

Bedre bruk av konfliktråd

RAPPORT FRA TVERRETATLIG ARBEIDSGRUPPE

RIKSADVOKATEN – POLITIDIREKTORATET – SEKRETARIATET FOR KONFLIKTRÅDENE



RIKSADVOKATEN



POLITIET
POLITIDIREKTORATET



Konfliktrådet

INNHold

Sammendrag	2
1 Bakgrunn – mandat	3
1.1 Tolkning og presisering.....	4
1.2 Arbeidsform.....	4
2 Dagens situasjon – hva er problemet?.....	5
2.1 Sannsynlige årsaker til nedgangen	7
2.1.1 Prioriteringer og bruk av andre reaksjoner	7
2.1.2 Endringer i kriminaliteten.....	8
2.1.3 Manglende styringssignaler.....	9
2.1.4 Nye straffereaksjoner i 2014	9
2.1.5 Pandemi og spesielle omstendigheter	10
3 Saksgangen – de involverte enhetene	10
3.1 På stedet – i første møte med partene	10
3.2 Felles straffesaksinntak - FSI.....	11
3.3 Geografisk driftsenhet - GDE.....	11
3.4 Funksjonelle driftsenheter	12
3.5 Konfliktrådet.....	13
4 Aktuelle innsatsområder og tiltak	13
4.1 Hvilke saker kan og bør overføres til konfliktrådet?	13
4.2 Samtykke	16
4.2.1 Når skal samtykke innhentes og av hvem?	16
4.2.2 Prosessuelle konsekvenser av at samtykke ikke innhentes før overføring.....	17
4.2.3 Konsekvenser for personvernet dersom samtykke ikke innhentes før overføring.....	18
4.2.4 Arbeidsgruppens vurdering.....	18
4.3 Kompetanse.....	18
4.3.1 Opplæring.....	19
4.4 Styring.....	22
4.4.1 Er måltall løsningen?	22
4.4.2 Kvalitative mål – lokale måltall?	23
4.5 Samhandling	23
4.5.1 Dele informasjon	24
4.5.2 Utvikle felles forståelse	24
4.5.3 Unngå å svekke andres måloppnåelse	24
4.5.4 Utvikle felles plan eller tiltak	25

4.6	Kultur og holdninger.....	25
4.7	Tiltak rettet inn mot partene.....	26
4.7.1	Handelsnæringen	27
4.7.2	Forsvarere og annen juridisk rådgivning	28
4.7.3	Kommunene og sivilsamfunnet.....	28
4.7.4	Krisesentrene.....	28
4.7.5	Støttesenter for kriminalitetsutsatte (politiet)	29
4.7.6	Politiets generelle rådgivningsrolle	29
5	Oppsummering – anbefalinger.....	29
6	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	31
	Vedlegg.....	31

SAMMENDRAG

Antallet straffesaker overført til mekling i konfliktråd har vært synkende over lengre tid. Nedgangen tiltok i årene 2018 og 2020 og fortsatte i 2021. Årsakene er sammensatte og må sees i sammenheng med en total nedgang i den registrerte kriminaliteten. Utviklingen handler nok likevel mest om kapasitet og prioriteringer hos politiet og påtalemyndigheten, ikke antallet egnede saker. Mange av sakene som tradisjonelt har vært aktuelle for konfliktråd, er såpass lite alvorlige at det ikke har vært ønskelig å prioritere etterforskningsressurser på disse. For å overføre saker til konfliktrådet er det krav om samtykke fra partene. Dersom dette ikke er innhentet på stedet av politibetjentene, er det lite sannsynlig at påtalejuristen vil beslutte overføring til konfliktråd. Dette gjelder særlig mindre alvorlige forhold der det fattes påtalebeslutning ved Felles straffesaksinntak (FSI).

Det er mye som tyder på at forståelsen av hva som er egnede saker for konfliktrådet har endret seg siden Riksadvokaten presiserte dette i rundskriv 4/2008. Arbeidsgruppen erfarer at det er stor variasjon i synet på hva som er egnede saker, særlig de sakene som er så alvorlige at de grenser opp mot ubetinget fengsel. Dette og flere andre forhold gjør at arbeidsgruppen mener det er et stort behov for at Riksadvokaten formulerer et nytt rundskriv for bruk av konfliktråd.

Overføring av straffesaker til mekling i konfliktråd har vesentlig risiko for å bli nedprioritert, og det er flere potensielle målkonflikter hos politiet som gjør området særlig utsatt. Det er derfor behov for tydelige styringssignaler fra sentralt hold og god samhandling mellom de involverte etatene. Arbeidsgruppen foreslår i denne sammenheng at det avholdes årlige dialogmøter mellom Politidirektoratet, Riksadvokaten og Sekretariatet for konfliktrådene. I tillegg foreslås det å etablere en samarbeidsavtale mellom politiet og konfliktrådet på sentralt nivå. Politidistriktene og konfliktrådene oppfordres til å inngå avtaler på grunnlag av den sentrale avtalen.

Innhenting av samtykke fra partene er en oppgave som oppleves krevende og der det er mye ulik praksis. Konfliktrådet tar en betydelig del av dette arbeidet til tross for at dette er påtalemyndighetens ansvar. Etter arbeidsgruppens vurdering er denne praksisen uheldig sett opp mot gjeldende lovverk. Dette til tross for at det kan være gode faglige og praktiske grunner til at konfliktrådet påtar seg mer av dette ansvaret. Arbeidsgruppen anbefaler i stedet at denne

utfordringen møtes med styrket kompetanse hos politiet og samarbeid på operativt nivå. Det er også behov for at ansvarsfordelingen mellom etatene presiseres nærmere av Riksadvokaten.

Kompetanse om konfliktråd og gjenopprettende prosess er et område som krever betydelig innsats. Denne kompetansen må være til stede i alle ledd i behandlingen av straffesaker, fra første møte med partene på stedet, hos etterforskere og blant påtalejuristene. Det er viktig at politiet tar et tydelig eierskap til dette ansvaret samtidig som konfliktrådet bidrar med sin kompetanse på feltet. Arbeidsgruppen anbefaler at dette fremgår som ett av flere presiserte innsatsområder i en samarbeidsavtale mellom etatene. Det er behov for at Sekretariatet for konfliktrådene har en aktiv dialog med Politihøgskolen for å bistå med faglige ressurser og gi råd vedrørende kompetansebehov.

Arbeidsgruppens anbefalinger til innsatsområder og tiltak er oppsummert i kapittel 5.

1 BAKGRUNN – MANDAT

Arbeidsgruppen er gitt følgende mandat:

Bakgrunn

Antallet straffesaker overført til mekling i konfliktråd er betydelig redusert de siste tolv årene, fra 4660 saker i 2009 til 1939 i 2020, en nedgang på 58 prosent. Nedgangen har fortsatt inn i 2021.

Politidirektoratet, Riksadvokaten og Sekretariatet for konfliktrådene besluttet i dialogmøter i mai 2021 å nedsette en tverretattlig arbeidsgruppe for å identifisere tiltak for å øke antall straffesaker til mekling i konfliktråd.

Bekrivelse av oppdraget

Arbeidsgruppen skal identifisere tiltak som kan øke antall overførte straffesaker til mekling i konfliktråd. Forslagene skal bidra til lik praksis, bedre samhandling mellom etatene og at flere berørte i aktuelle straffesaker får anledning til å møtes til mekling i konfliktrådet. Arbeidsgruppen bes særlig vurdere tiltak som:

- *Forbedrer og effektiviserer arbeidet med egnethetsvurdering og innhenting av samtykke.*
- *Styrker kunnskap og kompetanse om konfliktråd og gjenopprettende prosesser hos politi og påtale.*
- *Styrker samhandlingen mellom de involverte virksomhetene.*

Rammer for oppdraget

Arbeidsgruppens forslag til tiltak skal kunne gjennomføres innenfor gjeldende budsjettammer.

Deltakere

Arbeidsgruppen består av deltakere utnevnt av Politidirektoratet, Riksadvokaten og Sekretariatet for konfliktrådene.

Arbeidsgruppen ledes av Sekretariatet for konfliktrådene.

Levering av sluttrapport

Sluttrapport leveres til Politidirektoratet, Riksadvokaten og Sekretariatet for konfliktrådene innen utgangen av 2021.

1.1 TOLKNING OG PRESISERING

Konfliktrådet arbeider for at konflikter og urett håndteres så nære som mulig de berørte partene. Dette er kostnadsbesparende og kan gi gevinster for partene og andre berørte som er vanskelig å få til innenfor domstolene og den tradisjonelle straffesakskjeden.

Kjernen i problemet er at parter i egnede straffesaker i praksis ikke får anledning til å møtes i konfliktrådet, selv om de skulle ha behov for det. I denne utredningen vil vi se etter tiltak og innsatsområder som kan bidra til at parter i aktuelle straffesaker får en reell mulighet til å møtes i konfliktrådet. Dette innebærer både at straffesakskjeden evner å sile ut de aktuelle sakene og at partene tar en informert og veloverveid beslutning på om et møte i konfliktrådet er en god løsning for dem.

Arbeidsgruppen vil se etter tiltak som kan fremme lik og konsekvent praksis mellom politidistriktene.

Det fremgår ikke av mandatet at forslag til tiltak og innsatsområder skal være linjeforankret hos de representerte virksomhetene. Arbeidsgruppen har imidlertid hatt en løpende dialog underveis i prosessen og orientert virksomhetene om problemstillinger av prinsipiell art eller av annen vesentlig betydning.

Etter avtale med virksomhetene involvert i oppdraget leveres sluttrapport 1. februar 2022.

Arbeidsgruppen har bestått av følgende deltakere:

Lars Engh Førde, Sekretariatet for konfliktrådene (leder)

Berit Brekke Risbakken, Sekretariatet for konfliktrådene

Liv Johanne Atterås, Politidirektoratet

Anne Merete Ansok, Politidirektoratet

Elise Holmeide Austad, Oslo politidistrikt, representant for Riksadvokaten

1.2 ARBEIDSFORM

Arbeidsgruppen har hatt totalt fem møter og gjennomført ett besøk ved Oslo politidistrikt, enhet Sentrum og FSI. Mellom møtene har arbeidsgruppen arbeidet skriftlig.

Arbeidsgruppen har sendt ut spørreundersøkelser til politijurister ved politidistriktene Oslo, Trøndelag og Innlandet (vedlegg 2) og til alle konfliktrådslederne (vedlegg 3). På førstnevnte undersøkelse mottok gruppen 43 svar. Kun 7 av disse var fra Innlandet politidistrikt, noe som trolig skyldtes tekniske problemer med å få åpnet spørreskjemaet innenfor politiets datasystem. Arbeidsgruppen har i tillegg til dette benyttet data fra spørreundersøkelsen som ble gjennomført rundt årsskiftet 2019-2020 blant tilsatte ved politidistriktene, både innenfor påtale, etterforskning og forebygging (vedlegg 4).

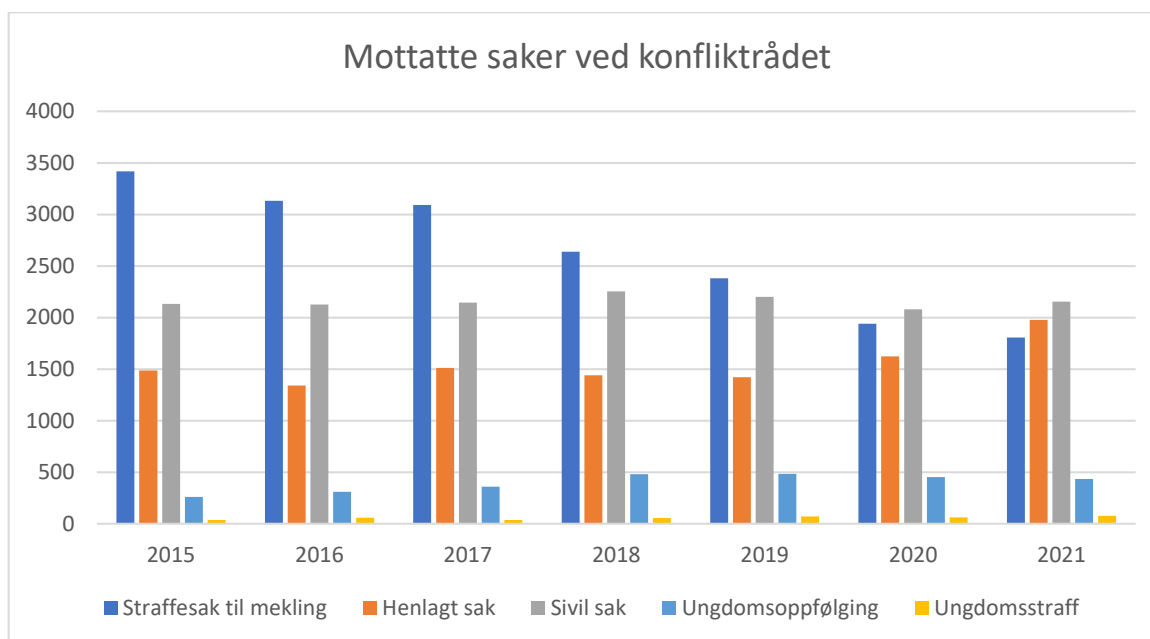
På spørreundersøkelsen blant konfliktrådslederne fikk vi syv av tolv mulige svar. To av arbeidsgruppens medlemmer, deriblant leder, har hatt møter med tre konfliktrådsledere der de har diskutert ulike problemstillinger knyttet til tilfang av straffesaker.

