

Betænkning om

Konfliktråd

**Afgivet af
Justitsministeriets udvalg om konfliktråd**

Betænkning nr. [...]

København 2008

[Kolofon]

Indholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| Kapitel 1 | 5 |
| Indledning | 5 |
| 1.1. Udvalgets kommissorium..... | 5 |
| 1.2. Udvalgets sammensætning | 8 |
| 1.3. Sammenfatning af betænkningen | 9 |
| 1.3.1. Oversigt over betænkningens indhold..... | 9 |
| 1.3.2. Sammenfatning af udvalgets overvejelser og forslag | 10 |
| Kapitel 2 | 16 |
| Teori og begrebsfastlæggelse | 16 |
| 2.1. Konfliktmægling, mægling og mediation | 16 |
| 2.1.1. Overvejelser under forsøgsordningerne | 16 |
| 2.2. Generelt om mægling og mediation | 17 |
| 2.3. Særligt om konfliktmægling i straffesager..... | 18 |
| 2.3.1. Restorative Justice..... | 18 |
| 2.3.2. Processer og modeller i Restorative Justice | 22 |
| Kapitel 3 | 25 |
| Forsøgsordninger med konfliktråd | 25 |
| 3.1. Forsøgsordningen med konfliktråd 1994-1996..... | 25 |
| 3.1.1. Baggrund | 25 |
| 3.1.2. Målgruppe | 25 |
| 3.1.3. Organisering | 26 |
| 3.1.4. Visitation af sagen til konfliktråd..... | 27 |
| 3.1.5. Om mægleren | 28 |
| 3.1.6. Erfaringer | 29 |
| 3.2. Forsøgsordningen med konfliktråd 1998-2003 | 32 |
| 3.2.1. Baggrund | 32 |
| 3.2.2. Organisering | 33 |
| 3.2.3. Visitation og mægling | 35 |
| 3.2.4. CASA's evaluering | 36 |
| 3.2.5. Domme efter konfliktråd..... | 40 |
| 3.3. Rambølls evaluering af organiseringen af konfliktråd i Danmark..... | 41 |
| Kapitel 4 | 49 |
| Øvrige nordiske landes erfaringer med konfliktråd | 49 |
| 4.1. Konfliktråd i Norge | 49 |
| 4.1.1. Baggrund | 49 |
| 4.1.2. Målgruppe | 50 |
| 4.1.3. Organisering | 52 |
| 4.1.4. Visitation | 52 |
| 4.1.5. Mæglingen/konfliktrådsbehandlingen..... | 53 |
| 4.1.6. Erfaringer | 57 |
| 4.2. Konfliktråd i Sverige | 58 |
| 4.2.1. Baggrund | 58 |
| 4.2.2. Målgruppe | 59 |
| 4.2.3. Organisering | 60 |

| | |
|--|-----|
| 4.2.4. Visitation | 61 |
| 4.2.5. Mæglingen/konfliktrådsbehandlingen..... | 61 |
| 4.2.6. Erfaringer | 62 |
| 4.3. Konfliktråd i Finland..... | 64 |
| 4.3.1. Baggrund | 65 |
| 4.3.2. Målgruppe | 65 |
| 4.3.3. Organisering | 66 |
| 4.3.4. Visitation | 67 |
| 4.3.5. Mæglingen/konfliktrådsbehandlingen..... | 68 |
| 4.3.6. Erfaringer | 70 |
| Kapitel 5 | 73 |
| Internationale anbefalinger mv. | 73 |
| 5.1. Europarådets anbefaling nr. 99/1999 om mediation i straffesager..... | 73 |
| 5.2. Europarådets retningslinjer for en bedre implementering af den eksisterende anbefaling om mediation i straffesager | 74 |
| 5.3. Rådets rammeafgørelse af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager | 76 |
| 5.4. FN's resolution nr. 2002/12 om grundlæggende retningslinjer vedrørende brugen af Restorative Justice-programmer i straffesager | 77 |
| Kapitel 6 | 79 |
| Udvalgets overvejelser og anbefalinger | 79 |
| 6.1. Organisering af en landsdækkende ordning med konfliktråd | 79 |
| 6.1.1. Lokal organisering..... | 80 |
| 6.1.2. Central organisering | 83 |
| 6.2. Mæglere..... | 84 |
| 6.2.1. Udpegelse af mæglere | 84 |
| 6.2.2. Uddannelse/efteruddannelse..... | 86 |
| 6.2.3. Opgaver | 88 |
| 6.3. Afgrænsning i forhold til kriminalitetens art..... | 91 |
| 6.3.1. Kerneområde for ordningen | 92 |
| 6.4. Betydningen af gerningsmandens forhold..... | 94 |
| 6.4.1. Afgrænsning i forhold til gerningsmandens alder..... | 94 |
| 6.4.2. Betydningen af tidligere straffe..... | 95 |
| 6.4.3. Gerningsmandens habilitet..... | 96 |
| 6.5. Krav om et identificerbart offer | 97 |
| 6.5.1. Pårørendes og øvrige personers mulighed for eller ret til at møde i konfliktråd .. | 99 |
| 6.5.2. Bisiddere..... | 101 |
| 6.6. Frivillighed eller tvang, herunder krav om tilståelse..... | 103 |
| 6.7. Forholdet mellem straffesagen og gerningsmandens deltagelse i konfliktråd | 105 |
| 6.7.1. Betydning for strafudmålingen..... | 106 |
| 6.7.2. Konfliktråd som alternativ til straf | 108 |
| 6.8. Forurettedes forhold | 120 |
| 6.9. Fortrolighed og vidnepligt..... | 121 |
| 6.9.1. Mæglere..... | 122 |
| 6.9.2. Parterne og øvrige deltagere i konfliktråd..... | 123 |
| 6.10. Tidspunktet for konfliktrådsbehandlingen | 130 |
| Kapitel 7 | 133 |
| Lovudkast med bemærkninger | 133 |
| 7.1. Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser | 135 |

Kapitel 1

Indledning

1.1. Udvalgets kommissorium

I februar 2007 nedsatte Justitsministeriet et udvalg, der fik til opgave at gennemgå den eksisterende forsøgsordning med konfliktråd med henblik på at foreslå organiseringen af en permanent og landsdækkende ordning.

Udvalget fik følgende kommissorium:

”1. Der har været gennemført forsøgsordninger med konfliktråd i Danmark siden 1994. Den seneste forsøgsordning blev iværksat i 1998 i forbindelse med en ændring af retsplejeloven, straffeloven og erstatningsansvarsloven ved lov nr. 349 af 23. maj 1997 (Styrkelse af retsstillingen for ofre for forbrydelser mv.). Forsøgsordningen blev gennemført i Glostrup, Roskilde og Ringsted politikredse og blev i første omgang fastlagt til perioden maj 1998 til juni 2000. Forsøgsordningen er efterfølgende blevet forlænget flere gange. Senest er det ved flerårsaftalen for politiet og anklagemyndigheden 2007-2010 besluttet at videreføre den gældende ordning med konfliktråd i Københavns Vestegns og Midt- og Vestsjællands politikredse pr. 1. januar 2007.

Baggrunden for forsøgene med oprettelse af konfliktråd var et ønske om at styrke retsstillingen for ofre for forbrydelser. Formålet med konfliktråd er således at give ofre for forbrydelser mulighed for at få løst op for deres angst og frustrationer og medvirke til at give offeret større tryghed i dagligdagen.

Forsøgene med konfliktråd har primært rettet sig imod mindre straffesager omhandlende vold, indbrud, butikstyveri, tasketyveri, brugstyveri, hærværk og andre former for kriminalitet, der på lignende måde kan virke krænkende for offeret. Det har været en forudsætning for afholdelse af konfliktråd, at den sigtede i det væsentlige har tilstået forholdet, og at både offer og gerningsmand har ønsket at deltage i konfliktråd.

Konfliktråd er et supplement til det eksisterende straffesystem. Konfliktråd har således ikke som et alternativ kunnet afløse straf. Det har

imidlertid ikke været udelukket, at domstolene ved straffastsættelsen efter en konkret vurdering har kunnet tillægge deltagelse i konfliktråd betydning, således at straffen er blevet mildere. Straffelovens § 82, nr. 11, giver blandt andet mulighed for at nedsætte straffen, hvis den tiltalte har genoprettet den skade, som er forvoldt ved lovovertrædelsen.

Størstedelen af konfliktrådene i forsøgsordningen har været afholdt efter henvisning fra politiet. I de sager, hvor forudsætningerne for deltagelse i konfliktråd har været til stede, har politiet spurgt offer og gerningsmand, om de var interesserede i at deltage i konfliktråd, og henvist sagen til konfliktmægling, hvis begge parter ønskede dette. Inden der er blevet afholdt konfliktråd, har mægleren vurderet sagen samt kontakttet begge parter og redegjort nærmere for, hvordan konfliktråd foregår.

Konfliktråd i forsøgsordningen har været afholdt efter den såkaldte mediationsmetode, hvor offer og gerningsmand ved hjælp af en neutral, upartisk tredje part (mægleren) hjælpes til at tale sammen og eventuelt nå frem til en aftale, f.eks. om at gerningsmanden udover at undskylde sin gerning skal undlade at komme på steder, hvor offeret normalt færdes. Mæglerens opgave har været at stå for mødets struktur og rammer og sørge for, at ”spillereglerne” for konfliktråd er blevet overholdt, herunder navnlig at parterne har lyttet og talt til hinanden på en ordentlig måde.

Hvis parterne har indgået en aftale, er den, forudsat at parterne har givet deres samtykke, blevet sendt til politiet og er derefter indgået i straffesagens akter. I de tilfælde, hvor sagen ikke har været afgjort, har aftalen kunnet fremlægges i retten og eventuelt indgå ved rettens vurdering af sagen.

Det Kriminalpræventive Råd har forestået den overordnede koordinering af forsøget med konfliktråd. Forsøget har været fulgt af en styregruppe med repræsentanter fra blandt andet Det Kriminalpræventive Råd, Justitsministeriet, Socialministeriet, anklagemyndigheden og de politikredse, der har deltaget i forsøget.

2. I februar 2003 foretog Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA) en evaluering af forsøget med konfliktråd i perioden 1998-2002. Evalueringen viste, at der i løbet af godt 4 år havde været gennemført mægling i konfliktråd i 150 sager, og at kun 3 af disse var blevet afbrudt uden en aftale eller anden løsning på konflikten. Evalueringen viste endvidere, at både ofre og gerningsmænd, som havde deltaget i konfliktråd, generelt mente, at de havde haft et stort udbytte. Mere end 8 ud af 10 deltagere vurderede således samlet set, at konfliktråd havde været vellykket eller meget vellykket. Navnlig voldsofre gav udtryk for, at deltagelse i konfliktråd var vellykket. Kun 5 pct. af de, der havde deltaget

i konfliktråd, gav udtryk for, at konfliktrådet havde været direkte mislykket.

Over halvdelen af de behandlede sager i denne periode var voldssager. Herudover blev konfliktråd navnlig afholdt i forbindelse med sager om tyveri og indbrud.

Ved den nævnte evaluering var det ikke muligt at vurdere, om deltagelse i konfliktråd havde en længerevarende effekt, herunder i forhold til at forebygge, at gerningsmanden begik ny kriminalitet. Det fremgår dog af evalueringen, at nogle af gerningsmændene gav udtryk for, at deltagelsen i konfliktråd havde fået dem til at tænke over konsekvenserne af den kriminalitet, som de havde begået.

I marts 2006 foretog Rambøll Management en evaluering af organiseringen af konfliktrådene i Danmark. Rambølls rapport peger på en række centrale muligheder for at udvikle organiseringen af konfliktråd i Danmark.

Der peges for det første på en bedre forankring af konfliktråd enten som en mere integreret del af politiet eller ved at henlægge konfliktråd til en instans uden for politiet. Der peges endvidere på en ændring af visitationsprocessen, herunder i form af en udvidelse af gruppen af personer, der kan visitere en sag til konfliktråd. Rapporten anfører, at der i Danmark er en meget snæver tilgang til konfliktråd, og peger på den baggrund på, at det bør overvejes, om konfliktråd i stedet for at anskues som en indsats, der står alene, skal ses som én indsats i en bred vifte af tilbud rettet mod rehabilitering af ofre, forandring af gerningsmænds holdninger og genskabelse af lokalsamfundets balancer. Endelig anføres det, at der i Danmark har været et klart fokus på offeret, og at det kan overvejes også at inddrage et kriminalpræventivt sigte i den danske model for konfliktråd.

3. Det fremgår som nævnt af flerårsaftalen for politiet og anklagemyndigheden 2007-2010, at ordningen med konfliktråd i Glostrup, Roskilde og Ringsted politikredse videreføres efter 1. januar 2007 i Københavns Vestegns og Midt- og Vestsjællands politikredse.

I flerårsaftalen er det desuden fastsat, at Justitsministeriet nedsætter en arbejdsgruppe (et udvalg), der på baggrund af evalueringsrapporterne om forsøgsordningen skal foreslå en ændret organisering som grundlag for en landsdækkende ordning. Resultaterne af overvejelserne skal forelægges aftaleparterne.

På den baggrund nedsætter Justitsministeriet herved et udvalg, der skal behandle de nævnte spørgsmål.

4. Udvalget anmodes om at gennemgå den eksisterende forsøgsordning med konfliktråd med henblik på at foreslå en organisering som grundlag for en permanent og landsdækkende ordning. Der skal i den forbindelse blandt andet indgå overvejelser om mæglerens rolle og opgaver og om proceduren for visiteringen af sager til behandling i konfliktråd.

Desuden anmodes udvalget om at overveje, om ordningen bør begrænses til særlige former for kriminalitet, og om ordningen alene eller i særlig grad skal rette sig mod gerningsmænd i en vis aldersgruppe.

Udvalget anmodes om i sine overvejelser at inddrage betydningen af frivillighed hos sagens parter samt samspillet mellem deltagelse i konfliktråd og fastsættelse af straf i den enkelte sag.

I det omfang udvalget finder, at der er behov for lovændringer, anmodes udvalget om at komme med forslag til lovbestemmelser.

Det forudsættes, at udvalget i fornødent omfang inddrager oplysninger om erfaringer med konfliktråd i andre lande, herunder i de øvrige nordiske lande.

Udvalget anmodes om at færdiggøre sit arbejde inden den 1. juli 2008.”

Fristen for afgivelse af udvalgets betænkning er efterfølgende forlænget til den 1. oktober 2008.

1.2. Udvalgets sammensætning

Ved afgivelsen af denne betænkning har udvalget haft følgende sammensætning:

Landsdommer Inge Neergaard Jessen (formand)

Professor, dr. jur. Flemming Balvig, Københavns Universitet

Eva Smith, Det Kriminalpræventive Råd

Karin Sten Madsen, Foreningen for mediation/konfliktmægling

Vicestatsadvokat Ingeborg Gade, Rigsadvokaten

Advokat Janus Malcolm Pedersen, Advokatrådet

Politiassessor Skipper Pelle Falsled, Rigspolitiet

Dommer Sanne Bager, Den Danske Dommerforening
Advokat Jørgen Merrild Bie, Landsforeningen Hjælp Voldsofre
Inge Christensen, Offerrådgivningerne i Danmark
Fuldmægtig Biørn Bakdal, Velfærdsministeriet
Kontorchef Jens Røn, Justitsministeriet

Rigsadvokaten var ved udvalgets nedsættelse repræsenteret af tidligere vicestatsadvokat, nu juridisk chef, Lykke Sørensen. Den 17. august 2007 indtrådte vicestatsadvokat Ingeborg Gade som medlem af udvalget i stedet for Lykke Sørensen.

Justitsministeriet var ved udvalgets nedsættelse repræsenteret af tidligere kontorchef, nu afdelingschef, Ole Hasselgaard. Den 24. august 2007 indtrådte kontorchef Jens Røn som medlem af udvalget i stedet for Ole Hasselgaard.

Sekretariatsfunktionen har været varetaget af fuldmægtig Mette Kjølby Olesen, Justitsministeriet.

Udvalget har afholdt 11 møder og afslutter sit arbejde med denne betænkning.

1.3. Sammenfatning af betænkningen

1.3.1. Oversigt over betænkningens indhold

Betænkningen indeholder en gennemgang af de forskellige forsøgsordninger og permanente ordninger med konfliktråd i Danmark og i de øvrige nordiske lande og et forslag til organiseringen af en permanent og landsdækkende ordning med konfliktråd herhjemme. Betænkningen indeholder endvidere udvalgets overvejelser i forbindelse med organiseringen af permanente og landsdækkende konfliktråd, herunder om mæglerens rolle og opgaver og om proceduren for visitationen af sager til konfliktråd. Betænkningen indeholder desuden overvejelser om, hvorvidt en sådan ordning bør begrænses til særlige former for kriminalitet eller gerningsmænd i en vis aldersgruppe.

Endelig indeholder betænkningen udvalgets overvejelser bl.a. vedrørende betydningen af frivillighed hos sagens parter og om, hvorvidt konfliktråd bør være et supplement til sædvanlig retsforfølgning og straf, eller om konfliktråd bør være et alternativ til det eksisterende straffesystem.

Kapitel 2 indeholder en kort gennemgang af Restorative Justice-teori og en beskrivelse af den mæglingsmetode, som har været benyttet under forsøgsordningerne med konfliktråd (mediation).

De forskellige forsøgsordninger med konfliktråd er nærmere beskrevet i *kapitel 3*, mens *kapitel 4* og *5* indeholder en beskrivelse af øvrige nordiske landes erfaringer med konfliktråd og internationale forpligtelser og anbefalinger på området.

Udvalgets overvejelser er gengivet i *kapitel 6*, mens *kapitel 7* indeholder udvalgets lovudkast med bemærkninger.

1.3.2. Sammenfatning af udvalgets overvejelser og forslag

I et konfliktråd får den forurettede og gerningsmanden til en strafbar handling mulighed for at møde hinanden under en neutral tredjemands (en mægler) tilstedeværelse. Mæglerens opgave er at fungere som mødeleder. Konfliktråd skulle gerne medvirke til, at forurettede får bearbejdet den vrede og angst, som den kriminelle handling har medført, og være med til at give forurettede en følelse af større tryghed i dagligdagen. Samtidig indebærer konfliktråd, at gerningsmanden i direkte kontakt med forurettede må påtage sig ansvar for handlingen, og konfliktråd kan således medvirke til at øge gerningsmandens ansvarlighed for fremtidige handlinger.

Udvalget foreslår, at konfliktråd i givet fald reguleres i en særlig lov, der fastlægger de overordnede rammer for en permanent og landsdækkende ordning med konfliktråd.

Efter udvalgets opfattelse bør det fortsat være en betingelse for at deltage i konfliktråd, at gerningsmanden i det væsentlige har tilstået det strafbare forhold, han eller hun er sigtet for at have begået, ligesom udvalget finder, at det fortsat bør være en forudsætning for deltagelse i konfliktråd, at parterne deltager frivilligt. Enhver form for kriminalitet bør efter udvalgets opfattelse som udgangspunkt kunne behandles i konfliktråd under forudsætning af, at der er et identificerbart offer for forbrydelsen, og at parterne og sagen efter en konkret vurdering findes at være egnede til konfliktrådsbehandling. Udvalget finder således ikke grundlag for at angive et særligt kerneområde for ordningen, herunder i forhold til kriminalitetens art eller i forhold til gerningsmandens alder. Efter udvalgets opfattelse peger en række forhold på, at et kerneområde skabes naturligt i praksis også uden udtrykkelig angivelse heraf, og at det må forventes, at de sagstyper, som under forsøgsordningen har været kerneområde, det vil sige navnlig sager om vold, indbrud, andet tyveri, røveri og hærværk, også fremover vil være kerneområde for konfliktråd.

Det vil næsten undtagelsesfrit være politiet, der først får kendskab til de sager, hvor der kan opstå spørgsmål om konfliktrådsbehandling, og i den forbindelse har den indledende kontakt med gerningsmanden og forurettede. Udvalget finder det på denne baggrund naturligt, at organiseringen af konfliktrådene fortsat tager sit udgangspunkt i politikredsene. Udvalget foreslår, at der oprettes konfliktråd i samtlige politikredse, og at det overordnede ansvar for ordningen placeres i Rigspolitiet.

Politiet har under den seneste forsøgsordning med konfliktråd haft til opgave at foretage en indledende vurdering af, om en sag var egnet til konfliktråd, hvorefter sagen blev sendt videre til en mægler. Udvalget har overvejet, hvordan det bedst sikres, at så mange sager som muligt visiteres til konfliktrådsbehandling. Udvalget foreslår derfor som noget nyt, at visitationen af sager til konfliktråd skal foregå i to led, således at den sagsbehandlende polititjenestemand alene skal foretage en indledende, overordnet visitation af sagen, hvorefter en lokal koordinator, som foreslås placeret på de enkelte politistationer, skal foretage en endelig og grundigere

visitation af sagen, inden sagen sendes videre til den lokale mægler, der skal mægle i sagen.

