kjent med at enkelte konfliktråd har inngått samarbeidsavtaler med sitt politidistrikt. Samarbeidsavtalen mellom konfliktrådet og politidistriktet i Sør-Øst har som overordnet mål å bidra til økt bruk av gjenopprettende prosesser i straffesakskjeden og sikre rettslikhet og likebehandling. Avtalen inneholder en tiltaksplan som blant annet omfatter konkrete resultatmål for antall saker overført fra hver enkelt geografisk distriktsenhet (GDE) og kompetansebyggingstiltak. Avtalen følges opp av en styringsgruppe på ledernivå og en mer operativ samarbeidsgruppe.

Det er i all hovedsak positivt at konfliktrådene og politidistriktene inngår gjensidig forpliktende avtaler som støtter opp under samarbeidet om bruk av GP i straffesakskjeden. Et slikt rammeverk kan bidra til å ivareta helheten i samarbeidet, særlig med hensyn til kunnskap, kompetanse og kultur for å benytte GP.

Deler av samarbeidsavtalen er likevel et symptom på at alt for mye av ansvaret for sakstilfang i praksis ligger hos konfliktrådet på lokalt nivå. For eksempel mener arbeidsgruppen at måltall for antall overførte saker bør forankres på et høyere nivå enn i avtaler på distriktsnivå. Det er samtidig viktig å understreke at tydeligere styring og regionale avtaler ikke står i noen direkte motsetning til hverandre. Vårt poeng er at de overordnede målene bør komme fra sentralt nivå, mens lokalt / regionalt nivå bør konsentrere seg om hvordan disse målene kan nås. Dette bør i større grad gjenspeiles i både avtaler og styringsdokumenter.

Mange av behovene og avklaringspunktene i slike avtaler vil være relativt parallelle for alle konfliktrådene og politidistriktene. Det er derfor lite hensiktsmessig at alle distriktene skal utarbeide

sine egne avtaler fra grunn. Arbeidsgruppen foreslår derfor at Sfk sammen med POD utreder behovet for felles malverk og retningslinjer knyttet samarbeidsavtaler mellom konfliktrådene og politidistriktene.

6.3.4 Et mer formalisert samarbeid på sentralt nivå

Det er etter arbeidsgruppens vurdering behov for en tydeligere formalisering og systematisering av samarbeidet mellom politietaten og konfliktrådet, særlig når det gjelder straffesaksbehandling. Samarbeidet må foregå både på lokalt og sentralt nivå og ta utgangspunkt i felles mål knyttet til overføring av saker til konfliktrådsbehandling.

Av konfliktrådenes årsrapporter fremgår det at flere har etablert faste møter med politidistriktene der problemstillinger knyttet til overføring av saker blir diskutert. Samarbeidet på sentralt nivå støtter etter vår vurdering i liten grad opp dette arbeidet.

Formen på et slikt sentralt samarbeid må utarbeides i dialog med Politidirektoratet. Arbeidsgruppen ser imidlertid for seg at et slikt samarbeid kan foregå i form av tertialvise møter der man på bakgrunn av rapporterte sakstall vurderer risiko og behov for tiltak. Det bør være tydelige kommunikasjonslinjer mellom parallelle samarbeid på sentralt og lokalt nivå.

Sfk bør ha årlige møter med Riksadvokaten i forbindelse med utarbeiding av mål- og prioriteringsrundskrivet.

6.3.5 Samarbeidsavtale med støttesentre for kriminalitetsutsatte

Det er utarbeidet en samarbeidsavtale mellom Sekretariatet for konfliktrådene og Støttesentrene for kriminalitetsutsatte (SKU). Den forventes signert og bli gjeldende i løpet av første kvartal 2021. Avtalen skal bidra til at fornærmede i straffesaker, får bedre tilgang på informasjon om hvilke muligheter en gjenopprettende prosess kan ha for dem. Dette vil etter arbeidsgruppens vurdering først og fremst kunne bidra til bedre ivaretagelse av fornærmede i straffesaker. I alvorlige straffesaker er det gjerne fornærmede som takker nei ved forespørsel om GP. Dersom samarbeidsavtalen bidrar til økt kompetanse om GP i politietaten og bedre informasjon til fornærmede, kan dette bidra til at flere takker ja

Arbeidsgruppen vil samtidig understreke at denne avtalen må følges opp med konkrete og gjensidig forpliktende tiltak på lokalt nivå.

6.4 SAMARBEID

Et godt samarbeid og gode samarbeidsrelasjoner er av uvurderlig verdi for å fremme GP i straffesakskjeden. Skal et samarbeid være effektivt er det imidlertid avgjørende at samhandling i form av f.eks. regelverk, retningslinjer, rutiner og kommunikasjonslinjer er på plass. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at samarbeidet på lokalt nivå bærer for mye av ansvaret for sakstilfanget. Arbeidsgruppen har derfor primært vurdert tiltak innenfor det vi kaller samhandling.