2 DAGENS SITUASJON – HVA ER PROBLEMET?

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 to mer omfattende straffereaksjoner som konfliktrådet har ansvaret for, ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

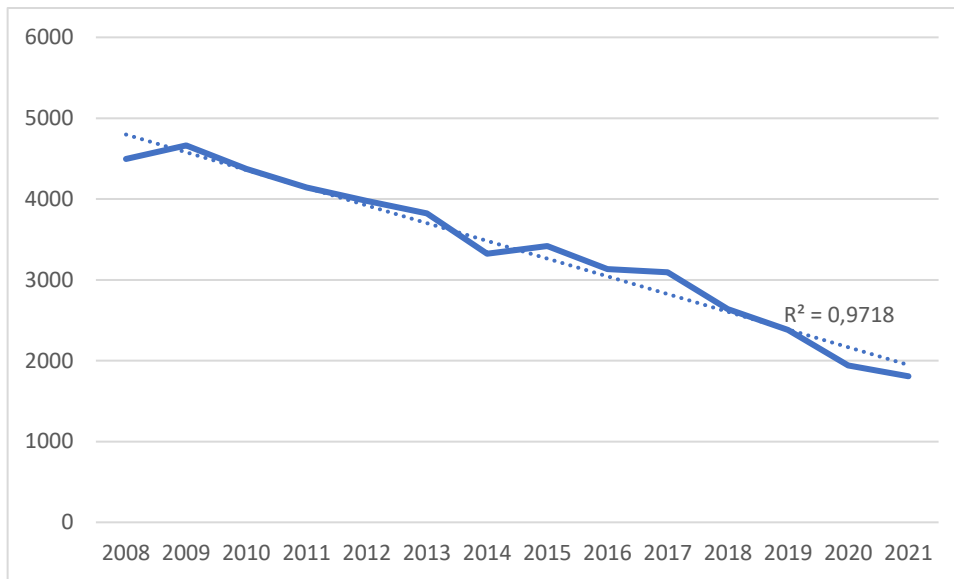
Figur 1: Mottatte saker ved konfliktrådene fordelt på sakstyper.



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 syv årene gått fra å være den klart største til nå å være tallmessig mindre enn både henlagte og 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.

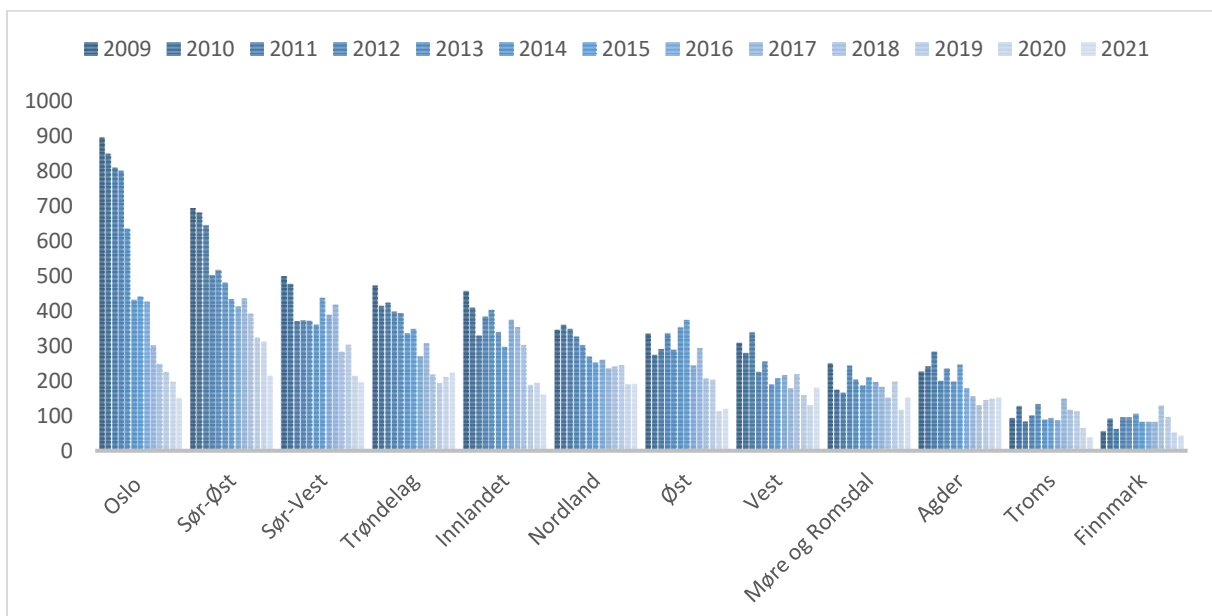
Figur 2: Antall mottatte straffesaker ved konfliktrådene 2008-2021



Parallelt med den tiltagende nedgangen i antallet straffesaker de siste årene, ser vi en klar økning i antallet henlagte straffesaker henvist til mekling. Fra 2019 har antallet mottatte henlagte saker økt fra 1 420 til 1 976, en økning på hele 39 prosent.

Fallet i antall mottatte straffesaker har funnet sted i nesten hele landet. Nedgangen er imidlertid ikke jevnt fordelt, og enkelte konfliktråd peker seg ut. Konfliktrådet Oslo har mellom 2009 og 2021 hatt en reduksjon i antall mottatte straffesaker på hele 83 prosent, fra 896 saker i 2009 til 149 i 2021. Reduksjonen utgjør mer enn en firedel av den totale nedgangen for hele landet i perioden.

Figur 3: Mottatte straffesaker fordelt på konfliktråd, årlig 2009 -2021



Nedgangen har vært størst 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.

2.1 SANNSYNLIGE ÅRSAKER TIL NEDGANGEN

Utviklingen i antallet straffesaker overført til mekling i konfliktråd henger sammen med en rekke forhold. En utredning gjennomført av Sekretariatet for konfliktrådene vinteren 2021 viser at beslutningskoden «avgjort ved mekling i konfliktråd» utgjør en stadig synkende andel av politiets påtalebeslutninger¹. Utredningen konkluderer videre med at nedgangen i antallet straffesaker primært henger sammen med at påtalemyndigheten i mindre grad benytter denne reaksjonen, ikke en total nedgang i antall aktuelle saker.

I denne tverretatlige utredningen har vi også sett nærmere på det samme tallmaterialet, dvs. påtaleavgjørelser i årene 2010-2020. I tillegg har vi gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot påtalejurister og hatt samtaler med tilsatte i politietaten som arbeider med etterforskning og påtale. Disse funnene bekrefter langt på vei konklusjonen i den interne utredningen til Sfk.

2.1.1 Prioriteringer og bruk av andre reaksjoner

Våre funn tyder på at antallet saker overført til mekling er sårbart for prioriteringer når det gjelder etterforskning. Ved overføring til konfliktråd risikerer politiet å få saken uløst i retur dersom partene ikke møter hos konfliktrådet eller ikke kommer frem til en avtale. På denne måten står politiet i fare for å bruke ressurser på saker som ellers ikke ville blitt prioritert sett opp mot andre mer alvorlige saker. Vektlegging av tidsbruk og nedbygging av restanser bidrar også etter vår vurdering til at konfliktråd blir mindre brukt. En respondent i arbeidsgruppens spørreundersøkelse blant påtalejurister svarer følgende på hvorfor konfliktråd ikke blir benyttet i flere saker:

«At vi måles på tall og saksbehandlingstid - særlig på straffesaker. Det er ofte kjappere å henlegge saker (uten å sende til Konfliktrådet) eller å gi en mild straffereaksjon (forelegg/påtaleunntatelse). Da risikerer man ikke at saken sendes tilbake etter noen uker/måneder om konfliktrådsbehandling ikke fungerte.»

Det er vanskelig å utlede årsaksforklaringer direkte ved å se på statistikk for bruk av ulike koder for påtaleavgjørelser hos politi og påtale. Likevel kan man se at nedgangen i saker overført til konfliktråd sammenfaller med en oppgang i flere av de typer påtalebeslutninger som nevnes i sitatet over.

Det har vært en markant økning i både andelen og antallet henleggelse i 2020, særlig henleggelse som ikke handler om manglende bevis eller ukjent gjerningsperson, og som i teorien skal kunne være aktuelle for konfliktråd. Antallet henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet (kode 078) har økt fra i underkant av 5 100 saker i 2017 til 11 700 i 2020. Utviklingen i 2020 må sees på bakgrunn av Riksadvokatens midlertidige direktiver for straffesaksbehandling under pandemien som utvider påtalemyndighetens adgang til å henlegge saker². Likevel ser vi en betydelig økning i bruken av denne koden allerede i 2018, noe som indikerer at dette har vært en utvikling over flere år.

Henlagte straffesaker kan henvises til mekling i konfliktrådet. Her behandles de som sivile saker, og de returneres ikke som uløste til påtalemyndigheten dersom mekling ikke finner sted. Økningen i antallet henleggelse hos politiet synes å gjenspeile seg i antallet henlagte straffesaker mottatt ved konfliktrådene. Antallet henlagte saker henvist til mekling økte med 14 prosent i 2020 og med hele 39 prosent i 2021.

¹ Flere saker til konfliktrådet – utredning fra intern arbeidsgruppe. Sekretariatet for konfliktrådene 2021

² Pandemisituasjonen - Riksadvokatens midlertidige direktiver for straffesaksbehandling: <https://www.riksadvokaten.no/document/pandemisituasjonen-midlertidige-direktiver-oppdater/>

Vi ser også en markant økning i antallet påtaleunntatelser, både i politiets egne tall og i statistikken til SSB³. I 2020 økte antallet etterforskede saker under kategorien *påtaleunntatelser og andre oppklarte*, med 28 prosent til 29 069, viser tall fra SSB. Mye av økningen henger sammen med flere rusmiddellovbrudd og trafikkovertrædelser, saker som sjelden blir overført til mekling. Samtidig ser vi også en markant økning i bruken av påtaleunntatelser for eiendomstyveri, som er mer vanlig i konfliktrådet. Dette skyldes først og fremst mer bruk av påtaleunntatelser for tyveri fra butikk eller salgssted⁴.

Når det gjelder bruk av forelegg er det vanskelig å se noen klare tendenser som gir mulige forklaringer på nedgangen i antall straffesaker overført til konfliktråd. Antallet ilagte forelegg har nemlig vist en stabil nedgang siden 2014.

Arbeidsgruppen mener det er sannsynlig at press på etterforskningskapasiteten de siste årene har bidratt til at politiet og påtalemyndigheten har blitt mindre tilbøyelige til å overføre saker til konfliktråd fremfor å bruke andre avgjørelseskoder. Dette gjelder særlig mindre alvorlige saker som ellers ikke ville blitt prioritert, og der det ikke er foretatt etterforskningskritt utover politiarbeidet på stedet.

Siden 2015 har politiet vært gjennom en ressurskrevende reform. Dette har trolig bidratt til å svekke politiets etterforskningskapasitet en periode. Samtidig har organisatoriske endringer brutt opp gamle samarbeidsrelasjoner. Dette kan ha bidratt til å svekke samhandlingen mellom konfliktrådene og politidistriktene en periode.

Det må imidlertid påpekes at forholdene nevnt over primært kan bidra til å forklare nedgangen som har funnet sted de siste årene, ikke den nedadgående trenden siden 2009.

2.1.2 Endringer i kriminaliteten

Den registrerte kriminaliteten har gått betydelig ned det siste tiåret, særlig antallet anmeldte tyverier, som er redusert med hele 44 prosent mellom 2010-2020 viser tall fra SSB⁵. Det er naturlig å anta at utviklingen kan gi utslag i form av færre straffesaker overført til mekling i konfliktråd.

Det er likevel verdt å merke seg at nedgangen i antallet anmeldte lovbrudd ikke er entydig. Siden 2010 ser vi at flere lovbruddstyper har økt eller holdt seg stabile. Blant annet har antallet registrerte voldslovbrudd lenge hatt en økende tendens. Vold utgjør det klart vanligste saksforholdet i straffesaker overført til mekling i konfliktråd, rundt 40 prosent i 2020.

³ Statistisk sentralbyrå, *Etterforskede lovbrudd* (oppdatert 6. oktober 2021): <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/kriminalitet-og-rettsvesen/statistikk/etterforskede-lovbrudd>

⁴ I 2020 ble reaksjonen benyttet 3 915 tilfeller av *mindre tyveri* og 862 tilfeller av *tyveri* fra butikk, opp henholdsvis 44 og 22 prosent fra året før. 2020 representerte også en tydelig økning i bruken av påtaleunntatelser i saker om *skadeverk på og i bygning*, fra 264 tilfeller i 2019 til 347 i 2020, viser tall fra Statistisk sentralbyrå, *Etterforskede lovbrudd*: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/kriminalitet-og-rettsvesen/statistikk/etterforskede-lovbrudd>

⁵ Statistisk sentralbyrå (09.11.2021): *Anmeldte lovbrudd og ofre* (oppdatert 16.06.2021): <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/kriminalitet-og-rettsvesen/statistikk/anmeldte-lovbrudd-og-ofre>

Det kan ikke utelukkes at 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 sakspotensial⁶ tyder imidlertid på at dette neppe har noen vesentlig betydning.

2.1.3 Manglende styringssignaler

At påtalemyndigheten velger å ikke oversende saker til mekling i konfliktrådet kan ha flere årsaker. Det er naturlig å se utviklingen i sammenheng med styringssignaler fra sentralt hold.

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 tidligere har gitt tydelige signaler om økt bruk av konfliktråd. Det argumenteres særlig for at mekling i konfliktråd er en egnet reaksjon overfor unge lovbytere. 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. 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 rundskrivene fra 2019 til 2021 nevnes ikke konfliktrådet.