Udvalget anbefaler, at der udpeges et antal mæglere, der er tilknyttet de enkelte politikredse. Udvalget finder, at det bør være en forudsætning for at fungere som mægler, at mæglerne har gennemført en uddannelse, der særligt retter sig mod mæglere i konfliktråd, eller en mægleruddannelse af tilsvarende kvalitet. Med henblik på at bevare og understrege det læge element i ordningen anbefaler udvalget, at mæglernes funktionsperiode som udgangspunkt begrænses til fem år ad gangen med mulighed for forlængelse.

Det er udvalgets opfattelse, at det er vigtigt for en vellykket mægling, at parterne er villige til at åbne sig og tale frit, og at parterne ikke er tilbageholdende med at udtale sig om eventuelt følsomme forhold af frygt for, at oplysningerne bliver videregivet. På den baggrund foreslår udvalget, at mæglere i konfliktråd skal være omfattet af straffelovens § 152 om tavshedspligt og vidneudelukkelsesreglen i retsplejelovens § 170, således at mægleren ikke under en eventuel senere retssag kan afgive forklaring om, hvad der er kommet frem under konfliktrådet, medmindre retten anser det for at være af afgørende betydning for sagen. Udvalget har som udgangspunkt ikke fundet grundlag for at lovregulere spørgsmålet om parternes og øvrige deltageres adgang til at videregive fortrolige oplysninger fra mødet, jf. dog nedenfor.

Et flertal i udvalget (7 medlemmer) har heller ikke fundet grundlag for at lovregulere spørgsmålet om, i hvilket omfang parterne og andre deltagere i konfliktråd under en eventuel senere retssag vil kunne afgive forklaring om forhold, som er kommet frem under konfliktrådet. Dette spørgsmål, som i praksis må forventes at opstå sjældent, bør efter flertallets opfattelse afgøres efter almindelige straffeprocessuelle principper om rettens mulighed for at afskære overflødig og/eller irrelevant bevisførelse under en straffesag. Det må i den forbindelse antages, at retten i almindelighed vil være særdeles tilbageholdende med at tillade bevisførelse/forklaringer, som ikke angår umiddelbare indtryk, observationer mv. i forbindelse med, at den strafbare

handling blev begået, men alene angår parternes efterfølgende drøftelser under konfliktrådet.

Et mindretal (5 medlemmer) finder, at det af hensyn til fuldstændig åbenhed fra begge parter i konfliktrådet er af afgørende betydning, at sigtede kan stole på, at oplysninger, denne afgiver i konfliktrådet ikke senere vil blive brugt imod pågældende. Mindretallet foreslår derfor, at det lovfæstes, at oplysninger, der er fremkommet i forbindelse med et møde i et konfliktråd, ikke kan anvendes i retten som bevis mod tiltalte.

Et enigt udvalg foreslår, at konfliktråd fortsat skal være et supplement til almindelig retsforfølgning og straf, således at domstolene ved straffastsættelsen efter en konkret vurdering kan tillægge deltagelse i konfliktråd betydning i formildende retning. På den baggrund foreslår udvalget, at der i straffelovens § 82, nr. 11, indsættes en udtrykkelig henvisning til deltagelse i konfliktråd.

Et flertal i udvalget (7 medlemmer) finder ikke grundlag for at foreslå, at konfliktråd skal være et alternativ til sædvanlig strafforfølgning. Flertallet peger navnlig på, at forurettede, såfremt konfliktråd blev et alternativ til straf, reelt ville få magt til at afgøre, om gerningsmanden skal idømmes sædvanlig straf eller deltage i konfliktråd. En sådan retstilstand vil efter flertallets opfattelse harmonere dårligt med grundlæggende straffeprocessuelle principper, hvor spørgsmålet om straf som udgangspunkt anses for at være et anliggende mellem staten på den ene side og den, der har begået en strafbar handling, på den anden side. Flertallet peger desuden på risikoen for, at den forurettede udsættes for repressalier eller pression fra gerningsmandens side, hvis man tilbyder konfliktråd som alternativ til straf.

Udvalget har endvidere særskilt overvejet spørgsmålet om konfliktråd som alternativ til straf i forhold til unge lovovertrædere. Efter flertallets opfattelse gør de samme hensyn, som flertallet anfører i relation til en generel ordning med konfliktråd som alternativ til straf, sig umiddelbart også gældende i forhold til unge lovovertrædere. Flertallet peger desuden på, at der findes en række særlige sanktionsmuligheder i forhold til unge lovovertrædere, og at

spørgsmålet i givet fald vil kunne indgå i de samlede overvejelser i Kommissionen vedrørende ungdomskriminalitet om den fremtidige indsats mod ungdomskriminalitet.

Et mindretal i udvalget (5 medlemmer) foreslår, at konfliktråd af såvel præventive som repressive grunde også skal tilbydes som et alternativ til straf i sager, hvor sanktionsvalget efter nugældende praksis vil være en betinget straf, elektronisk fodlænke, samfundstjeneste eller andre mindre indgribende foranstaltninger. Mindretallet foreslår endvidere, at der etableres en forsøgsordning med konfliktråd som alternativ til straf i sager, hvor der i praksis bliver udmålt kortere, ubetingede frihedsstraffe af op til 3 måneders varighed. Mindretallet har navnlig lagt vægt på den dokumenterede præventive virkning af konfliktråd og vurderer, at hvis ordningen også tilbydes som et alternativ til straf vil anvendelsen formentlig blive større. Endvidere tyder undersøgelser på, at den danske befolkning anser anvendelse af konfliktråd som en mere hensigtsmæssig reaktion end anvendelse af betingede domme og korte frihedsstraffe. Mindretallet finder ikke, at det forhold, at forurettede bliver en mere aktiv part i sagen, vil være i strid med grundlæggende straffeprocessuelle principper. I visse straffesager med en strafferamme på op til 2 års fængsel, afgør den forurettede allerede i dag, om der skal rejses tiltale. Dertil kommer, at under halvdelen af alle voldsofre anmelder forholdet til politiet. Mindretallet bemærker endvidere, at ordningen har fungeret i Norge i 16 år uden at give anledning til de problemer, som flertallet frygter.

København, oktober 2008

Inge Neergaard Jessen (formand)

Sanne Bager

Biørn Bakdal

Flemming Balvig

Jørgen Merrild Bie

Inge Christensen

Skipper Pelle Falsled

Ingeborg Gade

Karin Sten Madsen

Janus Malcolm Pedersen

Jens Røn

Eva Smith

Mette Kjølby Olesen

Kapitel 2

Teori og begrebsfastlæggelse

2.1. Konfliktmægling, mægling og mediation

2.1.1. Overvejelser under forsøgsordningerne

Hverken handlingsplanen til bekæmpelse af vold fra 1993, som var grundlaget for den første forsøgsordning, eller bemærkningerne til lov nr. 349 af 23. maj 1997, som gav rammerne for den anden forsøgsordning, indeholdt nærmere vejledning om, hvilken mæglingsmetode der skulle finde anvendelse under forsøgsperioderne.

Under den første forsøgsordning i 1994-96 valgte man under henvisning til erfaringerne med mægling i straffesager i USA mediation som mæglingsmetode. I Det Kriminalpræventive Råds rapport fra juli 1996 (2-årigt forsøg med *Konfliktråd*) anføres det om mediationsmetoden, at det essentielle i mediation er, at det er parternes konflikt. Det er parternes ord, ønsker og behov, og det er deres krænkede følelser og deres forståelse af problemerne, der er i centrum. Mægleren må på ingen måde presse eller styre nogen af parterne. Mæglerens primære opgave består i at lede parterne gennem samtalen. Grundreglerne for mediation er frivillighed, tavshedspligt, ingen afbrydelse og mediators neutralitet.

Til brug for den forsøgsordning, som blev sat i værk i 1997, udarbejdede konsulentfirmaet Amphion-Encore efter anmodning fra Det Kriminalpræventive Råd en rapport med et såkaldt design af den nye forsøgsordning (*Konfliktråd i Danmark. Design af en forsøgsordning 1997-2000*, December 1997). I denne rapport anbefales det at fortsætte med mediationsmetoden. Det hedder i anbefalingen, at mediationsmetoden foreslås til det personlige møde mellem forurettede og gerningsmand. Mediation beskrives kort således, at en neutral tredjepart (mægleren) hjælper forurettede og gerningsmand med at tale sammen og eventuelt nå frem til en

aftale. Mæglingen er frivillig for alle parter, og den, der ikke længere ønsker at medvirke, kan springe fra – også under mødet. Mægleren er neutral i forhold til sagen og parterne, men er styrende i processen. Hvad der foregår under mødet, er fortroligt. Om baggrunden for denne anbefaling hedder det i rapporten:

”Baggrund

Grundtanken med mægling i konfliktråd er, at offer og gerningsmand skal mødes personligt og tale sammen under en mæglers tilstedeværelse. For at det møde kan blive konstruktivt, er det nødvendigt, at det foregår systematisk.

Den måde, man har arbejdet på i udlandet, hedder på engelsk ”mediation”, på dansk kaldet det samme eller mægling. Den præcise fremgangsform varierer fra sted til sted, men følgende principper er fælles: frivillig deltagelse for offer og gerningsmand, en mæglers tilstedeværelse, fortrolighed, mægler som procesansvarlig, mægler træffer ingen afgørelse, og parterne beslutter, hvad en aftale skal gå ud på.

Mediationsmetoden anvendt i konfliktråd er kendt i både Norge og England og i mange andre lande. De fleste steder er inspirationen hentet fra USA. I England er der det særpræg, at mange mæglingsforegør, uden at parterne mødes, som ”shuttle diplomacy” – hvor mægleren går frem og tilbage mellem parterne med forslag og beskeder. Det skal bl.a. ses i lyset af, at også ganske alvorlige sager, som for eksempel meget grov vold og røveri, sendes i konfliktråd, ofte efter dommen. I Norge foregår mæglingen imidlertid altid i det personlige møde. Det er også anbefalet i den danske forsøgsordning, da ganske meget af potentialet i mæglingen kan gå tabt, hvis parterne faktisk ikke ser og hører hinanden.

I den tidligere forsøgsordning i Danmark blev der også arbejdet med systematisk mediation, og både evalueringen og interviewene foretaget i forbindelse med denne rapport melder om, at det var en velegnet måde at arbejde på. ”

2.2. Generelt om mægling og mediation

Mægling og mediation findes i mange forskellige varianter, og der er i litteratur og teori om konfliktmægling, mægling og mediation ikke enighed om en generel definition af disse begreber.

Retsplejerådets betænkning nr. 1481/2006 om retsmægling indeholder en nærmere omtale af forskellige definitioner af mægling og mediation. Der henvises til betænkningens kapitel 2, afsnit 1.2 om (Rets)mægling og mediation, hvor forskellige forfatteres definition af disse begreber beskrives. I dansk litteratur og teori om emnet er den seneste definition givet af professor, dr. jur. Vibeke Vindeløv, som i *Konfliktmægling. En reflektiv model* (2008) definerer konfliktmægling efter den reflektive model som en frivillig og fortrolig konfliktløsningsmetode, hvor en eller flere upartiske tredjepersoner hjælper parterne med selv at finde og forhandle sig frem til en for dem tilfredsstillende løsning gennem en struktureret proces. Mægleren rammesætter og leder mæglingen, men træffer ingen afgørelse i sagen.

Retsplejerådets betænkning nr. 1481/2006 om retsmægling indeholder endvidere i kapitel 2, afsnit 2, en beskrivelse af mæglingens grundlæggende elementer samt en kort beskrivelse af forskellige former for mægling. Der henvises til betænkningen samt til beskrivelsen af seks forskellige modeller for mægling i Vibeke Vindeløv *Konfliktmægling. En reflektiv model* (2008), kapitel 2.

Generelt kendetegnende for den form for konfliktløsning, som de forskellige definitioner og former for mægling og mediation beskriver, er imidlertid, at mægling kun kan anvendes, hvis parterne er enige herom. En part kan til enhver tid tilbagekalde sit samtykke til mægling med den virkning, at mæglingen standses. De fleste former for mægling eller mediation bygger på, at en eller flere neutrale mæglere hjælper parterne med at forhandle sig frem til en for dem tilfredsstillende løsning. Mæglingens kerne er mæglingsmødet.

2.3. Særligt om konfliktmægling i straffesager

2.3.1. Restorative Justice

I litteraturen om konfliktmægling i straffesager anvendes internationalt begrebet Restorative Justice, der på dansk kan oversættes til ”genopbyggende retfærdighed” eller ”genoprettende retfærdighed”. Restorative Justice er udtryk for en alternativ måde at anskue kriminalitet og retfærdighed på.

Restorative Justice hviler på nogle grundlæggende værdier¹ om, at mennesker og dermed samfundet er forbundet gennem relationer, at retfærdighed må anerkendes samt respekt for det enkelte menneskes værdi, individualitet og forskellighed – værdier, som gælder for såvel gerningsmand som forurettede. I Restorative Justice involveres de, der har en andel i situationen – forurettede, gerningsmand og samfundet – i en proces med henblik på at opnå den nødvendige genopretning af relationen og de påførte skader.

Howard Zehr definerer Restorative Justice i *The Little Book of Restorative Justice* (2002) således: “*Restorative Justice is a process to involve, to the extent possible, those who have a stake in a specific offense and to collectively identify and address harms, needs and obligations, in order to heal and put things as right as possible.*”

Zehr anfører, at forurettede ofte føler sig ignoreret og overset i retssystemet. Forurettedes behov er derimod centrale i Restorative Justice. Forurettede har behov for viden om den strafbare handling, herunder om hvorfor det skete. Dernæst har forurettede behov for at fortælle sin historie ikke mindst over for gerningsmanden og få ham/hende til at forstå konsekvenserne af hans/hendes handlinger. Det er vigtigt for forurettede at tage del i sin egen sag. Endelig er det vigtigt for forurettede at møde anerkendelse og oprejsning fra gerningsmandens side. Restorative Justice er at imødekomme sådanne behov.

Restorative Justice handler dermed også om ansvarliggørelse af gerningsmanden, ligesom gerningsmandens behov, herunder eventuelle behov for behandling, også skal adresseres.

Samfundet spiller i denne forbindelse en vigtig rolle i Restorative Justice. Samfundet har et ansvar for at adressere ikke blot de involverede parterers behov, men også de bagvedliggende årsager til den kriminelle handling.

¹ *Handbook of Restorative Justice af Gerry Johnstone, Daniel W. Van Ness, Willan Publishing nov. 2007 – chapter 4 Restorative values.*

Vibeke Vindeløv skriver i *Konfliktmægling. En refleksiv model* (2008), at konflikten i Restorative Justice anses for at have tre aktører, nemlig gerningsperson, forurettede og staten/lokalsamfundet. Forbrydelsen anses for at være en krænkelse af forurettede, som er påført en direkte lidelse, og af lokalsamfundet, som har fået overtrådt sine morallove. Begge disse aktører har behov for genopretning. Samtidig hermed har gerningsmanden brug for at genvinde sin position som et værdigt samfundsmedlem ved at forpligte sig til at gøre sin ugerning god igen. Formålet med Restorative Justice er derfor at varetage forurettedes behov, samtidig med at gerningsmandens muligheder og behov inddrages. Genopretningen sker til gavn for lokalsamfundet og hindrer, at ugerningen får yderligere ødelæggende konsekvenser.

Vibeke Vindeløv anfører, at en overtrædelse af straffeloven traditionelt anskues som en krænkelse af staten. Som en konsekvens heraf spiller forurettede alene en rolle som vidne under en efterfølgende straffesag mod gerningsmanden. Forfatteren peger i den forbindelse på, at det for forurettede kan føles ydmygende og fremmedgørende, idet det kan virke stødende, at gerningsmandens sociale og psykiske tilstand gøres til genstand for drøftelse i retssalen, mens der ikke vises interesse for forurettedes situation.

Vindeløv anfører, at den genopbyggende retfærdighed tjener flere forskellige formål: Den kan have en afskrækkende virkning for både krænkeren og andre over for fremtidige krænkelser, den kan fungere som genopdragelse og forvandling af krænkeren, og den kan hjælpe forurettede med at komme sig over tab eller skader, som forurettede har lidt. Reaktionen kan derfor bestå i, at man ønsker én eller flere af følgende handlinger fra gerningsmandens side: fuld tilståelse, en alvorlig ment undskyldning, en kompensation eller om muligt en vis læringsproces for krænkeren. Genopbyggende retfærdighed er et eksempel på, hvordan forurettede og gerningsmand konstruerer en acceptabel plan for at omgøre krænkelsen. Ud over en udbedring af krænkelsen har aftalen ofte til formål at få krænkeren på fode igen og tilbage i samfundet som ligeværdigt medlem.

I Norge stammer inspirationen til konfliktråd fra Nils Christie, som i en artikel i *Tidskrift for Rettsvitenskap*, 1977, s. 113 ff., *Konflikt som eiendom*,

argumenterer for, at konflikter skal gives tilbage til befolkningen og i højere grad skal løses af de stridende parter selv. Nils Christie anfører, at kernepunktet i en straffesag er, at processen er overført fra at være en konflikt mellem konkrete parter til at være en konflikt mellem parterne og staten. De involverede parter repræsenteres af andre. Konflikter er dermed blevet andres, herunder først og fremmest juristers, ejendom. Det anføres, at samfundet ligefrem har stjålet strafferetlige konflikter fra de involverede parter. Forurettede er således blevet frataget muligheden for at deltage i sin egen sag. Det er i stedet anklagemyndigheden, der spiller den dominerende rolle, og som definerer tabet, ligesom det er anklagemyndigheden, der kommunikerer med tiltalte. På den måde bliver forurettede en dobbelt taber; først og fremmest i forhold til gerningsmanden, dernæst i forhold til staten.

Forurettede holdes uden for straffesagen og opnår ingen menneskelig kontakt med gerningsmanden. For så vidt angår gerningsmanden er denne tilskuer til en diskussion om, hvilken straf han bør ifalde, i stedet for at være deltager i en diskussion om, hvad han kan gøre for at gøre skaden god igen. Gerningsmanden har ikke mulighed for at forklare sig og for at blive tilgivet. Ved at ”genindføre” forurettede i retssagen forestiller Nils Christie sig, at det centrale spørgsmål i stedet vil dreje sig om, hvad der kan gøres for at rette op det, der er sket.

I Dag Hareides *Konfliktmægling – et nordisk perspektiv* (2006) sammenfattes de begrundelser og værdier, der ligger til grund for konfliktrådstanken i Norden. Konfliktrådstanken bygger blandt andet på værdier som demokrati og myndiggørelse. Dette indebærer – i tråd med Nils Christies tankegang – at konflikterne skal gives tilbage til befolkningen og lokalsamfundet. Konfliktråd kan også anses som en enklere, hurtigere og billigere måde at behandle straffesager på, hvorved effektivitetshensyn tilgodeses. Konfliktråd bygger herudover på en idé om individuel fleksibilitet og humanisering af straffesystemet, idet der er mulighed for at tilpasse reaktionen på en strafbar handling til personen og situationen, herunder muligheden for at give en alternativ reaktion til straf. Konfliktråd bygger endvidere ifølge Dag Hareide på værdier som dialog og forsoning, hvor forurettede får mulighed for at

deltage aktivt i løsningen af sagen, og gerningsmanden bliver konfronteret med sine handlinger i mødet med forurettede.

2.3.2. Processer og modeller i Restorative Justice

De forskellige genopretningsprocesser ligner grundlæggende hinanden, men er forskellige med hensyn til deltagerantal, deltagerkredsen og mødeledelsen. En genopretningsproces indeholder dog som minimum et møde, direkte eller indirekte, mellem forurettede og gerningsmand. Forskellen mellem genopretningsprocesserne ligger dog først og fremmest i målet med processen i forhold til, hvor omfattende en genopretning der ønskes. Genopretningsprocessen kan i den meget omfattende form for genopretning være et alternativ til straf. Der kan også anvendes flere genopretningsprocesser, der til sammen udgør en meget omfattende genopretning ("fully restorative"). I den enkelte genopretningsproces kan der anvendes forskellige metoder/modeller.

I Canada, USA, New Zealand og Australien anvendes genopretningsprocesser som f.eks. conferencing, hvor deltagerkredsen udvides fra forurettede og gerningsmand til at omfatte flere mennesker, der er blevet påvirket af den skadelige handling, og som kan støtte genopretningsprocessen. Der er forskellige varianter af conferencing; victim offender conferences, family group conferences og circle approaches.

I Norge anvendes på forsøgsplan – ved siden af mægling i konfliktråd – conferencing i form af stormøder. I stormødet deltager alle de personer, der er negativt berørt af konflikten eller den skadegørende handling.