Vi har foreslått et mer formalisert samarbeid mellom etatene på sentralt nivå. Vi vil i denne sammenheng understreke at et slikt samarbeid også må finne sted på lokalt nivå. Dette for å sikre en

god oppfølging av fastsatte mål og hensiktsmessig håndtering av risiko. Skal det sentrale samarbeidet fungere, er man avhengig av at det tilflyter god informasjon fra lokalt nivå.

Vi vil likevel fremheve at det er viktig at konfliktrådene lokalt arbeider for å fremme gode samarbeidsrelasjoner og en kultur for å benytte GP i straffesaker. Konfliktrådene må være på tilbudssiden hva gjelder faglig rådgivning og kompetansebygging. På den annen side må det etableres sentrale retningslinjer som sørger for at konfliktrådene ikke blir sittende med en urimelig stor del av ansvaret.

Arbeidsgruppen ønsker ikke å være mer spesifikk på hvordan man etablerer et godt samarbeid med politi og påtalemyndighet på lokalt nivå. Dette må tilpasses lokale forhold, og det kjenner konfliktrådene best til selv.

6.5 ANBEFALING

Arbeidsgruppens anbefaling bærer preg av at konfliktrådet har begrenset innflytelse på sakstilfanget av både straffesaker og henlagte sivile saker. Vi understreker derfor betydningen av at politiet og påtalemyndigheten inkluderes i utredningsarbeidet og i utforming av tiltak. Vi vil imidlertid entydig anbefale Sekretariatet for konfliktrådet å arbeide for et mer formalisert samarbeid på sentralt nivå og for at mer av ansvaret for sakstilfanget blir lagt på politiet og påtalemyndigheten. Dette vil kunne gjøre det lettere for konfliktrådet å bistå med sin unike kompetanse i GP. Arbeidsgruppen har oppsummert våre anbefalte tiltak i tabellen under:

Dele informasjon	Opplæring	Samhandling	Samarbeid
Videreutvikle konfliktrådets nettsider – etablere egen underside for politi, påtale og domstol. Arbeidet er igangsatt.	Utarbeide e-læringskurs for politi og påtale om bruk av gjenopprettende prosess i straffesaker. Videreutvikle standardiserte undervisningsopplegg som konfliktrådene kan benytte overfor politidistriktene.	Etablere et formalisert samarbeid mellom Sfk, RA og POD, med tilsvarende struktur på lokalt nivå	Kontaktinformasjon om ansatte i konfliktrådene skal være lett tilgjengelig for politidistriktene.
Gjennomgang og oppdatering av relevant informasjon om GP og konfliktrådet i politi og påtalemyndighetens saksbehandlings- og fagsystemer.	I samråd med politiet og påtalemyndigheten vurdere opplæringstilbudet om GP og konfliktrådet til alle ansatte i politietaten som jobber med straffesaker.	Vurdere rutiner og regelverk knyttet til innhenting av samtykke og vurdering av egnethet i straffesaker, samt foreslå nødvendige tiltak.	Etablere gode samarbeidsrelasjoner og -rutiner lokalt mellom konfliktrådene og politidistriktene, særlig rettet inn mot FSI. Konfliktrådene beslutter selv egnede tiltak i samråd med politidistriktene

		Utarbeide malverk og retningslinjer for etablering av lokale samarbeidsavtaler mellom konfliktrådene og politidistriktene.	
		Følge opp samarbeidsavtale mellom Sfk og SKU med gjensidig forpliktende tiltak på lokalt nivå.	
		Oppdatere Riksadvokatens rundskriv nr. 4 2008 om bruk av konfliktråd.	
		Tydelige målformuleringer og måltall for politi og påtalemyndigheten knyttet til bruk av konfliktråd i straffesaker og henlagte saker.	
		Utrede tekniske løsninger og rutiner for oversending av saker fra påtalemyndigheten. Foreslå forbedringstiltak.	

	Tiltaket forankres og gjennomføres av konfliktråd, med nødvendig bistand fra politi/påtale
	Tiltaket gjennomføres og forankres i begge etater
	Tiltaket forankres og gjennomføres av politi- og påtalemyndigheten, med nødvendig bistand fra KR

6.6 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Forslagene som konfliktrådet er helt eller delvis ansvarlig for, kan etter arbeidsgruppens vurdering gjennomføres innenfor gjeldende budsjettammer, uten at det skal være behov for vesentlige omprioriteringer. Vi vil samtidig påpeke at en økning i sakstilfanget for straffesaker vil medføre økt arbeidsbelastning for konfliktrådene og høyere utgifter til meklerhonorar. Arbeidsgruppen mener det

er grunn til å undersøke nærmere hvordan konfliktrådene vil stå rustet til å håndtere en vesentlig saksøkning. Dette tatt i betraktning at konfliktrådene i dag har en relativt stor arbeidsbelastning knyttet til ungdomsoppfølging og ungdomsstraff, og at saksforholdene i innkommende straffesaker rapporteres å ha blitt mer komplekse og ressurskrevende.