I forbindelse med pandemien i 2020 ga Riksadvokaten noen føringer om bruk av konfliktråd i et [midlertidig direktiv](#)⁷ som har blitt oppdatert flere ganger. Riksadvokaten understreker her viktigheten av at konfliktråd benyttes, og minner 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.

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 formelt 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. I tildelingsbrevet til POD og RA for 2021 presiserer JD at *«i de sakene hvor det er hensiktsmessig bør konfliktråd benyttes i større grad enn i dag»*.

Arbeidsgruppen mener bortfallet av tydelige styringssignaler fra sentralt hold de siste tre årene trolig har bidratt til nedgangen i antall straffesaker overført til mekling. Det må likevel tas med i betraktning at den nedadgående trenden startet allerede i 2010 til tross for at både Riksadvokaten og POD inkluderte reaksjonen i sine styringsdokumenter i årene fram til 2019.

2.1.4 Nye straffereaksjoner i 2014

I 2014 fikk konfliktrådene ansvaret for straffereaksjonene ungdomsstraff, ungdomsoppfølging og oppfølging i konfliktråd. Innføringen av disse reaksjonene har trolig tatt mye oppmerksomhet, både

⁶ Om bruk av konfliktråd - En undersøkelse til politidistriktene. Politidirektoratet og Sekretariatet for konfliktrådene 2019-2020 (se vedlegg 4)

⁷Pandemisituasjonen - Riksadvokatens midlertidige direktiver for straffesaksbehandlingen: <https://www.riksadvokaten.no/document/midlertidige-direktiver-for-straffesaksbehandlingen-oppdattert-18-september/>

hos konfliktrådene og politiet, og ikke minst har dette satt sitt preg på samarbeidet mellom etatene. Dette kan ha svekket oppmerksomheten rundt overføring av straffesaker til mekling.

Arbeidsgruppen mener også det er sannsynlig at ungdomsoppfølging har tatt over en del av saksmengden fra de ordinære straffesakene. Med dette mener vi at påtalemyndigheten nå ilegger ungdomsoppfølging i saker som trolig hadde blitt overført til mekling i konfliktråd i tiden før de nye straffereaksjonene ble innført i 2014. Omfanget av dette er imidlertid høyst usikkert, og forklarer uansett ikke mer enn en mindre del av nedgangen.

2.1.5 Pandemi og spesielle omstendigheter

Som følge av pandemisituasjonen har 2020 og 2021 vært unntaksår på mange måter. Dette gjenspeiler seg trolig i at sakstilfanget har vært spesielt lavt i denne perioden. Det er sannsynlig at ting vil normalisere seg som følge av nedgang i smitte og smittevernstiltak, og i innledningen av høsten 2021 så vi tendenser til utflating. 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.

3 SAKSGANGEN – DE INVOLVERTE ENHETENE

Prosessen bak overføring av saker til mekling i konfliktrådet involverer flere ledd som alle er avhengige av å samhandle. Vi vil her kort gi en beskrivelse av de ulike trinnene som har særlig betydning for saker som er aktuelle for mekling i konfliktrådet og påpeke sentrale suksessfaktorer. Vi vil deretter gå gjennom noen sentrale innsatsområder for å forbedre prosessen og til slutt anbefale tiltak.

3.1 PÅ STEDET – I FØRSTE MØTE MED PARTENE

For å ilegge mekling, er det et vilkår i loven at partene samtykker til dette og at saken er egnet. Det er påtalemyndigheten som har ansvaret for å vurdere om vilkårene er til stede. Allerede i forbindelse med politiarbeid på stedet og i første møte med partene, f. eks i vakta, 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.

I 2016 ble Politiarbeid på stedet (PPS) innført som ett av flere tiltak i *handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet* i 2016. Formålet med tiltaket er primært at mer etterforskning skal utføres og ferdigstilles av politipatruljene som er først på stedet, blant annet gjennom bruk av mobile digitale enheter. Tiltaket er også et vesentlig element i politireformen.

Når mer etterforskning foregår på stedet, er det av stor betydning at politipatruljene som starter den innledende etterforskningen, undersøker om saken kan være egnet for mekling i konfliktrådet. I mange tilfeller vil det også være hensiktsmessig at partene allerede i første møte med politipatruljene informeres om muligheten for konfliktråd og at de gis anledning til å ta stilling til dette. Slike opplysninger vil gjøre det lettere å treffe gode beslutninger vedrørende egnethet samt innhente samtykke senere i straffesaksbehandlingen.

For å få til dette er man avhengig av at politibetjenter har tilstrekkelig kunnskap om konfliktrådets tjenester og gevinstene av å ta disse i bruk, og at de har kompetanse til å vurdere hvilke typer saker som kan være egnet for mekling. Politibetjentene må også ha tilstrekkelig forståelse for når partene

kan være mottakelig for ev. forespørsel om samtykke til mekling i konfliktråd. Videre må opplysningene enkelt kunne registreres og videreformidles for påtalebeslutning eller videre etterforskning.

Det er likevel ikke til å komme utenom at situasjonen ved første møte med partene kan være lite egnet for å ta opp ev. overføring til konfliktråd. Dette kan handle om at partene er emosjonelt eller fysisk preget av hendelsen. Særlig fornærmede kan være lite mottakelig rett etter å ha blitt utsatt for en kriminell handling. Det er derfor viktig at politibetjentene evner å se an situasjonen og markere i saksdokumentet at partene ennå ikke har blitt forespurt om samtykke til at saken behandles i konfliktråd.

3.2 FELLES STRAFFESAKSINNTAK - FSI

Etableringen av felles straffesaksinntak (FSI) ble innført som en av seks nye funksjoner ifm. politireformen. Alle innkommende anmeldelser, både fra publikum og fra politiet selv, skal innom FSI. Formålet med FSI er å styrke beredskapen på etterforskningssiden og at alle anmeldelser får en enhetlig behandling. FSI-ene skal dermed både støtte operasjonssentralen og patruljene i den innledende etterforskningen og ta unna saker for de geografiske distriktsenhetene (GDE). Mange saker blir henlagt eller løst gjennom ileggelse av forelegg eller påtaleunntak ved FSI.

Hvilke saker som ferdigbehandles ved FSI, varierer betydelig mellom politidistriktene. I de fleste politidistrikt håndterer FSI mindre alvorlige lovbrudd, som enten er ferdig etterforsket gjennom politiarbeid på stedet (PPS) eller som ikke blir prioritert for videre etterforskning. Av den førstnevnte kategorien kan det være aktuelle saker for overføring til konfliktråd. En ev. overføring er imidlertid i stor grad prisgitt at relevante opplysninger er innhentet på stedet, herunder hvordan partene stiller seg til konfliktrådsbehandling. Dersom disse opplysningene ikke foreligger, vil FSI i all hovedsak velge andre reaksjoner. Alternativet er å oversende saken til GDE for videre etterforskning. I de fleste politidistrikter vil dette være lite ønskelig med hensyn til øvrig saksmengde og prioritering av mer alvorlige saker.

I enkelte politidistrikt disponerer FSI egne, men begrensede etterforskningsressurser. Her vil enheten ha mulighet til å undersøke saker på egen hånd uten å oversende dem til GDE. I disse distriktene vil FSI ha en mer sentral rolle når det gjelder overføring av straffesaker til konfliktrådet. Arbeidsgruppen mener det er sannsynlig at dette bidrar til at flere av de mindre grove lovbruddene blir oversendt til mekling i konfliktråd. I de politidistriktene der FSI disponerer lite eller ingen egne etterforskningsressurser, vil de være helt avhengige av at sakene er godt etterforsket gjennom PPS.

Mange saker blir henlagt ved FSI. Hvorvidt sakene er egnet for mekling i konfliktråd, er i prinsippet ikke relevant mht. beslutningen om ev. henleggelse. Disse sakene er dermed ikke aktuelle å overføre som straffesaker, men kan henvises som henlagte sivile saker. Det er viktig at FSI har gode rutiner og tilstrekkelig kompetanse i å vurdere hvilke henlagte saker som kan være aktuelle å henvise til mekling i konfliktråd. Saker der det blir benyttet forelegg eller påtaleunntak, kan også være aktuelle å i stedet overføre til mekling i konfliktråd.

3.3 GEOGRAFISK DRIFTSENHET - GDE

Politiet består av tolv distrikter. Alle distriktene er delt inn i geografiske driftsenheter (GDE) som videre er delt inn i lensmannsdistrikt eller politistasjonsdistrikt.

Saker som ikke blir påtaleavgjort ved FSI, vil bli videresendt til GDE for videre saksbehandling. Det kan være ulike grunner til at en sak videresendes til GDE. Saken kan kreve ytterligere etterforskning, det

kan handle om sakens alvorlighet, eller det kan være særlige hensyn som tilsier at GDE bør involveres. Arbeidsgruppen er kjent med at enkelte politidistrikter har en fast praksis der alle saker som involverer personer under 18 år, skal oversendes GDE.

I de fleste politidistriktene er det i første rekke GDE som er i befatning med saker som kan være aktuelle å overføre til mekling i konfliktråd. Det er også primært GDE-ene som etterforsker aktuelle saker utover PPS, og dermed de som er i kontakt med partene. Det er derfor særlig viktig at GDE-ene har god kompetanse på bruk av konfliktråd, både på etterforskningsiden, men også blant politijuristene. Det er følgelig også særlig viktig at konfliktrådene pleier et godt samarbeid til disse enhetene.

Blant saker oversendt GDE som kan være aktuelle for konfliktråd, er det trolig mange anmeldelser der siktede er ung eller tidligere ustraffet. Det kan derfor være av stor betydning at etterforskningsledere som arbeider med denne typer saker, har god kunnskap om og gode kontakter i konfliktrådet. Flere av GDE-ene har egne jurister som jobber særlig med saker der siktede er under 18 år. Arbeidsgruppen erfarer at dette har bidratt til mer konsekvent og bedre bruk av både mekling, ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

De senere årene har det vært et en økning i antallet straffesaker henlagt fordi siktede var under 15 år på gjerningstidspunktet (kode 051 og 159⁸). I 2015 ble i underkant av 2 700 saker avgjort med disse kodene, mens i 2020 var antallet økt til 4 600. Arbeidsgruppen mener det er viktig at politiet benytter anledningen til å henvise disse sakene til konfliktråd som sivil sak dersom de er egnet.

GDE-ene har også et betydelig ansvar for å drive forebygging, og i mange tilfeller vil mange straffesaker som involverer unge, primært håndteres av politibetjenter med ansvar for forebygging. Reaksjonene kan foregå utenfor det vanlige straffesakssporet, f. eks gjennom bekymringsamtale. Det er etter arbeidsgruppens vurdering ønskelig at forebyggende enhet i politiet benytter seg av mekling i konfliktråd i egnede saker og ikke iverksetter lignende eller erstattende tiltak på egen hånd. Ofte har den forebyggende enheten behov for fortgang i saker som involverer ungdom. Det er derfor viktig at forebyggende enhet og konfliktrådet har et tett samarbeid og at slike saker gis nødvendig prioritet hos konfliktrådet.

3.4 FUNKSJONELLE DRIFTSENHETER

De funksjonelle driftsenhetene (FDE), er enheter som er felles for hele distriktet. Her har distriktene samlet sin ekspertise og spesielle fagmiljøer som hele distriktet kan benytte. Hvilke funksjoner som er organisert i slike felles enheter varierer mellom politidistriktene. De sju største politidistriktene har følgende funksjonelle driftsenheter:

- Felles enhet for forebygging
- Felles enhet for etterretning og etterforskning
- Felles enhet for operativ tjeneste
- Felles enhet for påtale
- Felles enhet for sivil rettspleie
- Felles enhet for forvaltning

⁸ 051 Henlagt fordi mistenkte var under 15 år og 159 Henlagt fordi mistenkte var under 15 år – oversendt barnevernet

FDE-ene har trolig begrenset befatning med saker som kan være aktuelle for mekling i konfliktråd. Felles enhet for forebygging (FEF) har imidlertid fagansvar på et område der det er behov for god samhandling med konfliktrådene. Det kan derfor være hensiktsmessig at konfliktrådene etablerer kontakt med FEF i sitt politidistrikt. Arbeidsgruppen har utover dette valgt å ikke omtale FDE-ene nærmere.

3.5 KONFLIKTRÅDET

Konfliktrådet har ansvar for å gjennomføre meklinger i mottatte straffesaker, følge opp avtalen som ev. inngås i meklingen, og returnere saken til påtalemyndigheten.

Konfliktrådets arbeidsprosess fra de har mottatt en sak fra påtalemyndigheten avhenger av om det er innhentet samtykke fra partene i saken. Dersom samtykke ikke er hentet inn eller ikke vurderes som tilstrekkelig, tar konfliktrådet kontakt med partene for å avklare dette før saken overføres til mekler, enten pr. telefon, brev eller begge deler. Det varierer om konfliktrådene bruker tid på å pure i tilfeller der de ikke får svar. I saker der samtykke foreligger, blir partene skriftlig orientert når saken sendes over til mekler.

Prosesen omfatter i tillegg forarbeid med partene, som gjerne foregår gjennom en eller flere forsamtaler. I forsamlingen får partene informasjon om hva de kan forvente seg av meklingen, de får satt ord på hva de ønsker å oppnå og hvilke behov de har. Rådgiver ansatt hos konfliktrådet eller mekler får i tillegg anledning til å kartlegge informasjon som kan være relevant for meklingen. Forarbeidet er viktig for å kartlegge og håndtere ev. risikoer, og for at partene skal få mest mulig ut av selve meklingsmøtet.