Kapitel 3

Forsøgsordninger med konfliktråd

3.1. Forsøgsordningen med konfliktråd 1994-1996

3.1.1. Baggrund

En forsøgsordning med mægling i konfliktråd blev første gang iværksat i 1994 som et led i indsatsen mod vold. Baggrunden herfor var en handlingsplan vedrørende bekæmpelse af vold, som regeringen udsendte i oktober 1993. Handlingsplanen indeholdt en række initiativer og enkeltforslag på området, hvoraf nogle forudsatte lovændringer. Disse ændringer blev vedtaget med lov nr. 366 af 18. maj 1994 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og offererstatningsloven (Bekæmpelse af vold). Som et led i forarbejderne til loven blev det besluttet at afprøve konfliktråd i Danmark. Det var forudsat, at forsøget skulle vare i mindst to år.

Det fremgår af lovens forarbejder, at formålet med forsøget blandt andet var at undersøge, om det var muligt at opstille et supplement til det eksisterende straffesystem ved at lade forurettede og gerningsmand møde hinanden og tale om kriminaliteten under en mæglers tilstedeværelse. Hensigten med forsøget var primært at give gerningsmanden større ansvarlighed med hensyn til sine handlinger for på den måde at modvirke senere kriminalitet. Samtidig skulle mæglingen også løse op for forurettedes frustrationer og angst og herved medvirke til at give forurettede større tryghed i dagligdagen.

3.1.2. Målgruppe

Målgruppen for forsøget var oprindeligt gerningsmænd i alderen 15-18/20 år. Endvidere skulle gerningsmanden være ustraffet eller kun straffet i ubetydelig grad. På grund af manglende sager indstillede den koordinationsgruppe, der var nedsat til at følge projektet, til Justitsministeriet, at kriterierne for målgruppen for projektet blev lempet. Ved Justitsministeriets brev af 27. april 1995 blev målgruppen udvidet til gerningsmænd i alderen 15-21 år, og kravet

om, at den pågældende skulle være ustraffet, blev blødt op, således at forstraffe ikke i sig selv var diskvalificerende. Der skulle i stedet foretages en konkret afvejning med sammenhold af den aktuelle sag og forstraffe og en vurdering af gerningsmandens personlige forhold og egnethed.

Forsøgsordningen omfattede først og fremmest værtshusvold, vold mod særligt udsatte grupper, herunder taxachauffører og sagsbehandlere, og gadevold. Endvidere kunne der mægles i sager om anden angstskabende eller krænkende kriminalitet, f.eks. brugstyveri, tasketyveri, butikstyveri, indbrudssager og hærværkssager.

Mæglingen skulle være frivillig for forurettede og gerningsmand og var et supplement til sædvanlig retsforfølgning. Hver af parterne kunne til enhver tid trække sig ud, herunder også under selve konfrontationen.

Herudover var det et krav, at kriminaliteten skulle være tilstået i et sådant omfang, at sagen ville kunne behandles efter retsplejelovens dagældende § 925 (nu § 831).

3.1.3. Organisering

Forsøget blev gennemført med oprettelse af 5 konfliktråd i 4 politikredse/kommuner. Der blev oprettet lokale konfliktråd i Holstebro, Sønderborg og Svendborg, mens der blev oprettet to konfliktråd i København. Der blev afholdt konfliktrådssamtaler i perioden fra februar 1995 til februar 1996. I hvert konfliktråd blev der udpeget en eller to kontaktpersoner hos politiet og en eller to kontaktpersoner i kommunen. Herudover bestod de lokale konfliktråd af de udpegede mæglere.

Ordningen blev etableret under Det Kriminalpræventive Råds sekretariat med en central projektleder og etableringen af en koordinationsgruppe².

² Det Kriminalpræventive Råds statusnotat, 2003

3.1.4. Visitation af sagen til konfliktråd

Visitation af sagen skulle ske så tidligt som muligt i efterforskningen. Så snart gerningsmanden var kendt og havde tilstået forholdet, skulle det vurderes, om der var grundlag for at etablere en mæglingssamtale.

Visitation af sagen foregik i tre faser.

Indledningsvis undersøgte kontaktpersonen ved politiet/anklagemyndigheden, om den begåede kriminalitet var omfattet af forsøgsordningen, og om gerningsmanden var omfattet af målgruppen og havde folkeregisteradresse i en af forsøgskommunerne. Dernæst var det et krav, at gerningsmanden havde afgivet en uforbeholden tilståelse, hvis rigtighed blev bestyrket af de i øvrigt foreliggende oplysninger. Kontaktpersonen foretog derefter en første vurdering af personens egnethed ud fra så objektive kriterier som muligt. Eksempelvis var der her mulighed for at fravælge narkomaner eller psykisk syge. Hvis sagen blev fundet egnet til konfliktråd, blev parterne orienteret om forsøgsordningen. Herefter blev sagen sendt til social- og sundhedsforvaltningen. Hvis begge parter eller blot én af dem havde erklæret sig uvillig til at deltage, blev det noteret på sagen.

Social- og sundhedsforvaltningen vurderede herefter ud fra en mere finmasket sortering sagens egnethed. I denne vurdering indgik blandt andet forvaltningens eventuelle kendskab til parterne og indholdet og resultatet af eventuelle sociale indsatser over for vedkommende. Hvis sagen blev fundet egnet, blev den oversendt til den udpegede mægler i den relevante kommune.

Mægleren tog herefter kontakt til forurettede og gerningsmand (og eventuelle værger) og vurderede herefter endeligt, om personerne var egnede til konfrontation.

Mægleren meldte tilbage til social- og sundhedsforvaltningen og politiet/anklagemyndigheden med oplysning om, hvorvidt der havde været afholdt konfliktrådssamtale med parterne. Oplysning om samtalens indhold,

om eventuelle aftaler og om forløbet blev kun videregivet, hvis begge parter indvilligede i det.

3.1.5. Om mægleren

Mæglerne blev fundet gennem personlige referencer. Man bad de respektive politikredse og kommuner om at finde frem til personer, som eventuelt kunne være egnede. Herefter blev der gennemført personlige interviews efter telefoniske samtaler.

Der blev udpeget to eller flere mæglere i hvert forsøgsområde. I alt 14 mæglere deltog i forsøget. Fælles for de udpegede mæglere var, at de alle havde erfaringer med børn og unge, men de blev ikke valgt på grund af en bestemt uddannelsesmæssig baggrund. Af de mæglere, der blev valgt, var følgende faggrupper repræsenterede: socialrådgivere, lærere, psykologer, pædagoger, sygeplejersker og præster. Den yngste mægler var 28 år, mens den ældste var næsten 60 år. Der blev udpeget stort set lige mange mænd og kvinder. Mæglerne blev først og fremmest udpeget på grund af deres menneskelige egenskaber. Mæglerne blev således valgt, fordi de i kraft af deres alment menneskelige og psykologiske indsigt fandtes at være egnede til at varetage funktionen som mægler i en konflikt. Der blev lagt vægt på egenskaber som en god, kontant og varm udstråling, en tilpas rummelighed og evnen til at indtage et neutralt standpunkt til de udsagn, der kunne fremkomme. Der blev lagt vægt på, at mægleren var en person, der kunne sørge for hele tiden at vedligeholde dialogen mellem parterne.

Mæglerens opgaver bestod i at foretage den endelige vurdering af sagens egnethed, indkalde parterne til mæglingsmødet, finde et egnet lokale og lede mødet. Endelig havde mægleren til opgave at udfylde et evalueringsskema efter mæglingsmødet.

Under selve mæglingen blev mediationsmetoden benyttet, jf. herom kapitel 2. Mæglerens rolle var således at styre processen som en neutral person og sikre sig, at parterne hver især kunne få forklaret sig. Mægleren skulle kort

fortælle, hvad konfliktråd er, at mægleren har tavshedspligt, og at der ikke ville blive videregivet oplysninger fra mæglingsmødet. Det var parterne, der satte dagsordenen og definerede konflikten og besluttede, hvad udfaldet af sagen skulle være. I visse tilfælde kunne det være nødvendigt for mægleren at gribe ind ved at foreslå et kompromis eller påpege urimeligheder. Med hensyn til løsningsforslag kunne mægleren indtage en mere aktiv rolle ved at foreslå forskellige muligheder.

Indledningsvis skulle parterne fortælle om det, der var sket. De blev opfordret til at sige noget om det, de følte i forbindelse med hændelsen. Forurettede fik her mulighed for at høre om baggrunden for og situationen omkring hændelsesforløbet. Forurettede fik også mulighed for at fortælle om den eventuelle angst eller frygt, der havde været forbundet med hændelsen. Gerningsmanden fik mulighed for at sætte sig ind i, hvordan forurettede havde oplevet hændelsen, og han eller hun fik mulighed for at forklare sig.

Herefter blev spørgsmålet om en eventuel aftale bragt op. Aftalen kunne bestå i en undskyldning, en økonomisk erstatning, en arbejdsaftale eller en aftale om parternes fremtidige forhold til hinanden. Hvis parterne nåede frem til en aftale, var det mæglerens opgave at hjælpe dem ved at præcisere den og gøre den så konkret som mulig. Aftalen skulle helst være skriftlig. Mægleren skulle under ingen omstændigheder træffe afgørelse i sagen, men kunne bistå med at formulere aftalen skriftligt og undersøge, om den var forstået af begge parter.

3.1.6. Erfaringer

Det fremgår af Det Kriminalpræventive Råds rapport om det 2-årige forsøg med konfliktråd³, at der i den toårige forsøgsperiode fra 1994-1996 kun blev gennemført mægling i 4 sager. Resultaterne af disse mæglinger var dog positive. Af evalueringerne af de 4 gennemførte konfliktrådssamtaler kunne det udledes, at både gerningsmand og forurettede havde følt sig berørt af

³ Det Kriminalpræventive Råd, Rapport om det 2-årige forsøg med konfliktråd, 1996.

situationen, og at de havde udvist åbenhed og interesse i at høre hinandens historie.

I forbindelse med én af de gennemførte konfliktrådssamtaler blev der aftalt en erstatning svarende til det beløb, som hærværket havde kostet forurettede, i én sag påtog gerningsmanden sig forurettedes eftermiddagsarbejde i en uge og gav forurettede de penge, han tjente. Herudover blev der givet en uforbeholden undskyldning. I de to sidste sager blev der givet en undskyldning, og i den ene sag blev det endvidere aftalt, at man ikke fremover skulle kontakte hinanden.

I én af de sager, hvori der havde været gennemført mægling i konfliktråd, blev det ved strafudmålingen i den efterfølgende dom over gerningsmanden tillagt betydning i formildende retning, at tiltalte havde deltaget i konfliktråd. Dommen er afsagt af Retten i Lemvig den 11. oktober 1995. Landsretten stadfæstede efterfølgende dommen.

I forsøgsperioden var der endvidere 16 sager, der blev fundet egnede til konfliktråd, men hvor enten gerningsmanden eller forurettede ikke ønskede at deltage i konfliktråd. Ud af de 16 potentielle sager var det i 11 af sagerne forurettede eller forurettedes forældre, der ikke ønskede, at sagen skulle behandles i konfliktråd. Politiet eller mægleren er imidlertid som oftest ikke gået videre til gerningsmanden, når først forurettede har sagt nej. Det vides derfor ikke, hvordan gerningsmanden ville have forholdt sig til deltagelse i konfliktråd. Herudover blev en del sager frasorteret på grund af manglende egnethed, herunder på grund af manglende tilståelse. Der blev i projektet lagt stor vægt på at fravælge visse typer af kriminelle, herunder narkomaner, psykisk syge eller gerningsmænd, som i deres adfærd kunne virke uforsonlige.

Om årsagen til, at så få sager blev behandlet i konfliktråd i forsøgsperioden, peger rapporten om det 2-årige forsøg med konfliktråd blandt andet på, at der var tale om en ny ordning, at der manglede information om ordningen, herunder om hvad konfliktråd er, og at holdningsbearbejdelsen burde være foregået på et bredere plan og ikke kun have haft de direkte involverede –

kontaktpersonerne – som målgruppe. Rapporten peger endvidere på, at forsøgsperioden har været så kort, at det ikke har været muligt at nå helt ud til de mange medarbejdere, som har haft den direkte indgang til sagerne.

Det fremgår endvidere, at samtlige konfliktråd har peget på bopælskriteriet som en væsentlig årsag til de få sager⁴. Herudover har de forskellige konfliktråd forvaltet udfærdigelsen af samtykkeerklæringen forskelligt. I nogle konfliktråd har det været et krav, at både gerningsmand og forurettede underskrev samtykkeerklæringen i visitationens første led hos politiet, mens det i andre konfliktråd var mæglerne, der sørgede for, at parterne underskrev erklæringerne. Der peges i den forbindelse på, at mæglerne i kraft af deres personlige kvalifikationer/spørgeteknikker måske er bedre egnede til at spørge parterne, om de ønsker at deltage i konfliktråd.

For så vidt angår gerningsmændene peger rapporten på, at det, at deltagelse i konfliktråd alene var et supplement til almindelig strafforfølgning uden sidegevinst i form af rabat i strafudmålingen, har været en af årsagerne til, at gerningsmændene afviste at deltage. Med hensyn til forurettede anfører rapporten, at det kan være svært at sige noget om, hvorfor forurettede vælger ikke at deltage i forsøget med konfliktråd. Der peges på, at der kan være stor forskel på forurettedes bevæggrunde afhængigt af, om forurettede har været udsat for en direkte personlig krænkelse eller en ikke-personrettet krænkelse som f.eks. butikstyveri og hærværk. Hvor den direkte personlige krænkelse kan være så indgribende og traumatiserende for forurettede, at det kan være direkte kontraindiceret at tale om konfliktråd, finder forurettede for den ikke-personrettede krænkelse det måske formålsløst at deltage i et konfliktråd.

⁴ Gerningsmanden skulle have folkeregisteradresse i en af forsøgskommunerne for at være omfattet af forsøgsordningen.

3.2. Forsøgsordningen med konfliktråd 1998-2003

3.2.1. Baggrund

I 1998 blev der som led i styrkelse af retsstillingen for ofre for forbrydelser mv. iværksat et nyt og bredere forsøg med konfliktråd.

Rammerne for forsøget fremgår af lov nr. 349 af 23. maj 1997 om ændring af retsplejeloven, straffeloven og erstatningsansvarsloven (Styrkelse af retsstillingen for ofre for forbrydelser m.v.). Det fremgår af lovens forarbejder, at det på grundlag af de få sager, der førte til mægling i den første forsøgsordning, var meget vanskeligt at tage stilling til, om konfliktråd burde indføres som en permanent ordning i Danmark. Justitsministeriet besluttede på den baggrund at iværksætte et yderligere og bredere forsøg med konfliktråd, som kunne give et mere fyldigt grundlag for at vurdere konfliktrådernes eventuelle fremtidige rolle. Det var målet, at forsøget skulle være afsluttet i juni 2000, men det blev efterfølgende forlænget flere gange.

Fokus for den nye forsøgsordning var således ofre for kriminalitet. Formålet med forsøget var – ligesom tidligere – at forurettede kunne få løst op for sine frustrationer og sin angst og blive mere tryk i dagligdagen, samtidig med at gerningsmanden blev ansvarliggjort og dermed – forhåbentligt – afstod fra at begå yderligere kriminalitet.

Som noget nyt skulle forsøget ikke længere være begrænset til en vis aldersgruppe. Det var hensigten, at alle aldersgrupper af sigtede over den kriminelle lavalder kunne deltage i mægling i konfliktråd.

Også for så vidt angår kriminalitetens art var det hensigten, at den nye forsøgsordning skulle udvides. Hvor kerneområdet med den første forsøgsordning var vold, skulle også indbrud, butikstyveri, brugstyveri, tasketyveri og hærværk indgå i den nye ordning. Det var endvidere ikke udelukket at inddrage andre former for kriminalitet, som kunne virke

krænkende for forurettede, og som efter en konkret vurdering blev fundet egnet til mægling.

Deltagelsen i konfliktråd skulle fortsat være frivillig, og det var fortsat en forudsætning, at den sigtede i det væsentlige havde tilstået forholdet, ligesom mægling i konfliktråd stadigvæk var et supplement og ikke et alternativ til straf. Derimod skulle eventuelle forstraffe ikke i sig selv udelukke anvendelsen af mægling i konfliktråd. For at være omfattet af den nye forsøgsordning skulle gerningen være begået i en af de politikredse, der var omfattet af forsøget.

Forsøgsperioden blev i første omgang forlænget frem til udgangen af 2002. Den styregruppe, der var nedsat til at følge forsøget⁵, indstillede til Justitsministeriet, at konfliktrådsforsøget blev forlænget midlertidigt, indtil der blev truffet endelig afgørelse om konfliktrådenes fremtid i Danmark, herunder om ordningen skulle være landsækkende og permanent. Det var styregruppens holdning, at det ville være særdeles u hensigtsmæssigt at lukke forsøget ned i en periode. Justitsministeriet tilsluttede sig indstillingen og forlængede forsøgsperioden frem til den 1. januar 2004. Det blev efterfølgende besluttet, at ordningen skulle videreføres i de tre politikredse, men uden en fuldtidsprojektleder. Konfliktrådsordningen blev herefter administreret af Det Kriminalpræventive Råd. Senest er det ved flerårsaftalen for politiet og anklagemyndigheden 2007-2010 blevet besluttet at videreføre den gældende ordning med konfliktråd i Københavns Vestegns og Midt- og Vestsjællands Politikredse pr. 1. januar 2007.

3.2.2. Organisering

Den nye, udvidede forsøgsordning blev oprettet i Glostrup, Roskilde og Ringsted politikredse. Det Kriminalpræventive Råd stod for gennemførelsen og evalueringen af forsøget. Der blev nedsat en central, rådgivende styregruppe af Det Kriminalpræventive Råd med medlemmer fra Justitsministeriet, Rigsadvokaten, Socialministeriet, Københavns Universitet

⁵ Jf. afsnit 3.2.2.

og Det Kriminalpræventive Råd. Efterfølgende blev en projektleder ansat på fuld tid, og styregruppen blev udvidet med repræsentanter for Statsadvokaten for Sjælland, politiet og mæglerne⁶.

Projektlederen, som refererede direkte til sekretariatschefen i Det Kriminalpræventive Råd, havde det daglige ansvar for projektet. Projektlederens opgaver var at igangsætte og gennemføre projektet i forsøgsperioden og blandt andet opbygge kontakt med politiet i forsøgsområderne, udvælge mæglere, arrangere mægleruddannelse, lave lokale aftaler om forsøget, finde egnede mæglingslokaler, udarbejde informationsmateriale, fungere som medlem af styregruppen og forestå den løbende kontakt med og information af det lokale politi, mæglerne og styregruppen.

De enkelte politikredse udpegede 4-8 repræsentanter fra både ordenspoliti, kriminalpoliti og anklagemyndighed som kontaktpersoner til forsøget.

I alt 12 personer blev uddannet som mæglere på et 5-dages kursus. Kurset bestod blandt andet af øvelser i mægling gennem rollespil, indføring i retssystemet og kendskab til forurettede og gerningsmænd. Udpegningen skete efter uddannelsen. Ved forsøgsperiodens afslutning var der 8 mæglere, heraf 5 mænd og 3 kvinder, som alle var over 40 år. Der var ingen faste mæglere med anden etnisk oprindelse end dansk.

I hver af de tre politikredse blev der nedsat en lokal samarbejdsgruppe om konfliktråd med de lokale mæglere, kontaktpersoner og projektlederen. De enkelte samarbejdsgrupper mødtes fast hver 3. måned til erfaringsudveksling og afklaring af praktiske spørgsmål og lokale procedurer. Der blev endvidere afholdt årlige møder med erfaringsudveksling for alle involverede i forsøget.

⁶ Det Kriminalpræventive Råds statusnotat, 2003.

3.2.3. Visitation og mægling

Langt de fleste sager blev henvist til konfliktråd af politiet, men også andre, herunder psykologer, advokater og kriminalforsorgen, henviste sager i forsøgsperioden. Styregruppen var enig om også at behandle sager om kriminalitet, der var begået uden for det geografiske forsøgsområde, og politikredse, der ikke var en del af forsøgsordningen, henviste også sager til behandling i konfliktråd.

Politiet forestod således den indledende egnethedsvurdering af sagen og indhentede parternes samtykke til at blive kontaktet af en mægler, hvorefter politiet sendte et oplysningsskema til mægleren. Af skemaerne fremgik parternes navne, adresser, telefonnumre, alder, gerningstidspunkt og kriminalitetens art. Hvis gerningsmanden var varetægtsfængslet, skulle det fremgå, i hvilket arresthus den pågældende var fængslet. Det fremgik endvidere af skemaet, at politiet skulle spørge gerningsmanden først for at undgå, at forurettede havde sagt ja i en situation, hvor gerningsmanden efterfølgende sagde nej.