Når konfliktrådet har gjort seg ferdig med saken, returneres den til påtalemyndigheten, enten som løst eller ikke løst. Dersom saken ikke er løst, må påtalemyndigheten igjen vurdere ev. andre reaksjoner⁹ eller videre etterforskning. Saken oversendes ofte til GDE som vurderer behov for videre etterforskning.

4 AKTUELLE INNSATSOMRÅDER OG TILTAK

Vi vil her gå gjennom noen områder vi mener har avgjørende betydning for bruken av konfliktråd i straffesaker.

4.1 HVILKE SAKER KAN OG BØR OVERFØRES TIL KONFLIKTRÅDET?

Det er flere hjemler for å overføre saker til mekling i konfliktrådet¹⁰, og den mest bruke hjemmelen er straffeprosessloven § 71a. Det er derfor den hjemmelen som primært vil bli omtalt her. 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.

⁹ Se punkt 4.2 om begrensinger i muligheten til å forfølge saken videre

¹⁰ Mekling kan ilegges av påtalemyndigheten: Straffeprosessloven § 71 a første ledd (direkte overføring), straffeprosessloven § 69 jf. straffeloven § 37 i (vilkår for påtaleunntatelse) og straffeprosessloven § 255, jf. straffeloven § 53 fjerde ledd (vilkår for betinget forelegg for de under 18 år). Mekling kan idømmes av domstolen: straffeloven § 34 jf. § 37 i (vilkår for betinget fengsel) og straffeloven § 53 fjerde ledd (vilkår for betinget bot for de under 18 år)

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. Både straffeprosessloven og konfliktrådsloven stiller krav til samtykke. I straffeprosessloven er det presisert at fornærmede og siktede skal samtykke til at saken «overføres til konfliktrådet». I konfliktrådsloven § 11 står det at partene må samtykke til «konfliktrådsbehandling». Dette vilkåret vil bli nærmere omtalt under 4.2.

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 2008](#)¹². 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 i saker der samfunnsstraff er aktuelt.

Riksadvokaten trekker frem at mekling er mest aktuelt når gjerningspersonen er tidligere ustraffet, 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.

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, krenkelses av privatlivets fred, diskriminering og brudd på opphavsrettigheter. Riksadvokaten gir i rundskrivet føring om at overføring til konfliktråd rutinemessig skal vurderes for de aktuelle sakstypene. Det er videre en forutsetning at noen er skadelidende i saken, noe som i stor grad utelukker narkotika- og trafikk saker.

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 anvendelsesområdet for reaksjonen. Konfliktrådet erfarer at påtalemyndigheten, i samråd med konfliktrådet, 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 siden Riksadvokatens rundskriv fra 2008. I dag ser vi at vold og vold i nære relasjoner utgjør over en tredel av de mottatte straffesakene. Dette kan tyde på at det har vært bevegelse i hvilke typer saker som anses egnet siden Riksadvokaten formulerte sitt rundskriv om konfliktråd i 2008.

Arbeidsgruppen mener opplistingen av hvilke **lovbruddstyper** som kan være aktuelle for konfliktråd kan skape unødvendige begrensninger for bruken av konfliktråd. For det første er beskrivelsene i rundskrivet lite treffende for dagens praksis ettersom voldslovbrudd er den klart største gruppen. Med en slik opplisting er det lite rom for utvikling i bruken av konfliktråd i tråd med kriminalitetsutviklingen. F. eks. er bildedeling og lovbrudd på digitale arenaer blitt stadig vanligere

¹¹Prop. 57 L (2013-2014) *Lov om konfliktrådsbehandling*, s. 84:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-57-L-20132014/id754374/>

¹² Riksadvokaten – Rundskriv 4/2008 *Konfliktråd*: <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2017/09/Rundskriv-2008-4-Konfliktr%C3%A5d.pdf>

siden rundskrivet ble formulert. For det andre mener vi det er en lite hensiktsmessig og pedagogisk måte å tilnærme seg spørsmålet om egnethet. Hvilke saker som er egnet for konfliktrådsbehandling handler etter vår vurdering langt mer om hvorvidt partene er egnet. Sentrale spørsmål i denne sammenheng vil være om siktede tar ansvar for sine handlinger, om partene har behov for å bearbeide hendelsen og om de har en relasjon som gjør det viktig å komme til enighet og forebygge videre eskalering av en konflikt. Type lovbrudd er ikke nødvendigvis det sentrale i dette hensende. Arbeidsgruppen mener dette i liten grad gjenspeiler seg i gjeldende rundskriv, noe som gjør det mer krevende å etablere et omforent syn på egnethet.

Arbeidsgruppen erfarer også at det er noe varierende syn på hvorvidt saker som har en **alvorlighetsgrad** som kunne medført ubetinget fengsel, egner seg for konfliktråd, noe som i stor grad bekreftes av personene vi har vært i kontakt med ifm. med kartleggingen. Dette medfører at det er store ulikheter rundt om i landet på hvorvidt slike saker blir bragt inn for retten eller om de blir overført til konfliktråd. Arbeidsgruppen mener derfor det vil være behov for å se på om den «øvre grensen» for bruk av konfliktråd er hensiktsmessig formulert i rundskrivet, og om avgrensingen mot ubetinget fengsel etter Riksadvokatens syn fortsatt er gjeldende. Det er særlig i de sakene som kan lede til kortere ubetingede fengselsstraffer, f.eks. volds- og trusselsaker, at det er en stor samfunnsøkonomisk besparelse og stor gevinst for partene om saken kan løses i konfliktrådet i stedet for å bringes inn for retten.

Ved lov 18. juni 2021 nr. 122 er straffeprosessloven § 69 endret slik at mekling ikke lenger kan ilegges som vilkår for påtaleunntatelse¹³. Denne lovendringen har foreløpig ikke trådt i kraft, men det vil trolig skje sommeren 2022. Det betyr at straffeprosessloven § 71a (direkte overføring) i praksis blir påtalemyndighetens eneste hjemmel til å ilegge mekling i konfliktråd¹⁴.

I forarbeidene til denne lovendringen har departementet presisert at endringen ikke skal ha betydning for hvilke saker som skal overføres til konfliktrådet¹⁵:

“Departementet understreker at forslaget ikke har til hensikt å påvirke hvilke eller hvor mange saker som overføres fra påtalemyndigheten til konfliktrådet. Saker som i dag anses egnet til å avgjøres ved påtaleunntatelse på vilkår om konfliktrådsbehandling etter straffeprosessloven § 69 tredje ledd, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav i og j, forutsettes å kunne overføres direkte til konfliktrådet ved bruk av straffeprosessloven § 71 a slik denne lyder etter lovendringen.”

Selv om dette er presisert i forarbeidene, mener arbeidsgruppen at det vil være viktig at Riksadvokaten gir de samme signalene. Ettersom det gjeldende rundskrivet er gammelt, ser vi en risiko for at påtalemyndigheten vil bli enda mer usikre på om de kan overføre de mer alvorlige sakene til konfliktrådet.

Arbeidsgruppens spørreundersøkelse gir ingen entydig bekreftelse på at gjeldende regelverk oppfattes uklart mht. vurdering av egnethet. Blant påtalejuristene sier 30 av 43 respondenter seg helt eller delvis enige i at gjeldende regelverk og føringer angir tydelig hva som er en egnet sak for konfliktrådet. Riktignok er 23 av disse kun delvis enige i påstanden, mens 10 er helt eller delvis

¹³ Påtaleunntatelse med vilkår om mekling har tradisjonelt blitt vurdert som en «strengere» reaksjon enn mekling ilagt etter straffeprosessloven § 71a

¹⁴ Det vil fortsatt være mulig å gi betinget forelegg med vilkår om konfliktrådsbehandling for gjerningspersoner under 18 år, men dette er en hjemmel som i liten grad er i bruk

¹⁵ [Prop 146L \(2020-2021\), pkt. 15.5.1.4, s. 137](#)

uenige. På den annen side er 38 av 43 respondenter helt eller delvis enige i at tydeligere føringer om hva som er egnede saker, ville ført til mer bruk av konfliktråd i straffesaker.

Det er utover dette flere andre forhold som taler for å oppdatere rundskriv 4/2008. Det mest iøynefallende er at rundskrivet viser til den gamle konfliktrådsloven av 1991. Dette medfører naturlig nok at straffereaksjonene som ble innført med den nye konfliktrådsloven i 2014, ikke er med. Etter arbeidsgruppens vurdering er dette uheldig. For lovbrudd begått av personer under 18 år vil det være særlig nyttig å se mekling i konfliktråd i sammenheng med ungdomsstraff og ungdomssoppfølging. I mange av de sakene som ikke kvalifiserer til de sistnevnte reaksjonene, f.eks. på grunn av manglende oppfølgingsbehov, kan det imidlertid være formålstjenlig å benytte mekling. En økt bevissthet på bruken av mekling blant politijurister og andre som vurderer u18-saker, vil kunne bidra til overføring av flere egnede saker til mekling i denne aldersgruppen.

4.2 SAMTYKKE

Som nevnt i 4.1 er det et helt sentralt vilkår for mekling at partene samtykker til å møtes i konfliktrådet. Dette er et vilkår som ivaretar det helt sentrale prinsippet¹⁶ om at en gjenopprettende prosess skal være frivillig.

4.2.1 Når skal samtykke innhentes og av hvem?

Det er påtalemyndigheten som har det formelle ansvaret for å vurdere om vilkåret er til stede. I praksis ser vi imidlertid at det er stor variasjon i hvordan dette vilkåret ivaretas, både med tanke på når samtykket skal foreligge og hvem som skal innhente det. Den mest brukte hjemmelen for mekling i konfliktråd er straffeprosessloven § 71a. Der står det at overføring forutsetter «at det foreligger samtykke fra både fornærmede og siktede». Det er altså rimelig å forstå at samtykket skal være innhentet før overføring. Konfliktrådsforskriften er noe mindre tydelig på dette vilkåret, og i § 4 står det at samtykke «normalt skal foreligge før saken sendes til konfliktrådet». Her henvises det imidlertid både til straffesaker og saker bragt inn av andre offentlige myndigheter. I forarbeidene til konfliktrådsloven er det presisert at konfliktrådet 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.»*

Det er ulik forståelse av hvordan lovverket skal tolkes, og om det er et absolutt krav at samtykke skal innhentes før saken overføres til konfliktrådet, noe som manifesterer seg i svært ulik praksis mellom politidistriktene. Ved enkelte konfliktråd blir sakene nærmest utelukkende mottatt med allerede innhentet samtykke. Andre steder er dette mer unntaket enn regelen. I arbeidsgruppens spørreundersøkelse oppgir 29 av 43 politijurister at de *av og til, ofte* eller *hver gang* overfører saker til konfliktrådet før det er innhentet samtykke fra partene. Det er også stor variasjon i de sakene som blir overført uten samtykke. I den ene enden av skalaen er sakene der ingen i politiet har nevnt noe om konfliktrådet for partene, og konfliktrådet er de første til å ta kontakt med dem om dette. I den andre enden er sakene der politiet har gitt partene god informasjon, men hvor partene foreløpig ikke er helt sikre på om de ønsker å takke ja til tilbudet.

Den varierende arbeidsdelingen mellom politiet og konfliktrådene i behandling av straffesaker henger etter arbeidsgruppens vurdering sammen med flere forhold. I noen tilfeller er kapasitetshensyn og tidspress styrende for hvem som innhenter samtykke, mens andre ganger er det

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

en vurdering av at konfliktrådet har mer erfaring med å innhente samtykke og ofte er bedre i stand til å forklare den konkrete prosessen ved mekling i konfliktråd.

I spørreundersøkelsen sier 18 av 43 politijurister seg helt eller delvis enige i at prosessen med å innhente samtykke er krevende. Hele 11 har svart vet ikke, noe som trolig henger sammen med at påtalejurister sjelden er i direkte kontakt med partene. 19 av 43 sier seg helt eller delvis enige at denne prosessen tar for lang tid. Hele 12 respondenter svarer vet ikke på dette spørsmålet.

Partene kan ofte ha behov for betenkningstid, noe som kan komme i konflikt med politiets behov for å få unna saker. Arbeidsgruppen erfarer at mange parter i egnede saker innledningsvis ofte er negative til å møte motparten. Etter hvert som de får hendelsen litt på avstand og får et mer realitetsorientert bilde av den videre prosessen i saken, er det imidlertid mange som endrer mening. Denne «modningen» er på mange måter det første steget i en gjenopprettende prosess. Det er viktig at partene gis nødvendig tid i denne fasen, og konfliktrådet kan være en viktig støtte i denne sammenheng.

Det er også sannsynlig at politiet ville valgt å sende over flere saker dersom konfliktrådet tok en større del av jobben med å hente inn samtykke. Riktignok ville deler av denne økningen trolig bestått av saker som ikke ville blitt meklet fordi partene takker nei. Arbeidsgruppen mener likevel dette ville ført til flere meklinger totalt. Hele 81 prosent av påtalejuristene i arbeidsgruppens spørreundersøkelse tror at det i noen grad eller i stor grad ville bidratt til overføring av flere egnede saker dersom konfliktrådet påtok seg jobben med å hente inn samtykke.

Det er imidlertid flere utfordringer ved å gjøre det på denne måten. Det medfører merarbeid for konfliktrådet som skal undersøke saken å gå i dialog med partene. Samtidig er det også arbeidsbelastende for politiet og påtalemyndigheten som risikerer å få saken i retur. I arbeidsgruppens spørreundersøkelse oppgir 31 av 43 respondenter at de er helt eller delvis enige i at det er tid- og ressurskrevende å få saker i retur fra konfliktrådet.

4.2.2 Prosessuelle konsekvenser av at samtykke ikke innhentes før overføring

Saksgangen ved overføring av straffesaker til mekling i konfliktråd er regulert i straffeprosessloven, påtaleinstruksen kapittel 18 A og konfliktrådsloven. I henhold til konfliktrådsloven § 21¹⁷ har påtalemyndigheten kun mulighet til å «åpne strafforfølgning på nytt» hvis møtet i konfliktrådet ikke gjennomføres **på grunn av siktede**. Det betyr at påtalemyndigheten ikke kan gi siktede en annen reaksjon hvis konfliktrådet returnerer saken fordi fornærmede ikke vil møte. Risikoen for at dette vil skje er større hvis politiet ikke har innhentet samtykke fra fornærmede før oversendelse til konfliktrådet. Hvis begge parter møter hos konfliktrådet, men ikke klarer å komme frem til noen avtale, står påtalemyndigheten imidlertid fritt til å gi siktede en annen reaksjon uavhengig av hvem sin «skyld» det er.

Arbeidsgruppen vurderer at bestemmelsen i konfliktrådsloven § 21 tydelig tar utgangspunkt i at samtykket er innhentet før saken er overført til konfliktrådet. Dersom bestemmelsen også praktiseres i saker uten samtykke, vil det få åpenbart urimelige konsekvenser for fornærmede og den videre saksgangen.

¹⁷ Konfliktrådsloven § 21 regulerer blant annet hva konfliktrådet og påtalemyndigheten skal gjøre dersom det ikke blir gjennomført noe møte i konfliktrådet eller der møtet blir gjennomført, men uten at det inngås en avtale. Bestemmelsen skiller mellom hvilken hjemmel som ble brukt for å ilegge reaksjonen. I praksis er det straffeprosessloven § 71a som brukes mest, og som tidligere nevnt blir dette etter en lovendring påtalemyndighetens primære hjemmel til å ilegge mekling. Det er derfor kun denne bestemmelsen som blir omtalt her.

Denne bestemmelsen står i konfliktrådsloven, og ikke i f.eks. straffeprosessloven der påtalemyndighetens øvrige saksbehandling er regulert. I påtaleinstruksen kapittel 18 A er spørsmålet delvis regulert. Her er det imidlertid ikke presisert noen begrensninger for påtalemyndighetens videre behandling dersom de mottar saken i retur. Arbeidsgruppen ser at måten dette er regulert på kan skape uklarheter og ulik praksis.

4.2.3 Konsekvenser for personvernet dersom samtykke ikke innhentes før overføring

Når påtalejuristen overfører en sak til konfliktrådet, sender de over en siktelse og mange av politidokumentene, blant annet anmeldelse og avhør av partene. Dokumentene inneholder personsensitive opplysninger. Saken blir automatisk registrert i konfliktrådets saksbehandlingssystem, og siktede og fornærmede blir registrert som parter i saken. De samme opplysningene blir gjort tilgjengelig for lekmeklere når saken overføres til dem. Konfliktrådets grunnlag for å behandle personopplysninger er at de har rettslig forpliktelse til å gjennomføre straffereaksjonen mekling i konfliktråd. Det kan derfor settes spørsmålstegn ved hvorvidt konfliktrådet har rettslig grunnlag for å håndtere disse opplysningene når partene ennå ikke har samtykket, slik det er forutsatt i loven. Tilsvarende er det også tvilsomt om påtalemyndigheten har rettslig grunnlag for å sende over opplysningene.

4.2.4 Arbeidsgruppens vurdering

Det er mange praktiske og faglig gode grunner til at konfliktrådet kan ta en betydelig del av arbeidet med å innhente samtykke i straffesaker. Forholdene nevnt over gjør imidlertid at arbeidsgruppen ikke kan anbefale en praksis der saker blir overført til konfliktrådet før partene har samtykket. Dersom konfliktrådet skal bistå med å innhente samtykke, bør dette finne sted før påtalebeslutningen er tatt og saken er overført. Dette understreker behovet for at konfliktrådet og politiet samarbeider tettere mens de aktuelle sakene er til etterforskning. Alternativt må samtykkekravet i straffeprosessloven og/eller bestemmelsen i konfliktrådsloven § 21 andre ledd endres.

Behovet for at konfliktrådet skal ta arbeidet med å innhente samtykke kan forstås som et resultat av manglende samhandling mellom etatene på systemnivå. For det første gir gjeldende lovverk og direktiver grunnlag for ulike tolkninger av hva som er riktig praksis, for det andre mangler politiet kompetanse på dette området, og for det tredje er det tidvis en direkte målkonflikt mellom politiets behov rask saksavvikling og den tiden det faktisk tar å innhente et kvalifisert samtykke.

Arbeidsgruppen mener det er behov for en tydelig presisering fra Riksadvokaten vedrørende overføring av straffesaker og innhenting av samtykke. Dette bør inkluderes som ett av flere viktige avklaringspunkter i et oppdatert rundskriv om bruk av konfliktråd i straffesaker. Ellers er dette et område som bør styrkes gjennom samhandling og kompetansebygging (se anbefaling i kap. 5).

4.3 KOMPETANSE

For å vurdere egnethet for overføring til konfliktrådet er det nødvendig at politiet og påtalemyndigheten både har kunnskap om hva som er en egnet sak i henhold til lov og rundskriv og en grunnleggende kjennskap til metoden *gjenopprettende prosess* eller *restorative justice*.

Denne kompetansen må være til stede i alle ledd i prosessen, fra første møte med partene på stedet til påtaleavgjørelsen blir fattet. Politireformens satsing på at mer av etterforskningen skal gjøres på stedet, har gjort det enda viktigere at politipatruljene har tilstrekkelig kompetanse til å kunne vurdere når konfliktråd kan være en egnet reaksjon. I tillegg er det avgjørende at de evner å informere partene om muligheten for å møtes i konfliktråd og innhente samtykke dersom

situasjonen tilsier det. I politidistrikt der FSI ikke disponerer egne ressurser til etterforskning, er dette desto mer viktig.

Det er helt essensielt at de geografiske distriktsenhetene (GDE) har tilstrekkelig kompetanse om bruk av alle de strafferettslige reaksjonene til konfliktrådene og i tillegg er kjent med muligheten til å henvise henlagte saker. Denne kompetansen må være til stede blant etterforskere, forebyggere og hos påtale. Det er særlig viktig for politibetjenter og jurister som arbeider med saker som involverer unge mennesker.

I arbeidsgruppens spørreundersøkelse oppgir 14 av de 43 spurte politijuristene at de ikke har nok kunnskap om mekling i konfliktråd til å vurdere om saker er egnet for konfliktråd. 9 respondenter sier seg delvis enig i at de har nok kunnskap mens 10 stykker er helt enige i at de har nok kunnskap. Disse resultatene bekrefter på mange måter tilsvarende funn i POD og Sfks undersøkelse fra 2020. Her oppgir 37 prosent av respondentene at de har generell kunnskap om konfliktråd, men at de har behov for oppdatering. 5 prosent oppgir at de har lite eller ingen kunnskap. Over halvparten av respondentene svarer at behovet for økt kunnskap ved egen enhet er stort eller meget stort.

I arbeidsgruppens spørreundersøkelse svarer 36 av 43 respondenter at de mener styrket kompetanse om konfliktråd i stor eller noen grad ville bidratt til mer bruk av mekling i straffesaker. Dette bekreftes også i spørreundersøkelsen fra 2020. Hele 85 prosent av respondentene svarer her at økt kunnskap vil fremme bruken av konfliktråd. Begge spørreundersøkelsene tyder altså på at troen på kunnskap og kompetansebygging er sterk til tross for at de fleste mener de selv allerede har et akseptabelt kunnskapsnivå. Dette kan delvis handle om at respondentene også vurderer behovet for kunnskap hos sine kolleger. I tillegg er det kanskje også et uttrykk for at kompetansebygging også kan bidra til økt bevissthet om konfliktrådet fordi temaet blir satt på dagsorden.

Et relativt rimelig tiltak kan være å utarbeide og distribuere informasjonsmaterieell for politi og påtalemyndigheten knyttet til vurdering av hvilke saker som er egnet for konfliktråd. Her kan man på en lettfattelig måte formidle hvilke sider av saken som avgjør om konfliktråd er et godt alternativ, f.eks. er partene enige om fakta i saken? Har de et behov for å emosjonelt bearbeide hendelsen? Og ønsker siktede å ta ansvar? Dette kan bidra til å øke bevisstheten om bruk av konfliktråd og gi nyttige sjekkpunkter for vurdering av egnethet. Arbeidsgruppen vil understreke at dette ikke er noen «quick fix» og at tiltaket må iverksettes parallelt med grundig opplæring og en helhetlig kompetansebygging på området.

4.3.1 Opplæring

Opplæringen av tilsatte i politiet og påtalemyndigheten er kritisk viktig for å opprettholde og styrke bruken av konfliktråd. Arbeidsgruppen har ikke gjennomført noen detaljert gjennomgang av eksisterende opplæringsopplegg. Gruppen har imidlertid vært i kontakt med sentrale aktører på området, diskutert dagens tilstand og hvilke hensyn som må vektlegges for å fremme bedre bruk i fremtiden.

Årlig obligatorisk opplæring (OÅO)

Årlig obligatorisk opplæring (OÅO) ble innført som en del av *Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet*¹⁸. Programmet skal gi samtlige ansatte, både politi, påtalemyndighet og sivile,

¹⁸ 51 Henlagt fordi mistenkte var under 15 år og 159 Henlagt fordi mistenkte var under 15 år – oversendt barnevernet

¹⁸ *Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet*, Politidirektoratet 2016:

<https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/handlingsplan-for-loft-av-etterforskningsfeltet.pdf>

innen etterforskningsfeltet tilpasset og nivå delt opplæring, og det fastsettes nytt program hvert «skoleår». Alle tilsatte skal ha gjennomgått OÅO i løpet av enten høst- eller vårhalvåret. Noen av læringsaktivitetene er å følge digitale nettressurser, f.eks. se filmer. Andre kan være å diskutere utvalgte spørsmål med kollegaer. En betydelig del av OÅO er obligatorisk for hele landet, mens en gitt andel er forbeholdt kompetansebehov på distriktsnivå. I 2021/2022 er konfliktråd tatt med under emnet *forebygging – alternative reaksjoner*. Opplæringen består blant annet av innspilte foredrag og intervjuer med en ansatt fra Konfliktrådet Oslo. Opplæringen om konfliktråd er obligatorisk for både etterforskere, politifaglige etterforskningsledere og påtalefaglige etterforskningsledere, til sammen er det omtrent 4500 personer.

Arbeidsgruppen mener det er stort behov for å se på bruk av både mekling og andre straffereaksjoner i konfliktrådet i et etterforsknings- og påtaleperspektiv. Dette synliggjør den kritiske sammenhengen mellom etterforskningsarbeidet og muligheten for å oversende saken til mekling i konfliktråd.

Opplæring av påtalejurister

Alle nytilsatte politijurister har fram til 2021-2022 hatt en obligatorisk grunnopplæring bestående av et ukes langt introduksjonskurs i regi av politidistriktene, en ukes samling i regi av statsadvokatembetene og en tre ukers grunnutdanning i regi av PHS. Konfliktråd har ikke tidligere vært en del av den sistnevnte opplæringen, og arbeidsgruppen er usikker på i hvilken grad teamet har blitt tatt opp i de to førstnevnte.

Fra og med høsten 2022 vil den eksisterende grunnutdanningen ved PHS erstattes av et nytt opplegg. Utdanningen vil da bli organisert i samlinger, og undervisnings- og læringsaktiviteter i og utenom disse. Samlingene utgjør inntil 140 timer som kan fordeles over kortere eller lengre tid, og kan være helt eller delvis nettbasert. Det arbeides også med å lage en felles modell for det ukes lange introduksjonskurset. Dette arbeidet ledes av POD.

Arbeidsgruppen understreker at det er svært viktig at alle påtalejurister har tilstrekkelig opplæring i bruk av konfliktråd. Dette er en yrkesgruppe med relativ stor turnover, noe som understreker behovet for et helhetlig system som sikrer at nytilsatte får nødvendig kunnskap. Behovet for kunnskap om konfliktråd og gjenopprettende prosesser er like relevant for påtalejurister i hele landet. Det bør derfor være en nasjonal ordning som sikrer at denne kompetansen er dekket i alle politidistriktene. Dette tilsier etter arbeidsgruppens vurdering at temaet bør inngå i obligatorisk grunnutdanningen for politiets jurister ved PHS.

Bidrag fra konfliktrådene

Konfliktrådene yter et betydelig bidrag til opplæring og faglig oppfriskning blant politibetjenter og politijurister. I arbeidsgruppens spørreundersøkelse blant konfliktrådsledere nevnes blant annet opplæring av nye etterforskere og jurister, deltakelse på fagdager og opplæring av politistudenter i praksis. I Sør-Øst har politidistriktet og konfliktrådet inngått et samarbeid der konfliktrådet gjennomfører én eller to dagers kompetansehevende kurs¹⁹.

Opplæringen av jurister og betjenter i bruk av konfliktråd preges etter arbeidsgruppens oppfatning av at mye av ansvaret i praksis ligger på konfliktrådene på lokalt nivå. Dette medfører at kompetansebyggingen blir lite systematisk og ikke nødvendigvis treffer behovet der det er størst. I tillegg er det arbeidskrevende for konfliktrådene å utarbeide, ta initiativ til og gjennomføre opplæring. Arbeidsgruppen vil derfor understreke at det er og blir politiets ansvar å sikre at de har

¹⁹ Samarbeidsavtale med tiltaksplan 2021: Sammen for gjenopprettende prosess, Sør-Øst politidistrikt og Konfliktrådet Sør-Øst

tilstrekkelig kompetanse til å utføre sitt samfunnsoppdrag. Det overordnede ansvaret ligger her hos POD. Arbeidsgruppen er likevel positiv til at konfliktrådet bidrar med faglige ressurser og yter bistand til både utforming og gjennomføring av opplæring. Sfk bør her ha en sentral rolle i dekke nasjonale kompetansebehov, gjennom å utarbeide standardpresentasjoner og ulike læringsopplegg. Det er imidlertid viktig at dette foregår innenfor en ramme der politiet har det overordnede ansvaret.