Mæglerne sendte efterfølgende et brev til parterne og tog telefonisk kontakt til dem få dage efter. Mæglerne underrettede parterne om, hvordan konfliktråd foregår, og besvarede eventuelle spørgsmål fra parterne. Herefter blev der – såfremt begge parter ønskede at deltage – aftalt tid og sted for mæglingmødet. Møderne blev som udgangspunkt gennemført på neutrale steder, f.eks. i et mødelokale på et rådhus eller på et bibliotek, men der blev også gennemført mæglinger i arresthuse, når gerningsmanden var varetægtsfængslet eller hos politiet, hvis en af parterne havde været utryk ved at møde modparten.

Social- og sundhedsforvaltningen udgjorde ikke som i det første forsøg et led i visitationen.

Det var forudsat, at mæglingen skulle foregå umiddelbart efter gerningstidspunktet og således være tilendebragt, inden sagen blev indbragt for retten. Det var imidlertid ikke udelukket at mægle, efter at straffesagen var

færdigbehandlet i retten, hvis parterne herefter ønskede at deltage i konfliktråd.

Også i denne forsøgsperiode blev mediationsmetoden benyttet i konfliktrådet. Fremgangsmåden ved mæglingen var således, at der blev budt velkommen, og ”spillereglerne” blev præsenteret. Det blev forklaret, at man ikke måtte afbryde hinanden eller tale nedsættende til hinanden. Herefter gjorde parterne hver især rede for konflikten, der blev udarbejdet en fælles problemforståelse, parterne drøftede en løsning på problemet, og endelig blev der eventuelt indgået en aftale. Mægleren skulle være katalysator for samtalen og gribe ind, hvis der opstod situationer, der var uhensigtsmæssige for kommunikationen i konfliktrådet.

Mægleren kontaktede efterfølgende politiet for at fortælle, hvorvidt der blev afholdt konfliktråd og – i bekræftende fald – hvordan det gik, og om en aftale blev indgået.

Mægleren kontaktede parterne en måneds tid efter mæglingen for at høre, hvordan parterne havde det efter mæglingen, og om en eventuel aftale var blevet opfyldt. Hvis parterne ønskede det, sendte mægleren en kopi af aftalen til politiet med henblik på, at den kunne indgå i sagens akter og eventuelt blive sendt til retten, hvis sagen endnu ikke var afgjort.

3.2.4. CASA's evaluering

Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA) fulgte forsøget med konfliktråd gennem hele forsøgsperioden fra 1998-2002 og foretog på baggrund af de konfliktråd, der blev afholdt indtil den 1. september 2002, en evaluering af forsøget. CASA afgav i februar 2003 en rapport herom⁷.

Evalueringens hovedkonklusion er, at udbyttet generelt var stort blandt deltagerne. 8 ud af 10 deltagere vurderede samlet set, at konfliktråd havde været vellykket eller meget vellykket. Kun ca. 5 pct. af dem, der havde

⁷ Henriksen, Claus Syberg, CASA, Evaluering af konfliktråd, 2003

deltaget i konfliktråd, gav udtryk for, at konfliktrådet havde været direkte mislykket. Lidt flere gerningsmænd end forurettede gav udtryk for en positiv vurdering.

De forurettede gav ved evalueringen udtryk for, at deres udbytte af at deltage i konfliktrådet især knyttede sig til muligheden for at udtrykke deres egen oplevelse af det, der var sket, bearbejde angst og vrede og opnåelsen af større tryghed i hverdagen, muligheden for at modtage en undskyldning og oplevelsen af at se gerningsmanden vise forståelse for forurettedes situation, større gensidig forståelse mellem parterne og opklaring af misforståelser og endelig muligheden for at hjælpe gerningsmanden ud af kriminalitet. Voldsofre vurderede generelt konfliktråd som mere vellykket end ofre for øvrige former for kriminalitet.

Gerningsmændene gav udtryk for, at deres udbytte særligt knyttede sig til muligheden for at give en undskyldning og en forklaring og vise, at de fortrød, større gensidig forståelse mellem parterne og endelig erkendelsen af konsekvenserne af den kriminalitet, de havde begået.

Gerningsmændene var oftere end de forurettede positivt stemt for deltagelse.

Det fremgår af evalueringsrapporten, at 8 ud af 10 forurettede gav udtryk for, at konfliktrådet gav dem mulighed for at udtrykke deres oplevelse af konflikten. Det tilsvarende tal for gerningsmændene er lidt lavere. Det var de færreste, der gav udtryk for at have fortrudt noget af det, de havde sagt under konfliktrådet. Lidt flere ærgrede sig over noget, de ikke fik sagt.

CASA peger i sin evaluering af forsøget på, at deltagernes samlede, positive vurdering af forsøget skal ses i lyset af, at deltagelsen i konfliktråd er frivillig, hvorfor det kun er de mest motiverede forurettede og gerningsmænd, der har deltaget. Herudover peges der på, at en samlet positiv vurdering kan dække over meget forskellige oplevelser af konfliktrådet. Nogle forurettede kan således have vurderet deltagelse i konfliktråd særdeles positivt, selvom de ikke har oplevet nogen form for anger fra gerningsmanden. For dem har det afgørende været at få mulighed for at give udtryk for deres egen oplevelse af

konflikten. For andre har det derimod været afgørende at få en undskyldning fra gerningsmanden. Endelig peges der på, at en del deltagere slet ikke har tilkendegivet deres vurdering.

Det fremgår af CASA's rapport, at de forurettede, der ikke ønskede at deltage, blandt andet begrundede det med manglende overskud og nervøsitet ved at møde gerningsmanden igen, uvenskab mellem parterne, andre dialogmuligheder, at de opfattede mægling som meningsløs, og at der var gået for lang tid fra gerningstidspunktet.

Gerningsmændenes begrundelser for ikke at deltage var blandt andet, at de havde dårlig samvittighed, en formodning om, at han eller hun ikke kunne klare det, at de mente, at sagen var irrelevant, og at de ikke følte sig skyldige, kendskab til forurettede, andre dialogmuligheder og ligegyldighed over for forurettede. Kun enkelte gerningsmænd begrundede deres manglende lyst til at deltage i konfliktråd med, at det ikke ville medføre en nedsættelse af deres straf.

En relativt stor gruppe – 4 ud af 10 – gav udtryk for, at de følte, at der var gået for lang tid fra gerningstidspunktet, til konfliktrådet blev afholdt.

Det var ved evalueringen ikke muligt at vurdere den længerevarende effekt af deltagelse i konfliktråd, herunder en eventuel kriminalitetsforebyggende effekt.

Over halvdelen af de sager, der var i konfliktråd i forsøgsperioden, var voldssager. Herefter var der flest sager om indbrud og tyveri. Der blev endvidere mæglet i få sager om nabostridigheder, og enkelte sager om tilhold blev henvist til mægling, men blev ikke til noget. Det drejede sig om sager, hvor borgere, der henvendte sig til politiet med anmodning om tilhold, fik tilbudt konfliktråd, inden en eventuel tilholdssag blev iværksat.

Langt de fleste gerningsmænd var mænd i alderen 15-24 år. Også blandt de forurettede var der flest mænd, mens knap en tredjedel var kvinder.

Der var enkelte sager med gerningsmænd under den kriminelle lavalder.

I 1.432 sager blev parterne spurgt af politiet, om de kunne tænke sig at deltage i konfliktråd. 357 af disse sager blev sendt videre til mæglerne. 150 sager blev behandlet i konfliktråd. Ca. hver 10. forespørgsel eller vurdering fra politiet endte således med en mægling.

Af de 150 konfliktråd blev 3 afbrudt undervejs. Årsagerne hertil var, at mægleren afbrød mødet, fordi en bisidder ikke ville overholde de aftalte spilleregler, og at en af parterne forlod mødet under en mægling.

Det fremgår af CASA's evaluering, at årsagerne til, at sager indledningsvis blev vurderet uegnede af politiet, blandt andet var, at forurettede ikke ønskede at deltage, at gerningsmanden fandtes uegnet, eksempelvis på grund af psykiske problemer eller narkotikaafhængighed, at der var truffet andre foranstaltninger, herunder møde mellem parterne i et andet regi, eller at gerningsmanden reelt ikke erkendte forholdet. Der kunne også være tale om, at der var gået så lang tid fra gerningstidspunktet, til gerningsmanden blev pågrebet, at man vurderede, at konfliktråd ikke tjente noget formål.

Der blev indgået aftaler i ca. 70 pct. af de sager, der blev behandlet i konfliktråd. Indholdet af aftalerne var meget forskelligt fra sag til sag. I mange tilfælde gik aftalen ud på, at gerningsmanden skulle give forurettede en undskyldning for det, der var sket. Ofte blev det samtidig understreget, at forurettede skulle modtage og acceptere undskyldningen. Herudover blev det tilføjet, at gerningsmanden lovede ikke at gentage kriminaliteten. I en del aftaler indgik forskellige elementer, der havde til formål at genoprette de sociale relationer mellem parterne. I mange tilfælde var der tale om, at parterne kendte hinanden inden konflikten og fortsat skulle have kontakt. Endvidere blev der indgået aftaler med regler for, hvordan man skulle handle og agere, hvis eller når man mødtes i fremtiden. Endelig gik en del aftaler ud på, at gerningsmanden betalte en erstatning til forurettede.

Det fremgår af evalueringsrapporten, at det ikke har været muligt generelt at undersøge, hvorvidt aftalerne blev overholdt, men enkelte deltagere har i de

interview, CASA har gennemført med nogle af deltagerne, oplyst, at en indgået aftale ikke er blevet overholdt.

CASA fremhæver i sin evalueringsrapport nogle perspektiver for det fremtidige arbejde med konfliktråd. Der peges blandt andet på, at det er væsentligt at se konfliktråd i et samspil med andre projekter, hvor man anvender mæglingsmetoden. Der peges på, at det kan være relevant at gøre brug af formøder, hvor mægleren har samtaler med begge parter inden selve konfliktrådet. Rapporten fremhæver endvidere det væsentlige i erfaringsudveksling, og det, at konfliktråd er forankret i en organisation, der har erfaring, kapacitet og interesse i at løfte opgaven. For så vidt angår mæglerrekruttering peges der på, at sammensætningen ikke afspejler befolkningssammensætningen. Endelig fremhæves vigtigheden af en grundig introduktion og undervisning af politiets sagsbehandlere og en systematisk tilbagemelding fra mæglerne til politiets sagsbehandlere. Det anføres, at der har været fokus på, hvordan konfliktråd kan ses som et supplement til politiarbejdet. Det foreslås i den forbindelse at integrere forespørgsel om konfliktråd i politiets edb-sagsbehandling.

3.2.5. Domme efter konfliktråd

Der er afsagt flere domme, hvor deltagelse i konfliktråd i sig selv eller sammen med andre formildende omstændigheder har haft indflydelse på strafudmålingen, således at straffen er blevet nedsat eller gjort betinget.

I en dom fra Glostrup Ret af 18. november 1998 om vold efter straffelovens § 244 anførtes det, at det forhold, at tiltalte sammen med forurettede havde deltaget i konfliktråd, ikke i sig selv uden videre kunne medføre en mildere straf. Blandt andet under henvisning til, at parterne i konfliktråd havde indgået en aftale, at tiltalte havde undskyldt, og at der ikke var tale om særligt voldsomme slag og spark, at tiltalte havde indset, at episoden skyldtes overdreven alkoholindtagelse, og at han som aftalt i konfliktrådet burde drikke mindre, fandt retten det forsvarligt at gøre straffen betinget.

I Roskilde Rets dom af 1. marts 2000 om vold efter straffelovens § 244 blev der ved udmålingen af den betingede dom ligeledes – som én blandt andre formildende omstændigheder – lagt vægt på, at tiltalte havde deltaget i konfliktråd.

I en dom afsagt af Retten i Glostrup den 9. august 2000 om vold i parforhold blev der ved straffastsættelsen taget hensyn til, at parterne havde deltaget i konfliktråd. Blandt andet under henvisning hertil fandt retten det forsvarligt at gøre straffen betinget.

I Tåstrup Rets dom af 3. oktober 2000 om vold efter straffelovens § 244 lagde retten ved strafudmålingen (dagbøder) ligeledes blandt andet vægt på tiltaltes deltagelse i konfliktråd.

I en dom afsagt af Retten i Glostrup den 22. november 2000 om vold efter straffelovens § 244 fandt retten, at der forelå så formildende omstændigheder, at straffen kunne bortfalde, jf. straffelovens § 248. Retten lagde herved blandt andet vægt på, at tiltalte havde deltaget i konfliktråd, og at det fremgik af den indgåede aftale, at parterne havde erkendt, at konflikten skyldtes en misforståelse, og at de havde givet hinanden en undskyldning.

3.3. Rambølls evaluering af organiseringen af konfliktråd i Danmark

I marts 2006 foretog Rambøll Management en evaluering af organiseringen af konfliktråd i Danmark⁸. Formålet med evalueringen var – med henblik på at skabe inspiration til udvikling og forankring af den danske model – at kortlægge de organisatoriske rammer for konfliktråd og undersøge, på hvilken måde organisationsformerne påvirker konfliktrådene.

Rapporten har blandt andet analyseret de styrker og svagheder, der ligger inden for organiseringen af de danske konfliktråd, og som dermed er forhold, som aktørerne i organisationen relativt let kan ændre på eller bevare. Endvidere analyseres mulighederne og truslerne for så vidt angår forhold, der

⁸ Rambøll Management, Evaluering af organiseringen af konfliktråd i Danmark, 2006.

ligger uden for organisationen, og som de involverede aktører derfor sjældent har indflydelse på.

Analysen beskæftiger sig først og fremmest med *styrker* ved politiets holdning til konfliktråd. Rapporten fremhæver som en styrke, at politiet tror på, at konfliktråd kan have en positiv effekt for nogle forurettede. Det fremhæves endvidere, at politiet er positiv over for, at deltagelse i konfliktråd ikke er strafnedsættende, og det vurderes, at politiets noget begrænsede entusiasme med hensyn til konfliktråd ville blive endnu mindre, hvis deltagelse i konfliktråd kunne medføre strafnedsættelse. På den anden side nævner rapporten, at uafhængigheden af strafudmålingen i den danske model samtidig kan anskues som en svaghed, fordi det kan virke demotiverende for gerningsmanden, at der ikke er tale om et alternativ til straf.

Som en yderligere styrke fremhæves det, at politiet er god til at følge instrukser. Der peges i den forbindelse på, at der aldrig er blevet opbygget egentlige rutiner omkring konfliktråd, der har knyttet det sammen med politiets øvrige arbejde, hvilket ville kunne føre til en mere positiv vurdering af konfliktråd blandt de visiterende politifolk. Dette forudsætter ifølge rapporten, at en foreskrevet procedure rent faktisk følges. Rapporten peger i den forbindelse på, at politiets sagsbehandlere ikke i alle tilfælde synes at følge den fastlagte procedure for visitation af en sag til konfliktråd.

Det fremhæves endvidere som styrke ved den danske konfliktrådsmodel, at såvel gerningsmænd som de forurettede får noget positivt ud af at deltage i konfliktråd, og at der ikke er incitament for gerningsmanden, der vil kunne give ham selviske motiver til at deltage i konfliktråd, f.eks. i form af strafnedsættelse. Med hensyn til den formelle og processuelle organisering af konfliktråd anføres det som en styrke, at der er en organisatorisk klarhed med et enstrengt system med tydelige roller til de forskellige aktører på forskellige niveauer af processen, og at politiet er klar over sin rolle i visitationsprocessen.

Blandt konfliktrådernes *svagheder* peger rapporten for så vidt angår politiet på, at politiet har ringe kendskab til effekten af konfliktråd. Dette skyldes

ifølge rapporten, at idéen ikke er markedsført og forankret godt nok i politiets organisation. Hvor godt konfliktråd er forankret i politiets system synes at hænge sammen med, hvor meget det er integreret i politiets daglige arbejde. Konfliktråd synes ikke at være kendt i det omgivende samfund, og politiet bliver således i praksis det led, der skal motivere og forklare konfliktråd for forurettede og gerningsmand. Af den grund tager konfliktråd flere ressourcer end forventet, og der peges på, at det selvsagt kan få negative konsekvenser for konfliktrådenes udbredelse, at prioriteringen og motivationen hos politiet er forholdsvis lav. Det vurderes, at det er politiets holdning, at resultaterne af konfliktråd ikke står mål med den tid, som sagsbehandlerne bruger. Når det kun er en lille andel af de visiterede sager, der ender i konfliktråd, oplever sagsbehandlerne i politiet, at der er tale om et ganske stort ressourcespild. Hertil kommer, at politiet ikke mener, at der vil være mulighed for at motivere flere forurettede og gerningsmænd til at deltage i konfliktråd, end det sker i dag. Rapporten fremhæver derfor, at man kunne udvikle politiets viden om, hvordan konfliktråd virker for hvem, herunder ved at blive bedre til at melde tilbage til politiet efter endt mægling og ved at udarbejde en mere målrettet indføring i, hvad konfliktråd er, og hvilke positive effekter det har. Rapporten peger endvidere på, at der er behov for offentligt at informere om muligheden for konfliktråd, herunder for at udvikle et bedre informationsmateriale til de forurettede. Dernæst fremhæves det, at den måde, hvorpå forurettede og gerningsmænd spørges om, hvorvidt de ønsker at deltage i konfliktråd, skal kvalificeres gennem uddannelse af politiets sagsbehandlere.

Som svaghed fremhæves endvidere, at politiet ikke har blik for den positive betydning af deltagelse i konfliktråd for gerningsmanden. Rambøll Management peger i rapporten på, at det er et problem, at der ikke findes egentlige undersøgelser af effekterne af konfliktråd på objektive kriterier, og at det er nødvendigt med dokumentation af gerningsmandens fremtidige adfærd for at ændre politiets manglende fokus på de mulige gevinster for gerningsmanden.

En svaghed ved den formelle og processuelle organisering er ifølge rapporten, at der er mange muligheder for gerningsmand og forurettede for at springe fra

undervejs og så godt som ingen muligheder for at blive visiteret tilbage i processen. Det vurderes, at dette er en af de helt centrale årsager til, at så få sager kommer gennem hele processen frem mod konfliktråd.

Herudover fremhæves det, at der mangler helt klare og bredt accepterede målsætninger. Det er vurderingen, at der ikke er ensartede opfattelser af, hvad konfliktråd kan og er godt for, ligesom der ikke synes at være enighed mellem mæglere og politifolk om, hvad der gør en sag eller gerningsmand egnet til konfliktråd. I praksis er det blandt politiets sagsbehandlere en udbredt opfattelse, at det primært er voldssager, der skal visiteres til konfliktråd, og at sager, hvor parterne kender hinanden godt, ikke er egnede, mens der blandt mæglerne er en bredere tilgang til, hvornår konfliktråd virker og for hvem. Det påpeges, at de skriftlige retningslinjer i mange tilfælde ikke følges, herunder om at gerningsmanden skal spørges før forurettede. Årsagen til uoverensstemmelserne synes at være, at der er blevet gjort for lidt ud af at afklare forsøget med forsøgets målsætninger og aktiviteter. Det påpeges, at det er vigtigt, at der arbejdes med at skabe konsensus omkring målsætningerne, hvis man vil arbejde videre med konfliktråd.

Som en yderligere svaghed ved den formelle organisering fremhæves, at ledelsen af forsøget har været placeret uden for den organisation, som har visiteret sagerne i første led. Herudover har projektet løbende fået understreget sin forsøgsstatus i politiets organisation, således at man f.eks. ikke har fået integreret de informationer, som sagsbehandlerne skulle indsamle i de edb-systemer, der ellers benyttes i politiets sagsbehandling.

Rapporten fremhæver, at der er behov for kommunikation om og opmærksomhed på konfliktråd, som rækker ud over politiets egne rækker og ud til det omgivende samfund og det politiske system. Det anbefales derfor at institutionalisere arbejdet så meget, at det bliver en del af det ordinære politiarbejde, at der fra det øverste politiske system bakkes op om konfliktråd, og at man institutionaliserer et styrings- og dokumentationssystem, så man løbende har hånd i hanke med udviklingen og løbende kan følge med i forskelle i praksis mellem de forskellige politikredse.

Som *muligheder* peges der på, at der er øget opmærksomhed på mægling inden for en række forskellige områder, og at tiden derfor måske arbejder for konfliktråd. I en række andre europæiske lande er der således konfliktråd, og der synes derfor at være vækst i mæglingsidéen. Endvidere synes der at være en tendens til, at politiet i højere og højere grad kan se nytte i indsatser over for gerningsmænd, som ikke tager afsæt i at straffe. Endelig peges der på, at der med politireformen etableres større enheder, i hvilke der kan gennemføres mere professionaliserede indsatser på områder, der ikke normalt opfattes som politiets kerneydelser.

Som *trusler* nævner rapporten, at der ikke tydeligt er taget stilling til konfliktråd i det politiske system, og at status for konfliktråd på tidspunktet for evalueringen var uklar. Det anføres, at det er opfattelsen blandt mæglere og politifolk, at de politiske beslutningstagere ønsker en bevægelse mod hårdere straffe og færre alternative, ”bløde” og eksperimenterende tiltag i retssystemet. Som en mulighed for at imødegå denne trussel peger rapporten på, at det resocialiserende element i konfliktråd betones, og at der leveres dokumentation for konfliktråds positive virkninger.

Rapporten peger endelig på en række centrale muligheder for at udvikle organiseringen af konfliktråd i Danmark.

Der peges for det første på en bedre forankring af konfliktråd enten som en mere integreret del af politiet eller ved at henlægge konfliktråd til en instans uden for politiet. Hvis konfliktråd integreres yderligere i politiet, forventes dette at føre til, at konfliktråd i højere grad vil blive en indsats på linje med andre ordinære dele af politiets daglige arbejde og dermed sandsynligvis øge motivationen blandt politifolk. Ulemperne ved at integrere konfliktråd yderligere i politiet kan derimod tænkes at være, at konfliktråd drukner i det ordinære arbejde, og at man pålægger politiet at bruge ressourcer på noget, som kun få får noget ud af. Alternativet hertil vil være helt eller delvist at trække konfliktråd ud af politiets arbejde. Der peges på muligheden for at give en socialrådgiver et kontor på politistationen, således at man undgår at trække på ressourcer fra politiets sagsbehandlere, men alligevel holder konfliktråd tæt på politiet. En anden mulighed ville være at henlægge opsynet

og kontrollen med, om politiet følger de foreskrevne procedurer, til en organisation uden for politiet.

Der peges endvidere på muligheden for at ændre visitationsprocessen, herunder i form af en udvidelse af gruppen af personer, der kan visitere en sag til konfliktråd. Det er Rambøll Managements vurdering, at man ville kunne opnå flere visitationer, hvis man eksempelvis inddrog de sociale myndigheder i visitationsprocessen. Der peges på en mulig model, hvorefter der oprettes et centralt visitationsorgan med repræsentanter fra forskellige grupper. I så fald ville man kunne samle alt arbejdet med at visitere de forurettede og gerningsmænd videre til forskellige tilbud hos den enkelte myndighed. En anden mulighed kunne være i højere grad at inddrage sagsbehandlere, der kender forurettede eller gerningsmanden fra anden sammenhæng. En fordel ved en sådan udvidelse af visitationskompetencen kunne være, at der kommer flere forskellige synsvinkler på spørgsmålet om, hvorvidt konfliktråd er gavnligt for gerningsmanden, at man inkluderer aktører, der er mindre orienteret mod det traditionelle straffesystem, og at man i højere grad kan arbejde med motivering af gerningsmanden, hvis dette arbejde udføres af personer, der allerede har kontakt med vedkommende i andre sammenhænge. På den anden side vil ulemperne ved en sådan udvidelse være, at det kræver overvejelser i forhold til offerkontakten, eftersom der med en sådan udvidelse bliver mere fokus på gerningsmanden. Det understreges, at en sådan ændring af fokus bør være forankret i politisk opbakning. Endelig peges der på, at man med et ekstra organ i visitationsprocessen forlænger processen frem til den egentlige mægling.

Rapporten anfører herefter, at der i Danmark er en meget snæver tilgang til konfliktråd, hvor konfliktråd alene anskues inden for nogle meget afgrænsede rammer, der præciserer, at der skal være en forurettet, en gerningsmand og en neutral mægler. Rapporten peger på den baggrund på, at det bør overvejes, om konfliktråd i stedet for at anskues som en indsats, der står alene, skal ses som én indsats i en bred vifte af tilbud rettet mod rehabilitering af ofre, forandring af gerningsmænds holdninger og genskabelse af lokalsamfundets balancer.

Endelig anføres det, at der i Danmark har været et klart fokus på forurettede, og at det kan overvejes også at inddrage et kriminalpræventivt sigte i den danske model for konfliktråd og dermed i højere grad åbne op for muligheden for at arbejde mere bevidst med gerningsmandens motivation for deltagelse.

Kapitel 4

Øvrige nordiske landes erfaringer med konfliktråd

4.1. Konfliktråd i Norge

I Norge er konfliktråd reguleret i lov om megling i konfliktråd af 15. marts 1991 nr. 3 (konfliktrådsloven)⁹. Loven trådte i kraft den 1. september 1992. Beskrivelsen i dette afsnit bygger på konfliktrådsloven, dennes forarbejder¹⁰, kommentaren til konfliktrådsloven¹¹, det norske Justitsministeriums forskrift af 13. august 1992 nr. 620 om megling i konfliktråd og Rundskriv fra Rigsadvokaten R 2581/93 om konfliktråd.

4.1.1. Baggrund

Konfliktråd i Norge startede som et forsøg i Lier Kommune i 1981 og var et led i en større handlingsplan over for unge kriminelle. Forsøget rettede sig især mod unge lovovertrædere i hærværks- og tyverisager. Straffesagen mod dem blev opgivet, hvis de afstod fra at begå ny kriminalitet inden for en periode på 6 måneder efter mæglingen.

I 1991 blev der i Norge vedtaget en særskilt lov om mægling i straffesager. Konfliktråd blev herefter etableret i samtlige kommuner i Norge. I konfliktrådet mødes gerningsmand og forurettede med henblik på at nå til enighed om en løsning af konflikten ved hjælp af en neutral mægler.

Det fremgår af lovens forarbejder, at formålet med loven er at få oprettet flere konfliktråd, øge konfliktrådernes anseelse og dermed opnå en mere hensigtsmæssig reaktion over for en del gerningsmænd, samtidig med at

⁹ Loven er blandt andet ændret ved lov nr. 121 af 21. december 2000 (Ot.prp. nr. 79 (1999-2000) om ændringer i lov 15. marts 1991 nr. 3 om megling i konfliktråd.

¹⁰ Ot.prp. nr. 56 (1989-90) om lov om megling i konfliktråd og om ændringer i straffeloven m.m. og Innst. O. nr. 21. (1990-91) Innstilling fra Justiskomiteen om lov om megling i konfliktråd.

¹¹ Morten Holmboe, *Konfliktrådsloven, Kommentarudgave*, 4. udgave (2002).

retsvæsenet aflastes. Det fremgår endvidere, at formålet med konfliktrådsbehandling blandt andet er at styrke lokalsamfundets mulighed for at tage sig af mindre lovovertrædelser, at behandle bagatelsager enkelt og hurtigt, at lade de involverede parter løse konflikten og at give forurettede mulighed for at deltage aktivt i løsningen af sagen.

Det anføres i Rigsadvokatens Rundskriv R. 2581/93, at formålet med mægling i konfliktråd primært er at forhindre ny kriminalitet¹². Det anføres endvidere, at samtidig med, at konfliktrådsbehandlingen forventes at repræsentere en mærkbar reaktion over for gerningsmanden, har den ikke samme stigmatiserende virkning som traditionel straf. På den måde anses konfliktrådsbehandling som særlig velegnet over for unge gerningsmænd. Gennem mægling forventes gerningsmanden at få indsigt i og forståelse for forurettedes situation, mens mæglingen for forurettedes vedkommende forventes at kunne bidrage til større tryghed, fordi kendskab til gerningsmanden kan mindske frygten for gentagelse. Det anføres endelig, at konfliktråd eventuelt også har en afskrækkende effekt på potentielle gerningsmænd, idet det antages at kunne virke mere alvorligt at blive konfronteret med offeret for sine handlinger end at måtte møde for en dommer.

4.1.2. Målgruppe

Det følger af konfliktrådslovens § 1, at de norske konfliktråd har til opgave at mægle i konflikter, som opstår på grund af, at en eller flere personer har påført andre skade, tab eller anden krænkelse.

Konfliktrådsordningen er begrænset til sager, hvor der findes en forurettet, herunder også offentlige og private organisationer og selskaber. Et forsikringsselskab, som skal erstatte skaderne i forbindelse med strafbare handlinger, vil være at opfatte som skadelidt og dermed have adgang til at deltage i konfliktrådsbehandlingen ligesom den direkte krænkede part.

¹² Jf. også Justitsministeriets forskrift af 13. august 1992 nr. 620 om mægling i konfliktråd § 1.

Konfliktrådene kan behandle både civile sager og straffesager. Lovens kapitel II regulerer alene sagsbehandlingen i straffesager, mens reglerne i kapitel I gælder for såvel civile sager som straffesager. Den følgende gennemgang vedrører primært konfliktråd i straffesager. En straffesag defineres som en sag, der er overført til mægling i konfliktråd af den kompetente påtalemyndighed efter reglerne i straffeprocesslovens § 71 a. Sådanne sager forudsætter, at gerningsmanden er over den kriminelle lavalder og dermed er fyldt 15 år. Er gerningsmanden under 15 år, behandles sagen som en civil sag¹³. Der gælder ingen øvre aldersgrænse for behandling i konfliktråd. Det antages imidlertid i Rigsadvokatens Rundskriv, at behandling i konfliktråd egner sig bedst til gerningsmænd under 25 år.

Det fremgår af Rigsadvokatens Rundskriv, at anklagemyndighedens henvisning af sager til konfliktråd først og fremmest skal ske i sager, som måtte forventes afgjort med påtaleundladelse, bøde eller betinget dom. Hvis sagen måtte forventes afgjort med ubetinget frihedsstraf, kan den ikke afgøres med konfliktrådsbehandling.

Efter straffeprocesslovens § 71 a er det en betingelse for konfliktrådsbehandling, at sagen er egnet hertil. Denne vurdering foretages af påtalemyndigheden og kan ikke efterprøves af konfliktrådet. Det fremgår af Rigsadvokatens Rundskriv, at sagen først og fremmest er egnet, hvor individualpræventive hensyn taler for behandling i konfliktråd, og hvor der ikke er stærke almenpræventive hensyn, der taler imod. Som typiske sager nævnes sager om berigelseskriminalitet, brugstyveri og hærværk. Grove volds- og sædelighedsforbrydelser findes som udgangspunkt uegnede til behandling i konfliktråd, mens mindre grove legemskrænkelser ikke automatisk er afskåret fra behandling i konfliktråd¹⁴. Alvorlige sager er således som hovedregel undtaget. At gerningsmanden er tidligere straffet, er som udgangspunkt ikke til hinder for, at en straffesag behandles i konfliktråd.

¹³ En sag, som omhandler et strafbart forhold, følger reglerne for civile sager, hvis sagen indbringes for konfliktråd direkte af parterne på parternes eget initiativ, uden at sagen er overført af påtalemyndigheden. Sager, som indbringes for konfliktråd af andre offentlige myndigheder end påtalemyndigheden, er også civile sager i henhold til konfliktrådsloven, uanset om sagen vedrører et strafbart forhold.

¹⁴ Morten Holmboe, *Konfliktrådsloven, Kommentaarutgave*, 4. udgave (2002), side 147.

Det er ikke muligt at mægle som et supplement til straffesagen, efter at sagen er gået i gang. Mægling kan imidlertid gives som særvilkår til en betinget dom, jf. den norske straffelovs § 53 h, eller som led i samfundstjeneste.

4.1.3. Organisering

Konfliktrådene er organiseret lokalt med et centralt sekretariat og med Justitsministeriet som overordnet ansvarlig myndighed. Sekretariatet har ansvaret for den faglige og administrative drift af konfliktrådene, ligesom sekretariatet fører tilsyn med, at konfliktrådernes virksomhed udøves i overensstemmelse med gældende regler, jf. §§ 3 og 4 i forskrift om mægling i konfliktråd. Konfliktrådene finansieres af staten, jf. konfliktrådslovens § 2.

Der findes 22 konfliktråd i Norge. Hvert konfliktråd ledes af en konfliktrådsleder, som ansættes af sekretariatet. Konfliktrådslederen ansætter de øvrige medarbejdere i de enkelte konfliktråd.

Der udnævnes en eller flere mæglere for hver kommune, jf. lovens § 3. Konfliktrådslederen fastsætter antallet af mæglere efter behov. Mæglerne udnævnes af en repræsentant udpeget af kommunen, en repræsentant fra politiet og af konfliktrådslederen for en periode på 4 år. Der er intet til hinder for genudnævnelse.

Lovens § 4 indeholder nærmere krav til mægleren. Bestemmelsen fastslår, at hvervet er frivilligt, og at mægleren skal være fyldt 18 år. Mæglingen varetages af ca. 600 mæglere, som har fulgt to korte grundkurser af 2 dages varighed med efterfølgende vejledning. Der findes mæglere i samtlige norske kommuner.

4.1.4. Visitation

Det fremgår af straffeprocesslovens § 71 a, at påtalemyndigheden kan beslutte, at en straffesag skal overføres til mægling i konfliktråd, når strafskyld anses for bevist, og sagen findes egnet til behandling i konfliktråd. Beslutning om at overføre en sag til konfliktråd udgør den endelige

påtalemæssige afgørelse i sagen, forudsat at en gyldig aftale bliver indgået og opfyldes. Hvis en straffesag i stedet indbringes for domstolene, kan retten ikke træffe afgørelse om at overføre sagen til konfliktråd. Påtalemyndighedens afgørelse om ikke at overføre en sag til konfliktråd kan indbringes for sivilombudsmanden, som imidlertid ikke kan efterprøve påtalemyndighedens skøn.

Konfliktrådene er forpligtet til at behandle sager, som påtalemyndigheden har oversendt¹⁵.

4.1.5. Mæglingen/konfliktrådsbehandlingen

Det fremgår af lovens § 5, at mægling i konfliktråd kræver parternes samtykke, og at de i hovedsagen er enige om forholdets hovedpunkter. Hvis der er flere forurettede, skal samtlige forurettede samtykke i, at sagen behandles i konfliktråd. Parterne kan på ethvert tidspunkt trække deres samtykke tilbage. Mægling kræver endvidere samtykke fra værgen, hvis parten er under 18 år, jf. konfliktrådslovens § 12. Når sagen indbringes for konfliktrådet af påtalemyndigheden, skal samtykke normalt foreligge, før sagen sendes til konfliktrådet. Konfliktrådslederen eller en mægler kan bistå med at indhente samtykke. Værgen har ret til at være til stede under mæglingen og har selvstændige partsrettigheder. Der skal udpeges en ”hjælpeværge”, hvis værgen ikke ønsker at deltage.

Konfliktrådslederen udpeger en eller flere mægler(e) til den enkelte sag. Mægleren tager herefter kontakt til parterne og eventuelt værgen for at aftale mægling. Mægleren skal endvidere orientere parterne om, hvad mægling indebærer.

Mægling skal som udgangspunkt foretages i den kommune, hvor gerningsmanden bor eller opholder sig, jf. lovens § 6.

¹⁵ Det følger af lovens § 9, 2. led, jf. § 11, at konfliktrådet selv kan afgøre, om det vil behandle en civil sag.

Parterne skal møde personligt, jf. § 7, men der er adgang til at gøre brug af en bisidder, f.eks. en slægtning, en lærer eller en socialarbejder. Bisidderen må ikke være advokat. Det er op til mæglerens skøn, hvor meget bisidderen kan deltage i mæglingen. Det er konfliktrådet, som afgør, om en part kan deltage med en bisidder. En part skal som udgangspunkt kunne henvise til en rimelig grund for at få lov til at deltage med en bisidder. Ved vurderingen af, hvorvidt en part skal kunne deltage med en bisidder, lægges der vægt på parternes alder, om de begge ønsker at have en bisidder med ved mødet, og om parterne vurderes at være nogenlunde jævnbyrdige. Konfliktrådet vil eksempelvis kunne nægte parten at deltage med en bisidder, hvis mægleren antager, at balancen i mæglingen derved ville blive forrykket.

Lovens § 8 regulerer mæglerens rolle i konfliktrådssagerne. Mægleren leder forhandlingerne og afgør, om den aftale, parterne finder frem til, skal godkendes. Parterne skal selv forsøge at finde frem til en løsning på konflikten, men mægleren kan bidrage med at foreslå mulige løsninger og komme med forslag til en aftale. Hvis parterne bliver enige om en aftale, skal den udformes skriftligt og underskrives af parterne, jf. lovens § 13. Aftalen skal godkendes af værten, hvis parten er umyndig. Aftalen kan eksempelvis bestå af en arbejdsaftale eller en aftale om erstatning. Efter lovens § 14 skal mægleren nægte at godkende aftalen, hvis den i urimelig grad favoriserer den ene af parterne, eller hvis den er urimelig af andre tungtvejende grunde. Som eksempel på det sidste nævner lovkommentaren tilfælde, hvor mægleren har en mistanke om, at en af parterne er blevet presset til at erklære sig enig i en urigtig sagsfremstilling.

Parterne kan ophæve aftalen ved besked til konfliktrådet inden en uge efter, at aftalen er godkendt af mægleren, medmindre aftalen allerede er opfyldt, jf. § 14. Mægleren skal underrette parterne om denne ”fortrydelsesret”. Hvis en part benytter sig af fortrydelsesretten, vil konfliktrådet som udgangspunkt forsøge at få parterne til at indgå en ny aftale. Hvis dette ikke lykkes, sendes sagen tilbage til påtalemyndigheden med oplysning om, at der ikke er indgået en godkendt aftale, jf. § 15, og sagen må behandles som en sædvanlig straffesag i straffeprocessens former.

Det følger af lovens § 11, at når påtalemyndigheden har overført en straffesag til mægling i konfliktråd, skal konfliktrådet tage sagen under behandling så hurtigt som muligt. Mæglingen bør så vidt muligt finde sted inden 2 uger. Hvis mægling eller aftale ikke kommer i stand, skal sagen straks og normalt senest inden 3 måneder efter oversendelsen sendes tilbage til påtalemyndigheden med oplysning om, hvorfor mægling eller aftale ikke er kommet i stand, jf. § 10 i forskrift om mægling i konfliktråd og konfliktrådslovens § 15.

Såfremt mægleren godkender aftalen, afsluttes mæglingen med, at mægleren skriftligt godkender aftalen. Når fortrydelsesfristen efter § 14 er udløbet, skal konfliktrådet sende sagens dokumenter tilbage til påtalemyndigheden vedlagt en eventuelt indgået, godkendt aftale mellem parterne, jf. § 15. Parterne skal underrette konfliktrådet, når aftalen er opfyldt. Herefter skal konfliktrådet straks sende en bekræftelse herpå til påtalemyndigheden. Hvis konfliktrådet ikke modtager underretning fra parterne inden rimelig tid efter den aftalte opfyldelsesfrists udløb, skal konfliktrådet indhente oplysning om baggrunden herfor fra parterne.

Parterne skal endvidere underrette konfliktrådet om eventuelle brud på en indgået aftale, og konfliktrådet skal om muligt indhente den anden parts syn på sagen. Hvis der herefter ikke foretages en ny mægling, eller hvis parterne ikke bliver enige om nye vilkår, skal påtalemyndigheden underrettes, jf. § 15. Påtalemyndigheden skal herefter vurdere, om der i stedet er grundlag for at strafforfølge den pågældende, jf. om § 16 nedenfor. Konfliktrådet skal indsende en indstilling om, hvorfor aftalen er blevet brudt, og andre relevante oplysninger, herunder om parterne mener, at det bør få konsekvenser.

Hvis aftalen viser sig at være vanskelig at opfylde, eller særlige forhold gør aftalen urimelig, eller aftalen er brudt af andre grunde, kan dette give anledning til ny mægling. Er der givet underretning til anklagemyndigheden om brud på aftalen, skal der også gives underretning om den nye mæglings udfald.

Hvis sagen er overført til konfliktråd og afsluttet med en godkendt aftale, kan påtalemyndigheden genoptage strafforfølgningen, hvis den sigtede bryder aftalen væsentligt, jf. § 16. Bestemmelsen indebærer, at en straffesag skal anses for at være afsluttet, når aftalen er godkendt og opfyldt. Hvorvidt der foreligger et væsentligt aftalebrud, beror blandt andet på en vurdering af forholdet mellem den aftalte ydelse og det, den sigtede har ydet. Der kan også lægges vægt på årsagerne til aftalebruddet.

Det følger af lovens § 17, at en afgørelse om overførelse af en straffesag til mægling i konfliktråd ikke registreres i det almindelige bøde- eller strafferegister, såfremt konfliktrådsbehandlingen er vellykket¹⁶.

Konfliktrådene er forvaltningsorganer, og forvaltningsloven og offentlighedsloven gælder således for rådernes virksomhed, jf. konfliktrådslovens § 9. Det indebærer blandt andet, at konfliktrådet har pligt til at give en begrundelse efter forvaltningslovens regler, hvis rådet afviser en (civil) sag eller nægter at godkende en aftale. Konfliktrådets beslutninger kan ikke påklages til en anden myndighed, og påtalemyndigheden kan ikke efterprøve konfliktrådets afgørelse, jf. § 20 i forskrift om mægling i konfliktråd.