Fag- og opplæringsansvarlig (FOA)

Alle politidistriktene er pålagt å ha en fag- og opplæringsansvarlig (FOA) for både etterforskning og påtale. Begge disse funksjonene har som viktigste oppgave å legge til rette for kunnskapsbasert erfaringslæring, implementere beste praksis, følge opp sentrale krav og føringer samt formidle utviklingsbehov via politiets forbedringssystem. FOA skal i tillegg holde seg oppdatert om lovverk, rettspraksis, gjeldende direktiver mv. og sørge for implementering i distriktet. Begge disse FOA-funksjonene har altså en potensielt viktig rolle i å sørge for at politidistriktet har tilstrekkelig kompetanse på bruk av konfliktråd og gjenopprettende prosess samt at politidistriktet følger praksis angitt i gjeldende lovverk og direktiver. Arbeidsgruppen mener FOA derfor utgjør et strategisk viktig kontaktpunkt for konfliktrådene.

Politihøgskolen

Politihøgskolen (PHS) er den sentrale utdanningsinstitusjonen for politi- og lensmannsetaten. Dette omfatter blant annet politiutdanningen (bachelor), masterprogrammer i politivitenskap, etterforskning og politiledelse og flere videreutdanningsprogram, deriblant den obligatoriske utdanningen for politiets jurister.

Politihøgskolen har flere opplæringstilbud som omhandler konfliktråd og gjenopprettende prosess. For politibetjenter er konfliktråd og gjenopprettende prosess et tema innenfor emnet *forebygging* på første år i bachelorutdanningen. Temaet tas også opp i etterutdanningstilbudene ved PHS *Kriminalitet og kriminalitetsforebygging på individ- og gruppenivå* (15 studiepoeng) og *Kriminalitetsforebygging og samhandling for trygge nærmiljøer* (15 studiepoeng).

Det er helt avgjørende at PHS er bevisst behovet for kompetanse innen konfliktråd og gjenopprettende prosesser, og at temaet tas inn i opplæringen der det er behov. Selv om PHS er organisatorisk underlagt POD, har utdanningsinstitusjonen eget styre og har stor frihet i utformingen av utdanningsprogrammene sine. POD har derfor begrenset anledning til å følge opp forslag fra arbeidsgruppen innenfor PHS sitt ansvarsområde. Arbeidsgruppen erkjenner at det er lite sannsynlig at bruk av konfliktråd vil kunne få noen vesentlig plass i den overordnede styringsdialogen mellom POD og PHS. Vi mener derfor det er mer hensiktsmessig at Sfk og PHS etablerer et samarbeid både på saksbehandler- og ledelsesnivå. Sfk kan her bistå med faglige ressurser og gi input ang. kompetansebehov. På den annen side får Sfk langt bedre oversikt over hvordan dette virksomhetskritiske kompetansebehovet blir dekket. Sfk vil dermed ha et bedre grunnlag for å diskutere temaet med POD og gi ev. innspill om behov for opplæring i regi av politidistriktene. Arbeidsgruppen er kjent med at Sfk har initiert et slik samarbeid høsten 2021.

Hvordan konfliktråd og gjenopprettende prosess tas med i utdanningsprogrammene ved PHS må vurderes ut fra et helhetlig bilde av kompetansebehovet i politietaten. Arbeidsgruppen har ikke foretatt en slik vurdering og understreker at det er viktig at PHS har frihet til selv å kunne velge hensiktsmessige løsninger. Vi har imidlertid identifisert noen emner der vi mener det er naturlig å vurdere å ta inn temaet.

- Emnet *etterforskning* i tredje året på bachelorutdanningen til politibetjenter.

- *Etterretning, etterforskning og kriminalteknikk*, videreutdanning for politibetjenter (15 studiepoeng)
- *Utdanning for politiets påtalejurister*, videreutdanning (15 studiepoeng)
- Konfliktråd og gjenopprettende prosess blir inntil videre en fast del av *Obligatorisk årlig opplæring*.

4.4 STYRING

I POD, Sfk og Riksadvokatens tildelingsbrev for 2022 har Justis og beredskapsdepartementet formulert følgende:

«Det har de siste årene vært en betydelig reduksjon i antall straffesaker overført til mekling i konfliktråd. Det er samtidig stor variasjon og praksisulikhet mellom politidistriktene i bruk av reaksjonen. Departementet ber Politidirektoratet, Riksadvokatembetet og Sekretariatet for konfliktrådene om sammen å arbeide for mer konsekvent bruk av mekling i straffesaker, og at flere parter i egnede saker får tilbud om mekling.»

De involverte virksomhetene har dermed fått klare signaler fra departementet om at bruken av mekling i straffesaker skal prioriteres. Arbeidsgruppen vil her vurdere hvordan disse signalene bør videreformidles og følges opp ut i etatene.

4.4.1 Er måltall løsningen?

Måltall, styringsparameter eller resultatindikatorer er et ofte benyttet virkemiddel innen styring av offentlige virksomheter. Denne type virkemiddel kan kort forklares som en kvantifisering og rapportering av det målet man ønsker at virksomheten skal oppnå. Kvantifiseringen kan være knyttet opp til et bestemt resultatkrav eller det kan være utformet for å gi en indikasjon på tilstanden på området.

I dag rapporterer konfliktrådet til JD på antall mottatte saker til mekling, både straffesaker, henlagte saker og sivile saker. Det er ikke noe resultatmål knyttet til rapporteringen. Verken politiet eller påtalemyndigheten har tilsvarende rapportering på sitt område. Fram til 2019 rapporterte POD på antall overførte saker.

En betydelig styrke ved måltall er at de er konkrete og at graden av måloppnåelse blir synlig. Overføring av straffesaker til mekling i konfliktråd er etter arbeidsgruppens vurdering såpass risikoutsatt at det er gode grunner til å konkretisere måloppnåelsen.

Det er imidlertid flere utfordringer ved bruk av måltall som det er viktig å være oppmerksom på. For det første kan måltall bidra til målforskyvning, dvs. at selve parameteren påvirker det man ønsker å måle. F. eks. kan man tenke seg at oppmerksomheten på antall overførte/mottatte saker kan bidra til at man legger vekt på antall saker fremfor at de egnede sakene blir løst på denne måten.

For det andre er det viktig å ha i bevisstheten at måltall er en inngripen i virksomhetens autonomi og mulighet til selv å prioritere innsats innenfor sitt samfunnsoppdrag. Dette kan medføre at måling på ett område bidrar til lavere innsats på et annet og at prioriteringene ikke nødvendigvis følger behovet. Måltall kan også være arbeidskrevende å administrere. I styringen av politiet har det lenge vært et mål å redusere antall måltall og rapporteringspunkter.

Det fremstår noe paradoksalt at det er konfliktrådet som måles på antallet overførte straffesaker, til tross for at dette er påtalemyndigheten i politiets oppgave. På den annen side er bruken av mekling i straffesaker langt mer knyttet til konfliktrådets samfunnsoppdrag. Politiet har i tillegg et langt større og bredere samfunnsoppdrag enn konfliktrådet, og overføring av straffesaker til mekling utgjør en

heller liten del av dette. Dersom bruk av konfliktråd skal løftes opp i sentrale måldokument, i form av for eksempel måltall, må dette gjøres på bekostning av andre potensielt viktige mål og oppgaver.

Å innføre sentrale måltall for antall straffesaker overført til mekling i konfliktråd vil på mange måter være å trekke politiet i retning av mer detaljstyring og mindre autonomi. Arbeidsgruppen tror i stedet at bruken av mekling i konfliktråd er mest tjent med at politiet har handlingsrom til å prioritere innsats og velge reaksjon ut fra en helhetlig vurdering av hva som egner seg best i den enkelte sak. Dette forutsetter imidlertid at både POD og Justis- og beredskapsdepartementet (JD) utvikler en mer tillitsbasert ledelse av politiet og en mer helhetlig vurdering av måloppnåelse. Etter arbeidsgruppens vurdering lider bruken av konfliktråd nettopp av en altfor ensidig vektlegging av saksavvikling på bekostning av hva som gir best forebygging og resultat for partene.

4.4.2 Kvalitative mål – lokale måltall?

Det er ikke til å komme utenom at det hefter stor risiko ved et system der en mindre etat er helt prisgitt en langt større etat for å gjennomføre sitt samfunnsoppdrag. Arbeidsgruppen mener derfor det er gode grunner til at målet om at parter i egnede straffesaker skal tilbys mekling, er kvalitativt godt beskrevet i sentrale måldokumenter for alle de involverte virksomhetene. Arbeidsgruppen vil i denne sammenheng fremheve tildelingsbrevene fra JD og Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv.

Det er i første rekke politiet som er i kontakt med partene i straffesaker, og bruken av mekling i konfliktråd er derfor helt avhengig av at politiet har kompetanse og oppmerksomhet på bruken av denne reaksjonen. Det kunne vært ønskelig om dette også gjenspilte seg i politidistriktenes resultatavtale gjennom tydelige kvalitative målformuleringer. Arbeidsgruppen er imidlertid usikker på hvordan målet bør utdypes sett opp mot andre viktige innsatsområder. Etter vår vurdering er det ønskelig å begrense detaljeringsnivået på resultatavtalene. Begge disse hensynene bør tas med videre i arbeidet med resultatavtaler for 2023. Arbeidsgruppen mener imidlertid at POD allerede nå bør foreta en vurdering av hvordan bruken av konfliktråd bør tas med inn i styringen av politidistriktene. Dette sett i lys av felles formulering i tildelingsbrevet for 2022 (se 4.4.1).

På grunnlag av kvalitativt godt beskrevne mål vil politidistriktene selv kunne avgjøre hvilke virkemidler de ønsker å benytte for å fremme egen måloppnåelse. Måltall på enhetsnivå kan f.eks. være et egnet virkemiddel. Det er også viktig at statsadvokatembetene har et våkent øye til hvordan politidistriktene ivaretar samfunnsoppdraget og balanserer ulike hensyn i straffesaksbehandlingen, deriblant behovet for gjenopprettende prosesser i straffesaker.

Parallelt med at politiet og påtalemyndigheten har en tydelig "marsjordre" fra sentralt hold, er det avgjørende at alle virksomhetene har god samhandling på alle nivåer, f.eks. at det er gode systemer for saksflyt, tilstrekkelig kompetanse i alle ledd og at ev. målkonflikter er avklart (les mer i punkt 4.5). På lang sikt bør det være et mål å bygge opp samhandlingen på et nivå der det ikke er nødvendig å presisere bruk av konfliktråd i sentrale styringsdokumenter for politiet og påtalemyndigheten. Inntil dette er på plass, mener arbeidsgruppen det er nødvendig å løfte temaet fra sentralt hold.

4.5 SAMHANDLING

Bruk av gjenopprettende prosesser i forbindelse med straffesaker er et område som krever innsats og samhandling på tvers av virksomhetene i straffesakskjeden. I dag preges samhandlingen mellom etatene av asymmetri, både når det gjelder maktforhold, størrelse og interesse av et samarbeid. Kort forklart: konfliktrådet er langt mer avhengig av god samhandling med politiet enn omvendt. Dette gir

en urettmessig tung oppgavebyrde på konfliktrådet og er lite effektivt mht. overordnet måloppnåelse.

I henhold til Direktoratet for økonomistyring²⁰ kan samordning deles inn i fire nivåer: 1. Dele informasjon, 2. Utvikle felles forståelse, 3. Unngå å svekke andres måloppnåelse, 4. Utvikle felles plan eller tiltak. Samordningen mellom konfliktrådet, politiet og påtalemyndigheten foregår på alle disse nivåene, men har etter arbeidsgruppens vurdering betydelig forbedringspotensial.

4.5.1 Dele informasjon

Det er viktig at ansatte i politiet og påtalemyndigheten har nødvendig tilgang til oppdatert informasjon om mekling i konfliktråd. Dette handler både om lover og retningslinjer for bruk av reaksjonen, men også fagstoff om gjenopprettende prosess og bruk av mekling i straffesaker. Konfliktrådet har i forbindelse med etablering av nye nettsider i 2021 laget en egen temaside om straffereaksjoner. Nettsiden gir etter arbeidsgruppens vurdering god breddekunnskap om reaksjonene og et godt grunnlag for videre kunnskapsinnhenting. Den største utfordringen er etter vårt syn å ta denne i bruk. Et enkelt grep vil i denne sammenheng være å lenke til konfliktrådets nettside i politiets fagressurser *Kode og Kilden*.

Arbeidsgruppen foreslår derfor at det etableres et samarbeid mellom kommunikasjonsansvarlige i POD og Sfk for å sikre at etatene drar best mulig nytte av elektroniske fagressurser.

4.5.2 Utvikle felles forståelse

Som påpekt andre steder i rapporten krever egnethetsvurderinger både kjennskap til gjeldende lovverk og faglig kunnskap om konfliktråd og gjenopprettende prosesser. Det er derfor avgjørende at politiet og påtalemyndigheten har tilstrekkelig kunnskap på begge områdene. Opplæring om konfliktråd og gjenopprettende prosesser er en forutsetning i denne sammenhengen. Det er samtidig også viktig at det legges opp til kompetanse- og kunnskapsdeling mellom etatene i den operative tjenesten, f. eks gjennom ukentlige møter der etatene samles for å diskutere aktuelle saker eller henvendelser i enkeltsaker.