Konfliktrådslovens § 10 indeholder bestemmelser om tavshedspligt og vidnepligt. Bestemmelsen fastslår, at mægleren og andre, som udfører arbejde for konfliktrådene, er undergivet tavshedspligt vedrørende oplysninger om en række nærmere i bestemmelsen angivne personlige forhold. Parterne er underlagt tavshedspligt via en henvisning i bestemmelsen til den norske forvaltningslovs regler herom. En person har ikke vidnepligt om forhold, som er omfattet af tavshedspligten i lovens § 10, medmindre retten finder, at hensynet til sagens oplysning vejer tungere. Vidnet kan imidlertid aldrig pålægges at forklare om det, som parterne har erkendt eller tilbudt under mæglingen, medmindre begge parter samtykker.

¹⁶ Konfliktrådsbehandling optræder imidlertid på en "udvidet" straffeattest (f.eks. til brug for politiet) i 2 år.

4.1.6. Erfaringer

Der blev i 2007 behandlet 4513 straffesager i konfliktråd i Norge¹⁷, mens det tilsvarende antal i 2006 var 4521.

Størstedelen af sagerne i konfliktråd¹⁸ i 2007 vedrørte forskellige former for tyveri (26 pct.), efterfulgt af vold (18 pct.) og hærværk (17 pct.). 12 pct. af sagerne vedrørte mobning/ærekrænkelser/trusler. I 2006 udgjorde tyveri 27 pct. af sagerne, vold og hærværk udgjorde begge 19 pct., mens 11 pct. af sagerne vedrørte mobning/ærekrænkelser/trusler.

Langt de fleste sager blev i såvel 2006 som 2007 henvist af politiet.

De fleste deltagere i konfliktråd var i aldersgruppen 15-17 år.

I såvel 2007 som 2006 blev der indgået en aftale i 91 pct. af sagerne. 37 pct. af aftalerne i 2007 drejede sig om erstatning. 35 pct. af aftalerne var ”forsoningsaftaler”, hvilket indebærer, at parterne har mødt hinanden og fået talt ud om hændelsen, og at parterne er tilfredse med en sådan afslutning på mæglingen. Herudover drejede 11 pct. af aftalerne sig om, at gerningsmanden skulle udføre et arbejde for forurettede, og 4 pct. af aftalerne om en kombination af erstatning og arbejde. I 11 pct. af sagerne blev der ikke indgået nogen aftale. Ca. 80 pct. af aftalerne blev opfyldt¹⁹.

Der foreligger endnu ingen nyere evalueringer af den norske konfliktrådsordning, ligesom der ikke foreligger recidivundersøgelser vedrørende de gerningsmænd, der har deltaget i konfliktråd i Norge. Der forventes imidlertid at foreligge en evalueringsrapport i december 2009.

¹⁷ Statistik fra Sekretariatet for konfliktrådene

¹⁸ Statistikken vedrører såvel civile sager som straffesager, der blev behandlet i konfliktråd. Andelen af de forskellige sagstyper er således målt i forhold til det samlede antal sager i konfliktråd.

¹⁹ De tilsvarende tal for 2006 er: erstatning: 38 pct., forsoningsaftaler: 33 pct., arbejde: 14 pct., kombination af erstatning og arbejde: 4 pct. I 11 pct. af sagerne blev der ikke indgået nogen aftale. Ca. 80 pct. af aftalerne blev opfyldt.

4.2. Konfliktråd i Sverige

I Sverige reguleres konfliktråd i lag om medling vid brott (2002:445), som trådte i kraft den 1. juli 2002. Beskrivelsen i dette afsnit bygger på loven, dennes forarbejder²⁰, betænkning om medling ved ungdomsbrott (SOU 2000:105), rapport om medling ved brott i Sverige under 2000-talet (2005:14), betænkning om ingripanden mot unga lagöverträdere (SOU 2004:122) og regeringens proposition 2005/06:165.

4.2.1. Baggrund

I Sverige blev de første forsøg med konfliktråd²¹ oprettet i 1987. I 1998 iværksattes en landsdækkende, etårig forsøgsordning med konfliktråd. De fleste projekter blev drevet i kommunalt regi. *Brottsförebyggande Rådet* (BRÅ), som er den svenske pendant til Det Kriminalpræventive Råd i Danmark, stod for forsøgene og evaluerede dem.

I 2002 blev der vedtaget en særskilt lov om mægling. Loven er alene en rammelov for konfliktråd i kommunalt eller statsligt regi. Loven regulerer ikke, hvordan konfliktrådene skal organiseres, hvordan sagerne skal visiteres til konfliktråd eller forholdet til retssystemet. De nærmere rammer for mægling i straffesager bestemmes således af de enkelte organisationer (som oftest kommunerne).

Fra den 1. januar 2008 har det med en ændring af socialtjänstlagen (2001:453) været obligatorisk for alle landets kommuner at kunne tilbyde mægling til alle gerningsmænd under 21 år²². Der er med den nye ordning ikke noget til hinder for at behandle sager med gerningsmænd over 21 år, hvis kommunen finder det hensigtsmæssigt.

Det fremgår af lovens forarbejder, at formålet med lovændringen er at gøre mægling i straffesager tilgængeligt i hele landet og at give mægling i

²⁰ Regeringens proposition 2001/02:126.

²¹ Konfliktråd er oversat fra *medlingsverksamheten*.

²² Regeringens proposition 2005/06:165.

straffesager en stærkere stilling i retssystemet. Det fremgår endvidere af lovforarbejderne, at erfaringerne med mægling i Sverige har været gode, særligt i forhold til unge lovovertrædere. Det anføres, at den unge gerningsmand gennem en konfrontation med følgerne af sine handlinger får indsigt i, hvilken indvirkning gerningen har haft på forurettede, hvilket kan føre til, at gerningsmanden afstår fra at begå kriminalitet i fremtiden. For forurettede kan konfrontationen med gerningsmanden hjælpe med at bearbejde hændelsen og lægge den bag sig.

4.2.2. Målgruppe

Det fremgår af mæglingslovens forarbejder, at gerningsmænd i alle aldre som udgangspunkt kan deltage i konfliktråd. Mægling i straffesager skal imidlertid først og fremmest – ligesom i forsøgsordningen – finde anvendelse i sager med gerningsmænd i alderen 15-17 år, men også gerningsmænd i alderen 18-20 år kan komme i betragtning. Begrundelsen for at målrette ordningen mod de unge gerningsmænd anføres at være, at muligheden for at påvirke gerningsmanden og give ham eller hende større indsigt i og en øget forståelse for konsekvenserne af gerningen er større, når gerningsmanden er ung. Endvidere forventes det, at de forurettede vil være mere villige til at møde en ung gerningsmand frem for en ældre gerningsmand.

Det følger af mæglingslovens § 5, at hvis gerningsmanden er under 12 år, skal der foreligge særlige omstændigheder, for at sagen kan behandles i konfliktråd. Det fremgår af forarbejderne, at begrundelsen herfor er, at gerningsmanden skal have opnået en vis alder og modenhed for at kunne forstå, hvad mægling er, og at mæglingen er frivillig. For så vidt angår forurettede anføres det i bemærkningerne, at også forurettede skal have en vis alder og modenhed, for at mægling kan anses for at være hensigtsmæssig.

Som udgangspunkt kan alle former for kriminalitet behandles i konfliktråd, såvel alvorlige som mindre alvorlige, og såvel sager, hvor forurettede er en fysisk person, som sager, hvor forurettede er en juridisk person. Det fremgår imidlertid af lovforarbejderne, at det sædvanligvis ikke vil være hensigtsmæssigt eller i visse tilfælde overhovedet muligt at behandle sager om seksuelle overgreb eller offerløse forbrydelser som eksempelvis

narkotikaforbrydelser. Det fremhæves i lovens forarbejder, at det ikke er udelukket at behandle sager med juridiske personer som forurettede under hensyntagen til, at gerningsmanden også i sådanne sager kan få indsigt i konsekvenserne af sine handlinger.

Forstraffe udelukker som udgangspunkt ikke mægling, men det fremgår af lovens forarbejder, at mægling først og fremmest kommer på tale for førstegangsforbrydere. Det anføres, at det må vurderes konkret i hvert enkelt tilfælde, om mægling på trods af eventuelle forstraffe kan være hensigtsmæssigt. Hvis mægling findes at kunne have positiv indflydelse på gerningsmand og/eller forurettede, bør mægling kunne finde sted, selv om der er tale om gentagelsestilfælde. Har gerningsmanden tidligere deltaget i mægling, er det en forudsætning, at gerningsmanden i den forbindelse har overholdt en mæglingsaftale. Har en gerningsmand, der tidligere har deltaget i mægling, imidlertid ikke overholdt en indgået aftale, bør mægling kun finde sted helt undtagelsesvist.

4.2.3. Organisering

I dag drives konfliktrådene primært af kommunerne og eventuelt i regionalt samarbejde. Det er i høj grad op til den enkelte kommune at afgøre, hvordan ordningen skal organiseres. De forskellige konfliktråd varierer på den baggrund i størrelse og organisering. Det er som oftest socialarbejdere, der er ansvarlige for ordningen, som varetages enten i tæt samarbejde med det lokale politi eller med socialtjenesten. Selve mæglingen varetages normalt af socialtjenesten.

BRÅ fordelte tidligere de økonomiske midler til de enkelte konfliktråd for at støtte udviklingen af konfliktrådene. BRÅ's opgave ophørte imidlertid ved udgangen af år 2007. Mægling er således i dag tilgængelig i samtlige kommuner i landet, jf. ovenfor under 4.2.1. Det er op til de enkelte kommuner selv at bestemme, hvorledes konfliktrådene skal organiseres.

4.2.4. Visitation

Det er primært politiet, der henviser sager til behandling i konfliktråd. Sager henvises imidlertid også fra de sociale myndigheder, anklagere, skoler og enkeltindivider.

4.2.5. Mæglingen/konfliktrådsbehandlingen

Mægling defineres i § 2 som det, at gerningsmand og forurettede mødes foran en mægler for at tale om den strafbare handling og følgerne heraf. Mægling kan finde sted på alle stadier af straffesagens behandling. Mægling finder som oftest sted umiddelbart efter, at efterforskningen er afsluttet, men der er således intet til hinder for at mægle, før sagen er færdigefterforsket, eller efter sagen er blevet pådømt ved domstolene.

Det fremgår af lovens § 3, at formålet med mægling er at mindske de negative konsekvenser af gerningen, at bibringe gerningsmanden øget indsigt i gerningens konsekvenser og give forurettede mulighed for at bearbejde sine oplevelser. Det fremgår endvidere af bestemmelsen, at mægling skal ske i begge parter interesse.

Det følger af mæglingslovens § 5, at mægling forudsætter frivillighed fra parterne, og at gerningsmanden har erkendt gerningen. Den strafbare handling skal være anmeldt til politiet. Mægling kan alene ske, hvis det under hensyntagen til samtlige omstændigheder findes hensigtsmæssigt.

Gerningsmand og forurettede skal informeres om, hvad mæglingen indebærer, og forberedes i det omfang, det findes nødvendigt, jf. § 7.

De, der har forældremyndigheden over parterne, skal have adgang til at være til stede under mæglingen, medmindre særlige hensyn taler imod det. Også andre personer kan få adgang til at være til stede, hvis det er foreneligt med formålet med mæglingen, og det i øvrigt må anses for at være hensigtsmæssigt, jf. § 8.

Under mæglingen skal den forurettede have lejlighed til at fortælle om sin oplevelse af hændelsen og følgerne heraf. Gerningsmanden skal have lejlighed til at fortælle om baggrunden for gerningen og give sin version af hændelsen. Forurettede kan fremsætte et krav om godtgørelse, og gerningsmanden kan fremkomme med en undskyldning, jf. § 9.

Efter § 10 skal mægleren medvirke til, at en aftale om godtgørelse alene indgås, hvis det er åbenbart, at aftalen ikke er urimelig. Hvis gerningsmanden ikke opfylder aftalen, skal mægleren sørge for, at anklageren straks underrettes herom, medmindre det findes at være overflødig.

I Sverige er mægling i konfliktråd et supplement til sædvanlig strafforfølgning. Anklagemyndigheden kan i visse tilfælde inddrage betydningen af, at gerningsmanden har deltaget i konfliktråd og på den baggrund frafalde tiltale mod gerningsmanden. Domstolene har endvidere mulighed for at lade deltagelse i mægling indgå som en strafformildende omstændighed i forbindelse med strafudmålingen i medfør af reglerne i kapitel 29 § 5 i brottsbalken.

4.2.6. Erfaringer

En undersøgelse²³ af gennemførte mæglings i konfliktråd i Sverige i perioden fra efteråret 2003 til december 2004 viser, at 55 pct. af sagerne blev henvist til konfliktråd af politiet, mens socialtjenesten henviste 34 pct. af sagerne. De resterende sager henvistes af blandt andet anklagemyndigheden eller forurettede.

Af de mæglings, som påbegyndtes, gennemførtes 74 pct. Den hyppigste årsag til, at et mæglingsmøde blev afbrudt, var, at en af parterne fortrød – forurettede lidt oftere end gerningsmanden.

Undersøgelsen vedrører 823 sager. Heraf drejede langt de fleste sig om småtyveri (305 sager). 158 af sagerne vedrørte mishandling, 127 hærværk, 98

²³ Medling vid brott i Sverige under 2000-talet, rapport 2005:14, Brottsförebyggande Rådet.

tyveri, 48 trusler, 32 røverier, 30 indbrud og 25 forulempelser (heraf 7 seksuelle).

64 pct. af gerningsmændene var mænd, 36 pct. kvinder. De fleste gerningsmænd var i alderen 14 til 17 år. 40 pct. af gerningsmændene var under den kriminelle lavalder.

I 40 pct. af sagerne var de forurettede fysiske personer, heraf 56 pct. mænd. Knap to tredjedele af de forurettede var under 18 år, og 43 pct. af de forurettede var højst 15 år.

Af de gennemførte mæglinger førte 40 pct. til en aftale. Af de indgåede aftaler drejede 43 pct. sig om fremtidig opførsel, 27 pct. om økonomisk erstatning og 13 pct. om en arbejdsaftale, mens resten af de indgåede aftaler bestod af en kombination af de tre kategorier.

BRÅ's rapport fra 2000²⁴ bygger på en række interview med forurettede, der har deltaget i mægling²⁵. Det fremgår heraf, at de forurettede var meget positive i forhold til mæglingen. De forurettede fremhævede i den forbindelse muligheden for at komme til orde og få bearbejdet hændelsen. Som årsager til at indvillige i at deltage pegede de forurettede på muligheden for at få svar på de spørgsmål, de måtte have om gerningen, og for at få sat et ansigt på gerningsmanden. De forurettedes motivation for at deltage afhang i høj grad af, hvor alvorlig hændelsen var. Var den begåede gerning meget alvorlig, var ofrenes begrundelse for at medvirke hensynet til dem selv. Var gerningen derimod mindre alvorlig, var forurettedes begrundelse for at medvirke til mæglingen hensynet til gerningsmanden og muligheden for at hjælpe og resocialisere denne. De fleste af de forurettede, som repræsenterede juridiske personer, tilkendegav, at deres primære motivation for at medvirke var, at de ønskede at forhindre, at gerningsmanden begik yderligere strafbare forhold. Sammenfattende konkluderer undersøgelsen, at mægling er en konstruktiv måde at tilfredsstille en del af de forurettedes følelsesmæssige behov, som opstår efter en strafbar hændelse.

²⁴ Medling vid brott. Brottoffren berättar, 2000/2, tilgængelig på www.bra.se.

²⁵ Undersøgelsen beror på interview med 20 ofre.

En tilsvarende rapport fra 1999²⁶ indeholder en interviewundersøgelse med 22 gerningsmænd i alderen 11-19 år. Det fremgår af undersøgelsen, at den hyppigste årsag til, at gerningsmanden indvilligede i at deltage i konfliktråd, var skyldfølelse. Mæglingen hjalp tilsyneladende på denne skyldfølelse. Rapporten konkluderer, at mæglingen havde bidraget til, at gerningsmændene fik større forståelse for konsekvenserne af deres gerning. De mæglinger, hvor forurettede var en privatperson, fandtes i højere grad at øge gerningsmandens følelsesmæssige og intellektuelle indsigt og påvirke ham eller hende i forhold til de mæglinger, hvor forurettede var en juridisk person.

De fleste mæglinger resulterede i, at gerningsmanden bad forurettede om at tage imod en undskyldning. I de mæglinger, hvor en repræsentant for en juridisk person deltog som forurettet, resulterede mødet eksempelvis i økonomisk kompensation eller en aftale om udførelse af arbejde for den juridiske person. Var forurettede en privatperson, blev der ofte indgået aftale om, hvordan parterne skulle forholde sig til hinanden i fremtiden.

4.3. Konfliktråd i Finland

I Finland reguleres konfliktråd²⁷ af lag om medling vid brott och i vissa tvister (lov nr. 1015 af 9. december 2005), der trådte i kraft den 1. januar 2006. Beskrivelsen i dette afsnit bygger – udover på lag om medling vid brott och i vissa tvister – på Statsrådets förordning om medling vid brott och i vissa tvister (forordning nr. 267 af 12. april 2006).

²⁶ Medling vid brott. Gärningsmännen berättar, BRÅ-rapport 1999:12, tilgængelig på www.bra.se.

²⁷ Konfliktråd er oversat fra *medlingsbyrå*, som i lovens § 4, nr. 1, defineres som ”en verksamhetsenhet vars uppgift är att i enlighet med 8 § tillhandahålla medlingstjänster inom ett bestämt område”.

4.3.1. Baggrund

I Finland startede konfliktråd som et forskningsprojekt i kommunen Vantaa i 1983-1984. Projektet havde til formål at finde frem til alternative reaktioner på ungdomskriminalitet²⁸.

I 2006 fik Finland en særskilt lov om mægling. Loven finder anvendelse på såvel straffesager som visse mindre civile sager. Med loven blev mægling i straffesager udbredt til hele landet. Mægling i straffesager kan efter en konkret vurdering i den enkelte sag være såvel et supplement som et alternativ til straf. Siden 1997 har der således været adgang til ikke at rejse tiltale i sager, der behandles i konfliktråd²⁹, og domstolene har siden 2004 i de sager, hvor tiltale rejses, haft mulighed for at lade deltagelse i konfliktråd indgå som en formildende omstændighed i forbindelse med strafudmålingen i henhold til generelle principper i den finske straffelov³⁰. Der gælder imidlertid ingen pligt til at tage hensyn til deltagelse i konfliktråd i forbindelse med vurderingen af tiltalespørgsmålet eller i forbindelse med strafudmålingen.

Formålet med mægling i straffesager er primært at yde kompensation til forurettede og ansvarliggøre gerningsmanden og opnå dennes anerkendelse af konsekvenserne af hans eller hendes gerning.

I Finland er børn og unge gerningsmænd det primære fokus for mægling i straffesager.

4.3.2. Målgruppe

Mægling i straffesager defineres i lovens § 1 som en gratis service, hvor gerningsmand og forurettede får mulighed for gennem en upartisk mægler i fortrolighed at få behandlet de psykiske og materielle skader, som den

²⁸ Dag Hareide, *Konfliktmægling – et nordisk perspektiv* (2006), side 23.

²⁹ Lag om rättegång i brottsmål (11. juli 1997/689) § 8.

³⁰ Lag om ändring av strafflagen (13. juni 2003/515) kap. 6, § 6.

strafbare handling har påført forurettede, således at parterne på egen hånd kan forsøge at blive enige om, hvorledes skaderne skal genoprettes.

Som udgangspunkt kan alle former for kriminalitet behandles i konfliktråd, hvis de med hensyn til kriminalitetens art og udførelse, forholdet mellem gerningsmanden og forurettede samt øvrige omstændigheder findes egnede, jf. § 3. Det er således i første omgang op til politi og anklagemyndighed at vurdere, om en sag findes egnet og bør henvises til mægling. Dernæst er det op til det enkelte konfliktråd at vurdere, om det på baggrund af en egnethedsvurdering vil behandle sagen.

Sager om familievold må ikke henvises til konfliktråd, hvis volden er tilbagevendende, eller hvis parterne tidligere har været igennem konfliktråd i forbindelse med sager om familievold.

Der gælder ingen (øvre eller nedre) aldersgrænse for forurettede og gerningsmænd. Hvis forurettede er mindreårig, kan mægling ikke finde sted, når forurettede på grund af kriminalitetens art eller forurettedes alder har behov for særlig beskyttelse, jf. lovens § 3. Eksempelvis sager om seksuelle overgreb mod mindreårige vil på den baggrund være udelukket fra konfliktrådsbehandling.

Straffesagens behandling eller afgørelse ved politi og anklagemyndighed eller domstolene udelukker ikke mægling.

4.3.3. Organisering

Social- og Sundhedsministeriet har det overordnede ansvar for konfliktrådene og er således ansvarlig for ledelsen heraf, ligesom ministeriet fører kontrol og tilsyn hermed, jf. § 5.

Regeringen udpeger en enhed (*delegationen för medling vid brott*) for en periode på tre år ad gangen, jf. § 6, som blandt andet varetager opgaver som national supervision, tilsyn og udvikling af konfliktrådene. Enheden hører under Social- og Sundhedsministeriet. Der er givet nærmere regler for

enhedens opgaver i Statsrådets förordning om medling vid brott och i vissa tvister. Enheden sammensættes af repræsentanter fra blandt andet justitsvæsenet, de sociale myndigheder, domstolssystemet, politi og anklagemyndighed og mæglere, jf. forordningens § 2. Det fremgår af forordningens § 1, at enheden blandt andet har til opgave at følge udviklingen og forskningen på området for mægling i straffesager, søge at fremme samarbejdet mellem de forskellige aktører på området, give vejledning og følge og deltage i det internationale samarbejde på området.

Amterne har ansvaret for at etablere konfliktrådene og for at sikre, at der er adgang til mægling i hele amtet, jf. lovens § 7. Amterne har endvidere ansvaret for, at der er adgang til efteruddannelse af de personer, der er involverede i driften af konfliktrådene, jf. lovens § 11.

Konfliktrådene finansieres af staten, jf. § 12.

4.3.4. Visitation

Straffesager kan behandles i konfliktråd efter opfordring fra parterne eller parternes forældre eller anden værge, hvis parten er mindreårig eller umyndig, politi og anklagemyndighed eller en anden myndighed, jf. lovens § 13, stk. 1. I praksis henvises straffesager primært til konfliktråd af politi og anklagemyndighed.

Hvis sagen drejer sig om vold mod gerningsmandens ægtefælle, børn, forældre eller andre tilsvarende nærstående, er det alene politi og anklagemyndighed, der kan henvise en sag til mægling, jf. § 13, stk. 2.

Når politi og anklagemyndighed vurderer, at en sag er egnet til mægling efter lovens § 3, skal gerningsmanden og forurettede underrettes om muligheden for mægling samt henvises til mægling, medmindre der er tale om en voldssag mod gerningsmandens nærmeste som beskrevet ovenfor, jf. § 13, stk. 3. Såfremt gerningsmanden eller forurettede er mindreårig, skal muligheden for mægling tillige fremlægges for forældrene eller anden værge.

Hvis sagen involverer en umyndig, der ikke er mindreårig, skal både den umyndige og dennes værge informeres om muligheden for mægling.

Efter lovens § 14 behandles en henvisning til mægling af konfliktrådet i det område, hvor en af parterne er bosat, og hvor mæglingen under hensyntagen til parternes omstændigheder kan ske mest hensigtsmæssigt. En henvisning kan tillige behandles af konfliktrådet i det område, hvor den strafbare handling har fundet sted.

En part kan altid selv indgive et forslag om mægling ved konfliktrådet i det område, hvor parten er bosat. Såfremt dette konfliktråd beslutter ikke at behandle sagen, skal det uden ophold oversende sagen til et kontor, som findes egnet til at behandle sagen, jf. § 14, stk. 2.

4.3.5. Mæglingen/konfliktrådsbehandlingen

Inden det besluttet at indlede mægling, skal konfliktrådet påse, at betingelserne i § 2 om samtykke og frivillighed, jf. nedenfor, er opfyldt, samt bedømme, om sagen egner sig til mægling, jf. § 15.

Parterne skal under mæglingen ved hjælp af en mægler forsøge at nå frem til en aftale om en eller anden form for compensation, som er acceptabel for begge parter. Aftalen kan for eksempel bestå i en arbejdsindsats eller en undskyldning.

Det fremgår af lovens § 2, stk. 1, at mægling kun kan finde sted mellem parter, der personligt og frivilligt har givet deres samtykke til mæglingen, og som er i stand til at forstå betydningen af mæglingen samt de aftaler, der træffes under processen. Inden parterne samtykker, skal de informeres om deres rettigheder og stilling i forbindelse med mæglingen. Parterne har på ethvert tidspunkt under mæglingen ret til at tilbagekalde deres samtykke.

Er en part mindreårig, skal samtykke foreligge både personligt fra den mindreårige samt fra forældrene eller anden værge. En umyndig, der ikke er

mindreårig, kan deltage i mægling, såfremt denne forstår sagens betydning og personligt giver sit samtykke, jf. § 2, stk. 2.

Værgen skal have adgang til at være til stede under mæglingen, medmindre det er i strid med barnets interesser, og barnet er over 15 år.

Konfliktrådets opgaver i forbindelse med mæglingen er nærmere beskrevet i lovens § 16. Når et konfliktråd har påtaget sig mæglingen i en sag, skal det udpege en mægler, som ud fra sine erfaringer og personlige egenskaber findes egnet til opgaven. Derudover skal konfliktrådet efter at have sikret sig parternes accept indhente de til mæglingen nødvendige dokumenter fra politi og anklagemyndighed, domstolene eller andre instanser. Endvidere skal konfliktrådet skaffe en tolk, hvis der er behov for det. Efter mæglingen skal konfliktrådet informere politi og anklagemyndighed om mæglingens forløb og resultat.

Efter § 17 har mægleren til opgave at arrangere mæglingsmøder mellem parterne. Under mæglingen skal mægleren optræde upartisk og med respekt for parterne. Mægleren skal hjælpe parterne med at finde frem til en gensidigt tilfredsstillende løsning af konflikten med henblik på at kompensere forurettede de psykiske og materielle skader, som forbrydelsen har påført denne. Hvis parterne når frem til en aftale, skal mægleren udfærdige aftalen skriftligt og bekræfte den med sin underskrift. Efter endt mægling skal mægleren give en redegørelse om mæglingens forløb til konfliktrådet.

Mæglingens gennemførelse er reguleret i lovens § 18. Mæglingen skal gennemføres uden tilskuere, og parterne skal deltage personligt i mæglingen. En part kan anvende en bisidder under mæglingen, medmindre det forventes at ville forstyrre mæglingen. Hvis en part er mindreårig, skal mæglingen arrangeres på en sådan måde, at parten får mulighed for at få støtte af forældrene eller anden værge. Tilstedeværelsen af forældre eller anden værge kan kun nægtes, såfremt tilstedeværelsen åbenbart strider mod den mindreårige parts interesser. Forældre eller anden værge kan dog ikke nægtes adgang til mæglingen, hvis parten er under 15 år.

Mægleren kan afholde mæglingsmøde med en part uden deltagelse af de øvrige parter, såfremt alle parter samtykker, jf. § 18, stk. 3.

Efter § 19 skal konfliktrådet uden ophold afbryde mæglingen, såfremt en part trækker sit samtykke tilbage, eller hvis der er mistanke om, at samtykket ikke har været frivilligt. Mæglingen skal ligeledes afbrydes, hvis der er en begrundet mistanke om, at en part ikke forstår betydningen af mæglingen eller de aftaler, der træffes under processen, eller hvis fortsættelse af mæglingen åbenbart strider mod en mindreårig parts interesser. Konfliktrådet kan ligeledes afbryde mæglingen, hvis der af andre årsager findes grundlag for at antage, at mæglingen ikke bliver vellykket.

Konfliktrådet skal i henhold til lovens § 24 uden ophold underrette politi og anklagemyndighed, hvis konfliktrådet afviser en sag fra mægling, eller hvis det besluttes at afbryde mæglingen.

En mægler er udelukket fra at vidne om oplysninger, som vedkommende er blevet bekendt med i sin egenskab af mægler under behandlingen af en sag, medmindre særligt tungtvejende grunde taler herfor. Parterne er underlagt tavshedspligt for så vidt angår det, parterne har sagt under mæglingen med henblik på at nå frem til en aftale, jf. § 21.

Det følger af lovens § 20, at konfliktrådene er underlagt reglerne om offentlighed i forvaltningen.

Visse afgørelser, som træffes af amtet eller af Social- og Sundhedsministeriet og af konfliktrådet, herunder afgørelser om sagens egnethed efter § 15, kan påklages til forvaltningsdomstolen, jf. lovens § 23.

4.3.6. Erfaringer

I perioden fra mæglingslovens ikrafttræden den 1. juni 2006 til den 31. december 2006 blev 3.848 straffesager henvist til mægling i konfliktråd³¹.

³¹ Medling vid brott 1.6.-31.12.2006 på www.stakes.fi/statistik/medlingvidbrott

Næsten halvdelen (49 pct.) af de henviste sager var voldssager. Heraf udgjorde næsten 17 pct. vold i nære relationer, mens sager om grov mishandling udgjorde 1 pct. 20 pct. af de henviste sager vedrørte hærværk, 14 pct. tyveri, 5 pct. ærekrænkelser, 4 pct. husfredskrænkelser og 8 pct. andre strafbare handlinger.

82 pct. af gerningsmændene var mænd, mens 18 pct. var kvinder. Af de forurettede udgjorde 62 pct. mænd, mens 38 pct. var kvinder. Næsten 43 pct. af gerningsmændene var under 21 år, mens ca. 10 pct. var under 15 år.

Lidt over 80 pct. af alle henviste sager blev godkendt til mægling. Over fire femtedele af alle gennemførte mæglinger resulterede i en aftale. I langt de fleste aftaler (54 pct.) var der tale om en form for økonomisk kompensation. De øvrige aftaler indeholdt blandt andet krav om en undskyldning (27 pct.), retningslinjer for fremtidig opførsel (5 pct.), genopretning af skader (1 pct.) og udførelse af arbejde (4 pct.). Omkring 80 pct. af de indgåede aftaler blev opfyldt.

Der findes endnu ingen evalueringer af de finske konfliktråd efter lovens ikrafttræden.

En rapport fra 1999 har undersøgt recidiv i forbindelse med sager, der var i konfliktråd i perioden fra 1995-1997, og betydningen af deltagelse heri for de involverede parter³². Det fremgår heraf, at det vigtigste udbytte for nogle af gerningsmændene var muligheden for at undgå en retssag og en bøde, og for nogle af de forurettede var det vigtigste at modtage kompensation. En del af de interviewede parter pegede på muligheden for at møde den anden part og nå til en aftale med denne. Alle de interviewede pegede på, at mæglingen havde været mere behagelig, end de forestillede sig, en straffesag ville have været.

For så vidt angår recidiv anfører undersøgelsen, at der var en tendens til, at

³² *Ida Mielityinen*, Crime and Mediation, Selection of cases, the Significance and meaning of mediation to the participants and reoffending, Helsinki 2000, publication number 167, på www.optula.om.fi.

recidivet for de gerningsmænd, der ikke deltog i konfliktråd, var en lille smule højere end for de gerningsmænd, der deltog. Når sager med samme type gerning og forurettede med samme alder blev sammenlignet, havde 56 pct. af de gerningsmænd, der havde deltaget i konfliktråd, begået ny kriminalitet inden for de første tre år efter mæglingen, mens det tilsvarende tal var 62 pct. for gerningsmændene i kontrolgruppen. I voldssager var der imidlertid en tendens til, at de gerningsmænd, der havde deltaget i konfliktråd, havde et lidt højere recidiv end de gerningsmænd, der ikke havde deltaget. Undersøgelsen indikerer, at jo yngre gerningsmændene var, jo større indflydelse havde mæglingen på gerningsmændenes recidiv.

I en artikel af Juhani Iivari³³ sammenfattes forskellige undersøgelser af forurettedes og gerningsmænds oplevelser af at deltage i konfliktråd. Det anføres, at størstedelen af parterne (70 til 80 pct.) var tilfredse med mediationsprocessen, mæglerne og sagens udfald. De forurettede gav udtryk for, at de var i stand til ansigt til ansigt med gerningsmanden at forklare de vanskeligheder og skader, som handlingen havde påført dem. Gerningsmændene forklarede, at mæglingen viste dem konsekvenserne af deres handlinger og gav dem lyst til at genoprette den skade, de havde forårsaget. De fleste gerningsmænd gav endvidere udtryk for, at mæglingen medvirkede til, at de blev afskrækket fra at begå yderligere strafbare handlinger.

³³ Empirical research with regard to Restorative Justice in Finland (endnu ikke offentliggjort).

Kapitel 5

Internationale anbefalinger mv.

Spørgsmålet om anvendelse af konfliktråd eller mægling i straffesager har været rejst i en række internationale sammenhænge, og der er vedtaget forskellige internationale anbefalinger og retningslinjer på området.

5.1. Europarådets anbefaling nr. 99/1999 om mediation i straffesager

Den 15. september 1999 vedtog ministerkomiteen for Europarådet anbefaling nr. 99/1999 om mediation i straffesager³⁴.

I sin anbefaling opfordrer ministerkomiteen medlemsstaterne til i forbindelse med udviklingen af mediation i straffesager at iagttage de retningslinjer, som er angivet i anbefalingen.

Retningslinjerne finder anvendelse på:

”any process whereby the victim and the offender are enabled, if they freely consent, to participate actively in the resolution of matters arising from the crime through the help of an impartial third party (mediator)”

Det anbefales, at mediation i straffesager gøres til et tilgængeligt tilbud på alle stadier i straffesagens proces. Det anbefales videre, at mediation alene finder sted, hvis parterne samtykker dertil, og at parterne skal have mulighed for at tilbagekalde deres samtykke på et hvilket som helst tidspunkt under mæglingen. Drøftelserne under mæglingen er fortrolige, medmindre parterne samtykker i andet.

³⁴ Recommendation No. R (99) 19 of the Committee of Ministers to member States concerning mediation in penal matters.

Det anbefales medlemsstaterne, at der fastlægges retningslinjer for mediation i straffesager, særligt med hensyn til visitation af sagerne til mægling og den efterfølgende behandling af den pågældende sag efter endt mægling.

Det fremgår endvidere af retningslinjerne, at deltagelse i mægling ikke bør kunne bruges som bevis for en tilståelse i en efterfølgende retssag.

For så vidt angår konfliktrådene (*Mediation Services*) anbefales det, at der udvikles etiske retningslinjer og procedurer for udvælgelse, uddannelse og evaluering af mæglerne, og at konfliktrådene undergives tilsyn af en overordnet instans.

Om mæglerne anføres det, at de bør rekrutteres fra alle lag i samfundet, og at de generelt bør være i besiddelse af god forståelse for lokale kulturer og samfund. Mæglerne skal endvidere kunne demonstrere en sådan sund dømmekraft og sådanne sociale kompetencer, som er nødvendige for at kunne mægle i straffesager. Det anføres, at der i den løbende uddannelse af mæglerne bør lægges vægt på viden om konfliktløsning, forståelse for det at arbejde med forurettede og gerningsmænd og en grundlæggende forståelse for strafferetssystemet. Mægleren skal fremtræde upartisk og tage hensyn til parternes ønsker og behov og sikre sig, at parterne udviser respekt over for hinanden.

Det anføres i retningslinjerne, at eventuelle aftaler bør indgås på frivillig basis, og at de alene bør indeholde rimelige og proportionale forpligtelser.

5.2. Europarådets retningslinjer for en bedre implementering af den eksisterende anbefaling om mediation i straffesager³⁵

Europarådets anbefaling blev fulgt op af en række ikke-bindende retningslinjer til brug for medlemsstaternes implementering af Europarådets anbefaling om mediation i straffesager. Retningslinjerne er udarbejdet af en

³⁵ Guidelines for a better implementation of the existing recommendation concerning mediation in penal matters, 7 December 2007 (CEPEJ (2007) 13).

arbejdsgruppe under Europarådet³⁶, som havde fået til opgave at vurdere effekten i medlemsstaterne af blandt andet anbefalingen om mediation i straffesager.

Med henblik på at opnå lige adgang til konfliktråd (*Mediation Services*) anbefales det, at der etableres konfliktrådsordninger i så stort et geografisk område som muligt, og at ordningen er tilgængelig på alle stadier af straffesagens gang, herunder også i forbindelse med fuldbyrdelsen af den idømte straf.

Medlemsstaterne anbefales at yde blandt andet økonomisk støtte til eksisterende og nye konfliktråd. Det fremgår, at medlemsstaterne for at sikre kvaliteten af konfliktrådene løbende bør føre tilsyn med konfliktrådsordninger og forsøgsordninger med henblik på evaluering af ordningerne.

Det understreges, at retsvæsenet, herunder dommere og anklagere, samt sociale myndigheder og NGO'er spiller en vigtig rolle i forbindelse med udviklingen af mediation, og at disse myndigheder mv. bør kunne henvise forurettede og gerningsmænd til konfliktråd. Det fremgår endvidere af retningslinjerne, at viden om Restorative Justice bør indgå som et element i politiuddannelsen.

Det anbefales, at også advokater opfordres til at foreslå mediation for parterne og anmode om henvisning til mediation, hvor det er hensigtsmæssigt.

For så vidt angår mæglerne fremgår det af retningslinjerne, at mæglere som udgangspunkt skal være undergivet sanktioneret tavshedspligt på alle stadier af mæglingsforløbet og efter endt mægling, og at undtagelser til tavshedspligten bør være klart definerede i lovgivningen.

Medlemsstaterne opfordres til at sørge for tilstrækkelig uddannelse af mæglerne og til at fastlægge fælles retningslinjer for uddannelsen. Det fremgår, at uddannelsen bør indeholde principper og formål med mediation,

³⁶ The Working Group on Mediation (CEPEJ-GT-MED)

holdning og etik, faser i mæglingsforløbet, grundlæggende viden om retssystemet, forholdet mellem retssystemet og mediation, juridiske rammer for mægling, kommunikationsteknikker og færdigheder i forhold til at arbejde med forurettede, gerningsmænd og andre, der er involveret i mediationsprocessen, herunder basal viden om parternes reaktionsmønstre, metodelære, særlige færdigheder i forhold til alvorlig kriminalitet og kriminalitet, der involverer mindreårige.

Det anbefales, at uddannelsen følges op af supervision, vejledning og fortsat professionel udvikling.

Medlemsstaterne opfordres til at undersøge og være opmærksomme på de forurettedes særlige behov før, under og efter mæglingen. For så vidt angår mindreårige fremgår det af retningslinjerne, at medlemsstaterne bør anerkende vigtigheden af at støtte og beskytte mindreårige i forbindelse med mindreåriges deltagelse i konfliktråd. Det anbefales, at der udarbejdes særlige retningslinjer for børns deltagelse, der blandt andet forholder sig til betydningen af barnets alder og modenhed, forældrenes rolle, herunder navnlig i situationer, hvor forældrene modsætter sig barnets deltagelse i konfliktråd, og sociale myndigheders og psykologers deltagelse.

Det fremgår endvidere, at mediation kræver samtykke fra parterne, og at mægling ikke bør finde sted, hvis der er risiko for, at det vil være til ugunst for en af parterne.

Det fremgår endelig, at mangel på viden om muligheden for mediation er en af de største hindringer for udviklingen af mediation, og det anbefales, at medlemsstaterne sikrer viden i befolkningen om fordelene ved mediation, herunder i form af information i medierne.

5.3. Rådets rammeafgørelse af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager

EU vedtog i marts 2001 en rammeafgørelse om ofres stilling i forbindelse med straffesager. Rammeafgørelsen bygger blandt andet på Europarådets anbefaling om mediation i straffesager.

Det fremgår af rammeafgørelsen, at den ikke alene behandler spørgsmålet om at beskytte de forurettedes interesser under den egentlige straffesag, men også visse foranstaltninger, der tager sigte på at bistå de forurettede før eller efter straffesagen med henblik på at afbøde virkningerne af forbrydelsen.

Rammeafgørelsens artikel 10 pålægger medlemsstaterne at søge at fremme mægling i straffesager i forbindelse med lovovertrædelser, hvor man anser denne fremgangsmåde for hensigtsmæssig. Endvidere pålægges medlemsstaterne at sikre, at der kan tages højde for en eventuel aftale, der måtte blive indgået mellem den forurettede og gerningsmanden i forbindelse med en sådan mægling i straffesager.

5.4. FN's resolution nr. 2002/12 om grundlæggende retningslinjer vedrørende brugen af Restorative Justice-programmer i straffesager³⁷

Resolutionen opfordrer medlemsstaterne til at benytte sig af de grundlæggende retningslinjer for brugen af Restorative Justice i straffesager, som fremgår af resolutionen.

Det understreges, at Restorative Justice er en reaktion på kriminalitet, der er i konstant udvikling, og som respekterer værdigheden og ligheden af det enkelte menneske, fremmer forståelse og social harmoni for såvel forurettede som gerningsmænd og samfund.

Det anføres, at Restorative Justice giver forurettede mulighed for at opnå oprejsning, føle sig mere tryk og søge afslutning. Samtidig får gerningsmændene mulighed for at opnå indsigt i årsagerne og virkningerne af deres handlinger og tage ansvar herfor på en meningsfuld måde. Endelig

³⁷ Basic principles on the use of Restorative Justice programmes in criminal matters

bliver samfundet i stand til at forstå de underliggende årsager til kriminalitet, at fremme samfundets trivsel og forebygge kriminalitet.

Det fremgår af retningslinjerne, at Restorative Justice-initiativer bør kunne benyttes på alle stadier i retssystemet.