En større utfordring er etter vår vurdering at etatene har ulik og sterkt varierende forståelse av behovet for gjenopprettende prosesser i straffesaker og hvilke saker som er egnet for dette. Dette er en utfordring som delvis handler om kompetanse og den juridiske avgrensningen av egnede saker. Mest av alt handler nok dette likevel om at etatene ikke nødvendigvis har en felles forståelse av at dette arbeidet er viktig og følgelig skal gis nødvendig prioritet. For å oppnå dette trengs tydelig styring og bygging av kultur over tid. Samtidig tror vi det er avgjørende at etatene har gode arenaer for dialog, samarbeid og gjensidig læring.

4.5.3 Unngå å svekke andres måloppnåelse

Arbeidsgruppen ser at det er en klar målkonflikt knyttet til politiets behov for fortgang i saker og hensynet til at partene får tilstrekkelig tid til å beslutte og ev. trekke samtykke. Dette kan gi politiet og påtalemyndigheten insentiv til å benytte andre reaksjoner som oppleves mindre tidkrevende. Det er viktig at etatene er bevisst denne type målkonflikter i den operative styringen. Etatene bør også ha en løpende dialog for å håndtere denne type risikoer, både på sentralt og regionalt nivå. Arbeidsgruppen mener i denne sammenheng at de involverte virksomhetene bør ha årlige dialogmøter på sentralt nivå og at de må ha et systematisk samarbeid i forbindelse med utarbeiding av tildelingsbrev, mål- og disponeringsrundskriv og andre styringsdokumenter.

²⁰ «Samordning» <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/samordning> ([lesedato 21.12.2021])

4.5.4 Utvikle felles plan eller tiltak

Det er helt avgjørende at konfliktrådene, politidistriktene og statsadvokatembetene også har en aktiv dialog rundt hvordan tjenestene best mulig kan samordnes og hvordan virksomhetene bidrar til felles måloppnåelse. Det er derfor behov for å gjennomføre årlige dialogmøter mellom Sekretariatet for konfliktrådene, Politidirektoratet (POD) og Riksadvokaten (RA). Ettersom virksomhetene har ansvaret for mange av de samme tilstøtende områdene, herunder mekling i konfliktråd, ungdomsoppfølging og ungdomsstraff, kan det være et alternativ at dette gjøres i ett samlet møte. Sfk og RA bør være representert på øverste nivå, mens POD bør stille med direktør for Avdeling for politifag. Utover dette er det viktig at disse virksomhetene har et godt operativt samarbeid på saksbehandlernivå.

Når det gjelder samhandling på distriktsnivå må det tas i betraktning at politidistriktene er svært ulike, har ulike utfordringer og at de gode løsningene ett sted ikke nødvendigvis er de beste andre steder i landet. Arbeidsgruppen mener derfor det bør være opp til etatene på distriktsnivå å avgjøre hvordan de skal løse samordningsansvaret sitt. Det er imidlertid enkelte elementer som etter vår vurdering må være på plass. For det første må det være en systematisert dialog mellom ledelsen ved politidistriktet og leder for konfliktrådet. Et årlig dialogmøte bør være et absolutt minimum. For det andre bør det også etableres faste operative møteplasser der etatene kan diskutere enkeltsaker og andre problemstillinger knyttet til overføring av saker. For det tredje må det være enkelt for etatene å nå hverandre på kort varsel i arbeidet med enkeltsaker. Arbeidsgruppen vil her understreke at virksomhetene har behov for samhandling på andre områder enn mekling i straffesaker. Dette er i mindre grad tatt med i denne utredningen.

Arbeidsgruppen mener det kan være et hensiktsmessig tiltak å etablere en samarbeidsavtale mellom politiet og konfliktrådet på sentralt nivå. Avtalen bør gi en kort beskrivelse av etatenes samordningsbehov og sentrale innsatsområder for å sikre felles måloppnåelse (se vedlegg 1). Avtalen bør legge til rette for at det etableres underordnede samarbeidsavtaler på grunnlag av den sentrale avtalen. Det bør formidles en klar oppfordring til politidistriktene og konfliktrådene om å etablere slike avtaler på distriktsnivå.

4.6 KULTUR OG HOLDNINGER

Bruk av mekling i straffesaker avhenger i stor grad av at politiet undersøker de relasjonelle sidene ved saken og partenes behov for å bearbeide hendelsen. Mye av dette kan påvirkes gjennom regelverk, etatsstyring og kompetansebygging. Det er imidlertid også helt avgjørende at politiet har en kultur for å tilnærme seg saker på denne måten. Det vil si at bruk av konfliktråd preger praksis og ligger langt framme i bevisstheten i det daglige. En respondent i arbeidsgruppens spørreundersøkelse blant påtalejurister svarer følgende på spørsmål om årsaken til at mekling i konfliktråd ikke benyttes mer:

«Jeg tror vi dessverre bare glemmer å tenke på det.»

I POD og Sfks spørreundersøkelse fra 2020 svarer en av respondentene følgende på hva som kan bidra til økt bruk av konfliktråd i straffesaker:

«Dette er i stor grad "kulturarbeid". Selv om enkelte nok har iboende "motkrefter" tror jeg at det er kunnskap og erfaringsdeling om hva konfliktrådsbehandling reelt gir av gevinst, særlig for unge overtredere, som gir størst effekt for å øke bruken av konfliktråd. Alle, fra "første patrulje" på åstedet til påtale bør ha god kjennskap både til selve prosessen i konfliktrådet og til de erfaringer som vi har.»

En organisasjonskultur kan forstås som felles verdier, normer og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg blant medlemmene i en organisasjon²¹. Det er organisasjonens felles tanke- og handlingstilbøyeligheter, og er gjerne et resultat av felles erfaringer²².

En utfordring med kulturer er at de fremstår abstrakte og er vanskelige å få øye på, særlig for de som befinner seg i dem. En annen vesentlig utfordring er at de ofte er iboende konservative og gjerne står i veien for besluttede strategier og endringsprosesser.

Det er vanskelig å si noe bastant om hvorvidt det finnes noen kultur i politiet og påtalemyndigheten som står i veien for bedre bruk av konfliktråd i straffesaker basert på den empirien arbeidsgruppen har tilgjengelig. Vi vil imidlertid påpeke enkelte strukturelle forhold som vi mener kan gi risiko for at denne type kulturer etablerer seg.

For det første er det ikke uproblematisk at konfliktrådet er en såpass mye mindre organisasjon enn politiet, og at de egnede sakene kun utgjør en liten andel av politiets samlede saksportefølje. Det er derfor overhengende risiko for at konfliktrådet blir glemt i det daglige arbeidet. Ettersom de aktuelle sakene gjerne befinner seg i det nedre spekteret av alvorlighet, er det også en vedvarende risiko for at dette heller ikke oppleves som viktig.

For det andre fokuserer politiet og påtalemyndigheten gjerne på de sider av saken som kan knyttes til selve lovbruddet og lovbrøyteren, og som er relevant mht. skyldspørsmålet. I en gjenopprettende prosess er det imidlertid partenes individuelle behov som er gjenstand for oppmerksomhet, og det er særlig viktig at fornærmedes perspektiv og behov kommer fram. Disse sidene av saken kan oppfattes som irrelevante i straffesaksbehandlingen, helt fra første møte med partene. En ensidig vektlegging av rask saksavvikling kan fort etablere og forsterke en kultur der konfliktråd oppfattes som «støy», noe som står i veien for «ordentlig politiarbeid».

Forskningslitteraturen gir ingen entydige svar på hvordan man endrer en kultur. Det som imidlertid er sikkert, er at dette arbeidet tar tid. Ledelsen av de involverte etatene på alle nivåer må være bevisste på hvordan kultur skapes og forsterkes eller endres i det daglige. Her er det særlig viktig å se etter mulige målkonflikter og hvordan løpende beslutninger, prioriteringer, språk og praksis legger grunnlag for organisasjonens kultur.

Arbeidsgruppen mener det vil være svært nyttig at politiet får høste erfaring fra bruk av gjenopprettende prosess i praksis. En aktiv dialog med konfliktrådet i forbindelse med overføring og avslutning av saker, deltakelse i stormøte og bruk av konkrete kasus i opplæringen kan være egnede måter å gi politiet et felles erfaringsgrunnlag som kan trekke kulturen i ønsket retning.

Arbeidsgruppen tror imidlertid det ikke finnes noen «quick fix» på dette området. De kulturelle sidene understreker imidlertid betydningen av å ha et langsiktig perspektiv og bygge stein for stein.

4.7 TILTAK RETTET INN MOT PARTENE

Det er en vedvarende utfordring for konfliktrådet at sakstilfanget i stor grad er prisgitt en etat med en vesentlig større saksportefølje. Det er derfor naturlig å se etter tiltak som kan gjøre at sakstilfanget blir mindre avhengig av politiet. Dersom partene selv i større grad tok initiativ til å møtes i konfliktrådet, ville det lette politiets arbeid med å innhente samtykke og en ev. overføring

²¹ Store Norske leksikon: <https://snl.no/organisasjonskultur> [lesedato 22.12.2021]

²² Hennestad, Bjørn Wessel (2015) Hvordan få kulturen med på endring? <https://www.bi.no/forskning/business-review/articles/2015/11/hvordan-fa-kulturen-med-pa-endring/> [lesedato 22.12.2021]

ville være mindre betinget av beslutninger tatt tidlig i etterforskningen. Dette vil også bidra til å opprettholde oppmerksomheten rundt konfliktråd som et reelt alternativ.

For å få til dette er man avhengig av flere forhold. For det første må partene ha tilstrekkelig kjennskap til konfliktrådet og hva de kan tilby. For det andre må de også ha betydelig tillit til tjenesten. Sist, men ikke minst betinger det at partene selv evner å se at deres sak egner seg for å løses i konfliktrådet.

Arbeidsgruppen tror det vil være svært krevende for konfliktrådet å markedsføre tjenesten direkte mot publikum på en såpass effektiv måte at dette ville gitt noe betydelig utslag på hvordan brukerne kommer i kontakt med tjenesten. Dette henger sammen med at konfliktrådet er en relativt liten etat med høyst begrensede ressurser til markedsføring. Konfliktrådet kan imidlertid gjøre en betydelig innsats gjennom målrettet kommunikasjonsarbeid overfor aktører som kan bidra til at flere parter tar initiativ til å møtes i konfliktråd.

4.7.1 Handelsnæringen

Butikker og kjøpesentre er en viktig gruppe av aktuelle parter ettersom de svært ofte er fornærmede i saker som handler om butikktyveri. Siktete i sakene er gjerne unge og tidligere straffede og er dermed i kjernemålgruppen for konfliktrådet. Tradisjonelt har dette vært en vanlig sakstype ved konfliktrådene.

Tilbakemeldinger fra konfliktrådene og politidistriktene tyder imidlertid på at handelsnæringen har blitt mindre villig til å møte i konfliktrådet i slike saker. Dette kan henge sammen med at de store kjedene er involvert i et betydelig antall slike saker og at konfliktrådsbehandling dermed vil være tidkrevende.

Bruk av konfliktråd i denne type saker kan virke forebyggende og styrke tilliten mellom butikkjedene og ungdom. Konfliktrådene kan i denne sammenheng arbeide målrettet inn mot kjedene og bransjeforeningene for å få dem til å ta initiativ til at egnede saker behandles i konfliktrådet. Dette er imidlertid en utfordring som trolig handler mer om kultur og prioriteringer enn om mangel på kunnskap. Det er derfor sannsynlig at dette påvirkningsarbeidet vil ta tid og må pågå kontinuerlig. For det enkelte konfliktrådet må dette veies opp mot annet viktig utadrettet arbeid.

Det kan innvendes at en betydelig innsats fra konfliktrådets side for å få flere slike saker, ikke nødvendigvis er riktig prioritering mht. hva som gir størst gevinst for partene. Butikktyveri imøtekommer sjelden veldig mange av de kriteriene som gjør en sak godt egnet for konfliktråd, slik som relasjon mellom partene, bakenforliggende konflikt eller behov for å emosjonelt bearbeide hendelsen. Det at butikkjedene er såpass lite interessert i å bruke ressurser på dette, kan tyde på at fornærmet part i slike saker ikke opplever det helt store utbyttet av å møte i konfliktråd.

Arbeidsgruppen mener derfor i lys av mandatet at det ikke er grunn til å satse tungt fra sentralt hold på dette området, til tross for at det kan gi en viss økning i antallet overførte saker. Samtidig er det viktig å ta i betraktning at behovet for meklings i denne type saker trolig er større i mindre tettbygde strøk og at dette sannsynligvis gjenspeiler seg i handelsnæringens interesse for å delta i meklings. Konfliktrådet bør evne å imøtekomme denne interessen ved å tilby informasjon og rådgiving. Sfk bør bistå i dette ved behov. Det er i denne sammenheng viktig at konfliktrådene har en viss kontakt med aktører med innsikt i behovet for egnede reaksjoner og kriminalitetsforebyggende tiltak, f.eks. SLT-nettverket, politirådene eller politikontakt.

4.7.2 Forsvarere og annen juridisk rådgivning

Også innenfor andre lovbruddstyper kan man se for seg at økt initiativ fra partene selv kan bidra til at flere egnede saker blir løst i konfliktrådet. Forsvarere og bistandsadvokater er i en særlig god posisjon til å kunne anbefale konfliktråd i egnede saker. Saker der fornærmede eller etterlatte har krav på å få oppnevnt bistandsadvokat vil gjerne være aktuelle for ubetinget fengsel, jf. straffeprosessloven § 107a, og derfor ofte ligge over grensen av hva som er egnet for mekling i konfliktråd. Slike saker kan imidlertid være aktuelle for ungdomsoppfølging, ungdomsstraff og oppfølging i konfliktråd. Arbeidsgruppen tror det er et langt større potensial for mekling i saker der siktede har rett på forsvarer. Forsvarergruppen i Advokatforeningen kan i så måte være en viktig målgruppe for informasjon om både bruk av mekling i konfliktråd og konfliktrådets øvrige straffereaksjoner.

Også andre aktører som tilbyr juridisk rådgivning, slik som JussBuss, Jurk, Barnas jurist, Huseierne og Landsforeningen for voldsofre kan være nyttige medhjelpere for å formidle informasjon om konfliktråd til parter i potensielt egnede saker. Arbeidsgruppen foreslår i denne sammenheng at Sfk kartlegger relevante aktører, tar kontakt og vurderer behovet for informasjonsmateriell, kunnskapsoverføring og rådgivning sammen med disse.

4.7.3 Kommunene og sivilsamfunnet

Kommunesektoren, herunder skoler og fritidsklubber samt sivilsamfunnet, i kraft av blant annet idretten og organisasjonslivet, kan være viktige allierte for å fremme bruk av konfliktråd i egnede saker, både sivile og straffesaker. Dette området er imidlertid stort, og det vil være krevende for konfliktrådene å pleie kontakter i første linje innenfor hele distriktet sitt. Det er derfor viktig at konfliktrådene etablerer enkelte strategisk viktige kontakter for å formidle informasjon om bruk av konfliktråd. På den annen side kan rådene få nyttig input hva gjelder behov for konfliktrådets tjenester. Slike kontakter kan f.eks. være SLT-koordinatorer, politirådene og ikke minst politikontakten i distriktet. Alle disse aktørene har særlig ansvar for samordning av den lokale kriminalitetsforebyggende innsatsen. De besitter dermed god oversiktskunnskap og et stort nettverk.

Å pleie gode kontakter inn mot kommunene og sivilsamfunnet er viktig for konfliktrådene. Dette handler imidlertid om langt mer enn mekling i straffesaker. Tilfanget av sivile saker og ikke minst straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er i stor grad avhengig av et godt samarbeid med kommunene og sivilsamfunnet. Arbeidsgruppen er usikker på hvor mange flere straffesaker en styrket innsats på dette området vil medføre. Vi vil derfor ikke anbefale konkrete tiltak på dette området. Arbeidsgruppen er imidlertid kjent med at Sfk i skrivende stund utarbeider en områdestrategi for kommunikasjon og samfunnskontakt. Arbeidsgruppen vil i denne sammenheng understreke behovet for at konfliktrådet arbeider mer systematisk på dette området, også med hensyn til bruken av mekling i straffesaker.

4.7.4 Krisesentrene

Saker om vold i nære relasjoner utgjør en betydelig andel av konfliktrådets saksportefølje. Konfliktrådet kan være en egnet reaksjon i slike saker ettersom partene har en relasjon som må håndteres, og de har gjerne mye følelser som må bearbeides. Krisesentrene er et viktig tilbud for fornærmede i slike saker. De har unik innsikt i den utsatte partens situasjon og interesser, og de er derfor i en svært god posisjon til å kunne gi fornærmede råd om ev. bruk av konfliktråd. Det må likevel tas med i betraktning at sakene som ligger til grunn for henvendelser til krisesentre, gjerne er av alvorlig karakter og ofte vil være mindre egnet for mekling i konfliktråd. Arbeidsgruppen er derfor usikker på om en satsing inn mot krisesentrene vil kaste av seg særlig mange straffesaker. Alvoret i disse sakene vil imidlertid ikke nødvendigvis være en hindring for å behandle slike saker som sivile

saker. Det kan derfor være mye å hente for konfliktrådene i å etablere en god dialog med kriesentrene. Arbeidsgruppen vil likevel ikke anbefale noen tiltak overfor disse ettersom dette trolig i mindre grad vil resultere i flere straffesaker.

4.7.5 Støttesenter for kriminalitetsutsatte (politiet)

I 2016 besluttet Stortinget at alle de 12 politidistriktene skulle ha hvert sitt støttesenter for kriminalitetsutsatte (SKU). Støttesentrene er en støtte- og veiledningstjeneste for fornærmede i straffesaker. Tjenesten skal bidra til at flere velger å anmelde kriminelle forhold, at fornærmede står gjennom hele straffesaksprosessen og at de kommer raskere ut i livet igjen. SKU er primært innrettet mot fornærmede i integritetskrenkende saker. Sekretariatet for konfliktrådene har allerede vært i dialog med støttesentrene om en mulig samarbeidsavtale. Formålet med et slikt samarbeid er at SKU kan informere fornærmede i straffesaker om muligheten for et møte i konfliktrådet og sette dem i kontakt med lokale konfliktråd dersom det er aktuelt.

Arbeidsgruppen tror SKU kan være en ressurs i arbeidet med å gi partene råd om bruk av konfliktråd. De tilsatte ved SKU har god innsikt i hvilke utfordringer fornærmede står overfor, både knyttet til det som har hendt og i behandlingen av straffesaken. SKU er derfor i en unik posisjon til å kunne gi fornærmede kvalifiserte råd om hvorvidt et møte i konfliktrådet kan være et godt alternativ. Arbeidsgruppen foreslår at informasjon og rådgivning rettet mot fornærmede tas inn som et punkt i en sentral samarbeidsavtale mellom politiet og konfliktrådet (se 4.5).

4.7.6 Politiets generelle rådgivningsrolle

Selv om konfliktrådet blir mer aktive i å markedsføre tjenesten gjennom andre kanaler, vil nok politiet i all overskuelig framtid være et naturlig sted å starte for de fleste personer som har blitt utsatt for et lovbrudd eller som er involvert i en konflikt. Arbeidsgruppen understreker derfor at politiet har et viktig ansvar for å informere parter i egnede saker om muligheten for å møtes i konfliktrådet. På samme måte som ved samtykkeinnhenting forutsetter dette at politiet har tilstrekkelig kunnskap om konfliktrådet til å kunne imøtekomme partenes behov. Undersøkelsen til Sfk og POD blant tilsatte i politidistriktene i 2020 bekrefter imidlertid at denne kompetansen er svært varierende.

Det vil ta tid å bygge opp tilstrekkelig kompetanse og kultur til å ivareta denne oppgaven på en tilfredsstillende måte. Arbeidsgruppen mener derfor det kan ligge mye potensial i å utarbeide informasjonsmateriell som er rettet inn mot parter i aktuelle saker, og som politiet kan videreformidle på en enkel måte.

5 OPPSUMMERING – ANBEFALINGER

Arbeidsgruppen vil på bakgrunn av drøftingene i kapittel 4 anbefale at de involverte virksomhetene Riksadvokaten, Politidirektoratet og Sekretariatet for konfliktrådene intensiverer arbeidet på innsatsområdene nevnt under. Under hvert område er det opplistet noen anbefalte tiltak. Arbeidsgruppen vil understreke at tiltakene ikke er uttømmende for den innsatsen som kreves på de ulike områdene. Dette handler særlig om at arbeidsgruppen primært har vurdert tiltak på nasjonalt nivå. Det vil fortsatt være stort behov for å finne løsninger og tiltak som kan fungere best mulig for det enkelte politidistrikt og konfliktråd. Det er derfor nødvendig at virksomhetene arbeider bevisst over tid for å styrke seg innenfor de angitte innsatsområdene.

Styring og samhandling

Overføring av straffesaker til mekling i konfliktråd er et område som trenger god samhandling mellom etatene for å sikre treffsikker utsiling av de egnede sakene, god ivaretagelse av partene og effektiv saksflyt. Samhandlingen må finne sted på alle nivåer i virksomhetene. Dette området er også avhengig av tydelig styring og oppfølging fra alle involverte virksomheter da det er vedvarende risiko for at overføring av straffesaker til mekling i konfliktråd blir nedprioritert eller rett og slett glemt. Tydelig styring og samhandling over tid er en forutsetning for å bygge opp en kultur som bidrar til å ivareta denne oppgaven.

- Oppdatering av rundskriv 4/2008 *Konfliktråd* (Riksadvokaten)
- Formulering om bruk av konfliktråd tas inn i Riksadvokatens mål og prioriteringsrundskriv (Riksadvokaten).
- Vurdere hvordan bruk av konfliktråd bør inngå i styringen av politidistriktene (POD)
- Det gjennomføres årlige dialogmøter mellom Sekretariatet for konfliktrådene og Politidirektoratet og Riksadvokaten.
- Konfliktrådet og politiet inngår en sentral samarbeidsavtale som synliggjør de viktigste kontaktpunktene mellom etatene og nødvendige innsatsområder (POD og Sfk) (se vedlegg 1).
 - Politidistriktene og konfliktrådene får en klar oppfordring om å etablere tilsvarende samarbeidsavtale på grunnlag av den sentrale avtalen.
- Det etableres et samarbeid mellom kommunikasjonsansvarlige i POD og Sfk for å sikre at etatene drar best mulig nytte av elektroniske fagressurser.

Kompetanse

Å velge ut de egnede sakene og gå i dialog med partene om ev. overføring til mekling i konfliktråd er et område som krever både kunnskap om lovverk og føringer, kjennskap til metoden gjenopprettende prosess og evne til å forstå behovene til de involverte. Denne kompetanse må være til stede blant patruljene på stedet, blant etterforskere og hos jurister som skal fatte påtaleavgjørelsen. Det er behov for å systematisere arbeidet med å sikre at alle involverte har nødvendig kompetanse i hele landet, og det er avgjørende at politiet tar et tydelig ansvar. Konfliktrådet har mye fagkompetanse på gjenopprettende prosess og arbeid med partene. Det er viktig at konfliktrådet bistår politiet med disse ressursene.

- Kompetanse tas inn som et vesentlig innsatsområde i en sentral samarbeidsavtale mellom politiet og konfliktrådet (Sfk og POD).
- Konfliktrådene etablerer en fast dialog med fag og opplæringsansvarlige (FOA) ved politidistriktet. POD involveres dersom det er behov (Sfk og POD).
- Sfk viderefører og videreutvikler sitt samarbeid med Politihøgskolen. Samarbeidet skal bidra til faglig utveksling og å synliggjøre behov for kompetanse om konfliktråd og gjenopprettende prosess (Sfk).
- Bruk av konfliktråd tas inntil videre inn som en fast del av *obligatorisk årlig opplæring* (OÅO) (POD).
Sfk vurderer behovet for informasjonsmateriell rettet mot politi og påtalemyndigheten til bruk ved vurdering av egnethet.

Innsats mot parter i aktuelle saker

Det er både ønskelig og nødvendig at mer av initiativet til å behandle straffesaker til mekling i konfliktråd kommer direkte fra partene. Dette vil bidra til å lette politiets arbeid med å innhente

samtykke og gi partene et bedre grunnlag for å avgjøre om de ønsker å møtes til mekling. Informasjon og rådgivning kan være nyttige virkemidler i dette hensende. Det er særlig ønskelig at mer av initiativet til å møtes i konfliktrådet kommer fra fornærmet part.

- Rådgivning til fornærmede i straffesaker, blant annet i regi av støttesentrene for kriminalitetsutsatte, tas med inn i en sentral samarbeidsavtale mellom politiet og konfliktrådet (POD og Sfk).
- Sfk vurderer i samråd med POD behovet for informasjonsmateriell som politiet kan videreformidle til parter i aktuelle saker
- Konfliktrådet kartlegger og etablerer dialog med aktører som driver med juridisk rådgivning av parter i aktuelle saker. På bakgrunn av dialogen vurderes behov for informasjonsmateriell, kunnskapsoverføring, rådgivning e.l. (Sfk).

6 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Arbeidsgruppen vurderer at alle de foreslåtte tiltakene kan gjennomføres innenfor rammen av gjeldende budsjett. Enkelte av tiltakene, slik som utarbeiding av nytt rundskriv for konfliktråd, og inngåelse av sentral samarbeidsavtale mellom politiet og konfliktrådet vil imidlertid kunne kreve mindre prioriteringer som kan medføre at annet viktig arbeid må vente. Det samme gjelder alt arbeid konfliktrådene gjør opp mot interessenter utenfor egen organisasjon, slik som bidrag til opplæring av politiet.

Arbeidsgruppen har forsøkt å ta høyde for at konfliktrådene lokalt har relativt få medarbeidere og følgelig begrensede muligheter til å omprioritere ressursbruken. Det er også vanskelig å vurdere effekten av ulike tiltak på distriktsnivå sett opp mot nødvendig ressursinnsats. Arbeidsgruppen har derfor primært foreslått tiltak på nasjonalt nivå. Til gjengjeld har vi forsøkt å beskrive overordnede mål og krav til god praksis. Dette vil forhåpentligvis være gode ledetråder for å finne egnede tiltak og gode løsninger på distriktsnivå.

VEDLEGG

Vedlegg 1: Skisse til sentral samarbeidsavtale mellom politiet og konfliktrådet

Vedlegg 2: Overføring til mekling i konfliktråd – undersøkelse blant politijurister 2021

Vedlegg 3: Tilfang av straffesaker til mekling i konfliktråd – undersøkelse blant konfliktrådsledere 2021

Vedlegg 4: Om bruk av konfliktråd – undersøkelse blant politidistriktene – POD og Sfk 2021