Det anbefales, at Restorative Justice alene anvendes, når der er tilstrækkeligt bevis til at kunne rejse tiltale mod gerningspersonen, og når begge parter frivilligt har samtykket til processen. Det fremgår, at samtykket bør kunne tilbagekaldes på et hvilket som helst tidspunkt. Aftalerne bør alene indeholde rimelige forpligtelser og indgås frivilligt.

Det fremgår, at deltagelse i mægling ikke bør blive brugt som bevis for en tilståelse i en efterfølgende retssag.

Det anbefales medlemsstaterne at fastlægge retningslinjer for brugen af Restorative Justice-programmer, herunder navnlig for så vidt angår visitation af sager, den efterfølgende behandling af sagerne, mæglernes kvalifikationer og uddannelse og organiseringen af Restorative Justice-programmer.

Retningslinjerne opstiller dernæst en række fundamentale retssikkerhedsgarantier for Restorative Justice-programmer, herunder vedrørende juridisk bistand, tolkebistand og retten til at møde med værger.

Det fremgår, at de oplysninger, der kommer frem under mødet, bør være fortrolige og ikke bør videregives, medmindre parterne samtykker, eller andet følger af en lovregel.

Med hensyn til eventuelle aftaler anbefales det i resolutionen, at aftalerne – såfremt det findes hensigtsmæssigt – indarbejdes i en kendelse eller dom. Bliver parterne ikke enige om en aftale, anbefales det, at sagen henvises til det sædvanlige strafferetlige system.

Mægleren skal fremtræde upartisk og sikre sig, at parterne udviser respekt over for hinanden, og hjælpe parterne med selv at nå frem til en aftale.

Kapitel 6

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget har overvejet en række spørgsmål i forhold til organiseringen og udformningen af en permanent landsdækkende ordning med konfliktråd, herunder i hvilket omfang der er behov for at lovregulere konfliktrådernes virke.

Som det fremgår nedenfor, finder udvalget, at konfliktrådsordningen i givet fald bør reguleres af en særlig lov, der fastlægger de overordnede rammer for organiseringen og indholdet af permanente landsdækkende konfliktråd. Efter udvalgets opfattelse vil det ikke være hensigtsmæssigt at søge at udforme en mere detaljeret lovregulering af konfliktrådsordningen, idet en række spørgsmål bl.a. i relation til den praktiske anvendelse af konfliktråd efter udvalgets opfattelse egner sig bedst til at blive afklaret i praksis, således at der kan tages hensyn til de individuelle konkrete forhold i den enkelte sag, og således at en mere detaljeret lovregulering ikke vil komme til at stå i vejen for en løbende udvikling af konfliktrådsordningen i lyset bl.a. af de praktiske erfaringer. Der henvises i øvrigt til kapitel 7, der indeholder udvalgets lovudkast.

6.1. Organisering af en landsdækkende ordning med konfliktråd

Det fremgår af udvalgets kommissorium, at udvalget skal foreslå organiseringen af en permanent og landsdækkende ordning med konfliktråd. Udvalget har endvidere fået til opgave at overveje proceduren for visiteringen af sagerne til konfliktråd.

I dag er konfliktrådene som beskrevet i kapitel 3 forankret i to politikredse med Det Kriminalpræventive Råd som administrerende myndighed og politiet som visiterende myndighed.

Under forsøgsordningen var der indtil 2004 ansat en fuldtidsprojektleder under Det Kriminalpræventive Råd med det daglige ansvar for

forsøgsordningen med konfliktråd. Projektlederen refererede direkte til sekretariatschefen i Det Kriminalpræventive Råd. Der var endvidere nedsat en central, rådgivende styregruppe til at følge forsøget. I politikredsene blev der udpeget kontaktpersoner til forsøget, og der blev nedsat en lokal samarbejdsgruppe bestående af mæglerne, kontaktpersonerne og projektlederen.

6.1.1. Lokal organisering

Udvalget har overvejet, hvorledes konfliktrådene mest hensigtsmæssigt organiseres lokalt.

Kun forholdsvis få sager er i de seneste år blevet visiteret til konfliktråd. Rambøll Management peger i sin evalueringsrapport på en bedre forankring af konfliktråd i politikredsene som en central mulighed for at udvikle organiseringen af konfliktråd, jf. afsnit 3.3. Rambøll Management anfører i den forbindelse, at en bedre forankring af konfliktrådene i politikredsene endvidere må forventes at øge motivationen blandt politiets ansatte i forhold til konfliktrådene.

Det vil næsten undtagelsesfrit være politiet, der først får kendskab til de sager, som er egnede til konfliktrådsbehandling, og i den forbindelse tidligt i forløbet har kontakt med både gerningsmanden og forurettede. Udvalget finder på den baggrund, at der ikke er noget bedre alternativ til fortsat at lade den lokale organisering af konfliktrådene tage udgangspunkt i politikredsene. Eftersom konfliktrådene behandler sager om strafbare forhold, er det endvidere udvalgets opfattelse, at det tillige vil være naturligt, at organiseringen af konfliktrådene fortsat tager udgangspunkt i politikredsene.

Med henblik på at sikre en bedre forankring af konfliktråd i politikredsene foreslår udvalget en ordning, hvor visitationen af sager til konfliktråd foregår i to led i politiets regi. Den indledende, overordnede visitation, hvorved de umiddelbart uegnede sager sorteres fra, foreslås varetaget af den enkelte polititjenestemand, der behandler den pågældende sag. Ved den efterfølgende, mere finmaskede visitation, som foreslås varetaget af en

instans samlet for hele politikredsen, skal det nærmere vurderes, om den enkelte sag konkret er egnet til behandling i konfliktråd. Det er udvalgets opfattelse, at en sådan ordning vil bidrage til, at så mange sager som muligt behandles i konfliktråd, og at risikoen for, at visitation af sager til konfliktråd nedprioriteres i den løbende sagsbehandling i politikredsen, mindskes. En sådan toleddet visitationsordning, hvor den egentlige visitation til konfliktråd foretages uafhængigt af straffesagens behandling ved politiet, vil også bidrage til at understrege, at konfliktrådsbehandling ikke indgår i den strafferetlige forfølgning af det pågældende forhold, men er et supplement til politiets, anklagemyndighedens og i sidste ende domstolenes behandling af straffesagen.

Ved den indledende overordnede visitation skal den pågældende sagsbehandler i politiet således alene foretage en vurdering af, om sagen er umiddelbart uegnet til konfliktråd, herunder fordi gerningsmanden ikke kan erkende at have begået den strafbare handling, han eller hun er sigtet for. Det bemærkes i den forbindelse, at det ikke er et krav for en sags behandling i konfliktråd, at gerningsmanden har erkendt i et sådant omfang, at sagen vil kunne afgøres som en tilståelsessag efter retsplejelovens § 831, jf. afsnit 6.6. Endvidere vil der på dette led i visitationen skulle foretages en overordnet vurdering af sagens egnethed i forhold til den begåede kriminalitet. Der kan eksempelvis være tale om offerløse forbrydelser som f.eks. narkotikakriminalitet og våbenlovsovertrædelser samt mange typer af færdselsforseelser, der som altovervejende hovedregel vil falde uden for konfliktrådenes område. Der vil endvidere være mulighed for på dette indledende stadie at sortere de sager fra, hvor den pågældende sagsbehandler hos politiet eksempelvis på baggrund af sit kendskab til sagens parter vurderer, at parterne ikke er egnede til konfliktrådsbehandling, f.eks. fordi der er tale om parter med alvorlige misbrugsproblemer.

Udvalget foreslår som nævnt, at sagerne efter den indledende visitation videresendes til en mere grundig visitation, herunder den egentlige egnethedsvurdering. Udvalget finder, at praktiske grunde taler for rent fysisk at placere en sådan instans på de lokale politistationer.

På denne baggrund skal udvalget anbefale en ordning, hvorefter der i hver politikreds ansættes/udpeges en person med ansvaret for den endelige visitation af sagerne til konfliktråd og med ansvar for sagernes fordeling til de enkelte mæglere, og at denne funktion fysisk placeres på politistationen. Denne person kan være uddannet socialrådgiver, men efter udvalgets opfattelse kan opgaven også varetages af personer med en anden professionel baggrund eller af en af de lokale mæglere (en lokal koordinator).

Det bemærkes, at der efter udvalgets opfattelse ikke er noget til hinder for, at andre offentlige myndigheder end politiet, herunder f.eks. de sociale myndigheder, får mulighed for at henvende sig med en konkret sag til den instans, der foretager den endelige visitation af sagerne, med henblik på at få sagen behandlet i konfliktråd.

Ved den endelige, mere finmaskede sortering af sagerne skal der foretages en nærmere vurdering af sagens egnethed. I denne fase af visitationen bør der blandt andet foretages en grundigere vurdering af, om sagen på grund af kriminalitetens art ikke bør behandles i konfliktråd. Der bør tages kontakt til parterne, der skal orienteres om, hvad konfliktråd indebærer, herunder hvad parterne kan forvente af mødet, og hvordan det kommer til at foregå. Det forudsættes i den forbindelse, at der ligesom under forsøgsordningerne som udgangspunkt tages kontakt til gerningsmanden, før forurettede kontaktes, for at undgå den situation, at forurettede har indvilliget i og dermed indstillet sig på at møde gerningsmanden, og gerningsmanden efterfølgende afviser at deltage i konfliktråd.

Som led i den nærmere visitation af sagen til konfliktråd må det endvidere overvejes, om gerningsmanden har erkendt i et sådant omfang, at erkendelsen kan danne grundlag for et fornuftigt møde mellem parterne. Endvidere skal gerningsmandens og forurettedes egnethed vurderes, og deres og eventuelt forældremyndighedsindehaverens samtykke skal indhentes.

Efter den endelige egnethedsvurdering skal sagen sendes videre til en mægler, jf. afsnit 6.2.

Udvalget foreslår, at der lokalt udpeges et antal mæglere, der er tilknyttet de enkelte politikredse, til at varetage mæglingen i de enkelte sager.

6.1.2. Central organisering

Det er efter udvalgets opfattelse væsentligt, at ordningen blandt andet med henblik på at sikre en hensigtsmæssig og effektiv varetagelse af en række administrative og praktiske spørgsmål er forankret centralt i en myndighed med det overordnede ansvar for konfliktrådene.

Udvalget finder, at den centrale myndighed bør varetage opgaver som uddannelse, efteruddannelse og udpegning af lokale koordinatore og mæglere til konfliktrådene. Endvidere bør den centrale myndighed have ansvaret for at udarbejde overordnede retningslinjer til politikredsene og konfliktrådene og for fordelingen af de økonomiske midler.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at det med henblik på at sikre en permanent og landsdækkende ordnings vellykkethed og overlevelse er væsentligt med en løbende evaluering af ordningen. Ansvaret for at indhente tilbagemeldinger fra kredsene og for at evaluere ordningen hører efter udvalgets opfattelse naturligt hjemme i den centrale myndighed.

Rambøll Management peger i sin evalueringsrapport på, at en lav grad af forhåndskendskab til konfliktråd mindsker antallet af sager, der visiteres. Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at det med henblik på at øge såvel befolkningens som de involverede myndigheders kendskab til konfliktråd og dermed – forhåbentligt – også øge konfliktrådenes konkrete sagsantal vil være hensigtsmæssigt, at der i fornødent omfang udarbejdes og distribueres informationsmateriale om konfliktrådene. Ansvaret herfor kan efter udvalgets opfattelse også placeres i den centrale myndighed.

Udvalget har overvejet forskellige muligheder for konfliktrådenes organisering på centralt niveau. Det er udvalgets opfattelse, at det, eftersom konfliktrådene foreslås forankret i de enkelte politikredse, vil være naturligt at placere det overordnede ansvar for ordningen i Rigspolitiet.

6.2. Mæglerne

6.2.1. Udpegelse af mæglere

Som det fremgår af afsnit 6.1.1, foreslår udvalget, at der udpeges et antal mæglere, der er tilknyttet de enkelte politikredse, til at varetage opgaverne med mægling i konfliktråd.

Under den første forsøgsordning med konfliktråd blev mæglerne udpeget af de respektive politikredse og kommuner gennem personlige referencer. Under den anden forsøgsordning blev mæglerne udpeget af projektlederen. I overensstemmelse med anbefalingerne i *Konfliktråd i Danmark. Design af en forsøgsordning 1997-2000* (1997) var der også under den anden forsøgsordning tale om mæglere, som i deres fritid virkede lokalt i den politikreds, de var tilknyttet.

Udvalget har overvejet, hvorledes mæglerne bør udpeges, herunder om opgaven skal varetages af den centrale myndighed, eller om det bør være en lokal koordinator, der udpeger de lokale mæglere.

Navnlig ved ordningens start, hvor et stort antal mæglere skal udpeges og uddannes i løbet af kort tid, taler hensynet til en hensigtsmæssig og effektiv tilrettelæggelse af alle de administrative og praktiske spørgsmål i relation til udpegelse af mæglere for at lade den centrale myndighed forestå disse opgaver, jf. afsnit 6.1.2. Der bør imidlertid efter udvalgets opfattelse være mulighed for senere eventuelt at uddelegere sådanne opgaver til de lokale instanser.

Udvalget finder endvidere, at muligheden for at blive mægler ved en permanent og landsdækkende ordning bør udbydes generelt og ikke afhænge af personlige referencer mv. i de enkelte politikredse. Hvis der måtte være behov for at inddrage særligt lokalkendskab til de enkelte personer, som ønsker at blive mæglere i en ny ordning, vil der i øvrigt kunne tages kontakt

til f.eks. de relevante politikredse herom.

I Norge ansættes mæglerne for en periode på fire år ad gangen med mulighed for forlængelse, jf. afsnit 4.1.3.

Udvalget finder, at man for at bevare og understrege det læge element i ordningen på samme måde som i Norge bør indføre en begrænsning af ansættelsesperioden. Det er udvalgets opfattelse, at funktionsperiodens længde passende kan fastsættes til fem år med mulighed for forlængelse for én periode. Udvalget finder, at der herudover i særlige tilfælde bør være adgang til at forlænge ansættelsesperioden yderligere, f.eks. hvis en mægler har opnået helt særlige kompetencer i en bestemt sagstype, eller hvis det i en periode i et bestemt geografisk område er vanskeligt at rekruttere egnede mæglere.

Det er udvalgets opfattelse, at det ikke på samme måde er nødvendigt eller hensigtsmæssigt at begrænse ansættelsesperioden for de lokale koordinører, jf. afsnit 6.1.1.

Det fremgår af CASA's evalueringsrapport, at der blandt de mæglere, som indgik i mæglerkorpset under den anden forsøgsordning, ikke var helt unge mæglere eller mæglere med anden etnisk herkomst end dansk.

Udvalget skal på den baggrund anbefale, at det tilsigtes, at mæglerkorpset så vidt muligt udgør et repræsentativt udsnit af befolkningen, herunder i forhold til alder, køn og etnicitet.

Det er udvalgets opfattelse, at det i forbindelse med udpegelsen af mæglerne er af afgørende betydning, at mæglerne findes egnede til at mægle i straffesager, herunder i kraft af almindelig livserfaring mv., og at mæglerregnheden i den forbindelse om fornødent bør gå forud for hensynet til så vidt muligt at have et repræsentativt mæglerkorps.

6.2.2. Uddannelse/efteruddannelse

Under forsøgsordningerne fulgte mæglerne et 5-dages kursus i mediation med opfølgende uddannelse, herunder i form af supervision og faglige konferencer om mægling.

Det er udvalgets opfattelse, at det er afgørende for en vellykket konfliktrådsordning, at de personer, der udpeges til at fungere som mæglere, har gennemført et kvalificeret uddannelsesforløb.

Udvalget skal på den baggrund anbefale, at der centralt udbydes en konfliktrådsrådmægleruddannelse, der har til formål at give deltagerne teoretiske og praktiske færdigheder inden for konfliktrådsrådmægling og mediation.

Efter udvalgets opfattelse bør det være en betingelse for at fungere som mægler, at den pågældende har gennemført den udbudte uddannelse i konfliktrådsrådmægling/mediation eller en lignende mægleruddannelse af tilsvarende kvalitet.

Det fremgår af CASA's evalueringsrapport (s. 66-67), at der har været tilfredshed med det uddannelsesforløb, som mæglerne har fulgt under forsøgsordningen, og udvalget finder på den baggrund ikke anledning til at foreslå grundlæggende ændringer i den eksisterende mægleruddannelse.

Uddannelsen bør derfor efter udvalgets opfattelse ligesom i dag indeholde en gennemgang af baggrunden for konfliktrådsordningen og en indføring i retssystemet, kendskab til såvel forurettedes som gerningsmænds reaktionsmønstre, kendskab til hjælpemuligheder, herunder f.eks. i forhold til offerrådgivningerne og mulighederne for at få erstatning.

Det er efter udvalgets opfattelse væsentligt, at uddannelsen også gennemgår emner som etik og retssikkerhed.

Det anbefales, at undervisningen på samme måde som i dag består af oplæg, diskussioner, øvelser, rollespil og feedback, samt besøg på politistationer og i

retter. Eftersom mæglerne også vil kunne komme ud for at skulle mægle i sager, hvor gerningsmanden afsoner sin straf, finder udvalget det endvidere hensigtsmæssigt, at mæglerne bliver introduceret til fængselssystemet.

En model for uddannelsen af konfliktmæglerne kunne være, at uddannelsen på samme måde som uddannelsen til retsmægler³⁸ forløber med et antal moduler over en længere periode (f.eks. 3-4 måneder), således at der er tid til læsning, refleksion og træning mellem modulerne. Uddannelsen bør på tilsvarende måde som retsmægleruddannelsen bestå af et introduktionsforløb af et par dages varighed, der sigter til at give mæglerne en teoretisk og praktisk grundlæggende forståelse for Restorative Justice og mæglings-/mediationsmetoden. Introduktionsforløbet kunne efterfølges af et 3-dages træningsforløb med øvelser og rollespil, således at den grundlæggende mediationsmetode udbygges gennem praktiske øvelser. Uddannelsesforløbet kunne passende afsluttes med et konsultations- og vejledningsforløb af f.eks. to dages varighed.

Med henblik på fortsat at kvalitetssikre konfliktrådene skal udvalget endvidere anbefale, at mæglerne i overensstemmelse med de internationale anbefalinger på området, jf. kapitel 5, løbende modtager supervision og efteruddannelse.

Det skal i forlængelse heraf endvidere anbefales, at der i et samarbejde mellem de lokale koordinatore, mæglerkorpset og den centrale myndighed udarbejdes et etisk regelsæt for konfliktrådsmæglerne. Dette svarer til, at Domstolsstyrelsen i samarbejde med retsmæglerne har udarbejdet etiske retningslinjer for retsmægling.

Som det fremgår af afsnit 6.1.2, foreslår udvalget, at det overordnede ansvar for og koordineringen og tilrettelæggelsen af uddannelsen/efteruddannelsen af mæglerne skal varetages af Rigspolitiet som central myndighed.

³⁸ Jf. Retsplejerådets betænkning nr. 1481/2006 om retsmægling, bilag 3.

6.2.3. Opgaver

Under forsøgsordningen har mæglerne haft til opgave at foretage den endelige egnethedsvurdering af sagen, indkalde parterne til mæglingssmødet og finde egnede lokaler. Mæglerne har endvidere haft til opgave at give en tilbagemelding til politiet om forløbet af mæglingen, herunder hvorvidt der blev indgået en aftale og i givet fald om indholdet af denne.

Som anført i afsnit 6.1.1 finder udvalget, at visitationens andet led, herunder den nærmere egnethedsvurdering af sagen, bør varetages af en lokal koordinator, der er placeret på de enkelte politistationer. Med den organisering, som udvalget foreslår, vil det endvidere være denne lokale koordinator, der får til opgave at tage den indledende kontakt til parterne og indhente samtykke fra parterne.

Efter den foreslåede organisering er det herefter de enkelte, lokale mæglere, der indkalder parterne og eventuelt andre deltagere til mæglingssmødet, reserverer lokaler og foretager den praktiske tilrettelæggelse af mødet. Udvalget peger i den forbindelse på, at det vil være hensigtsmæssigt, at der i de enkelte kredse indgås aftale om benyttelse af et antal egnede lokaler uden for politistationerne til konfliktråd.

På den baggrund og da konklusionerne i henholdsvis CASA's og Rambølls evalueringsrapporter ikke giver anledning til at overveje ændringer i de opgaver, som påhviler den enkelte mægler, foreslår udvalget, at den enkelte mæglers opgaver i forbindelse med selve mæglingen fortsætter i overensstemmelse med den ordning, som har været fulgt under den seneste forsøgsordning.

Under konfliktrådsbehandlingen er det således fortsat mæglerens opgave at lede mødet. Mægleren skal præsentere "spillereglerne" for parterne og i den forbindelse forklare parterne, at mægleren har tavshedspligt. Mægleren skal herefter hjælpe parterne med at fastlægge rammerne for fortrolighed med hensyn til de oplysninger, der kommer frem under mæglingssmødet, jf. afsnit 6.9.2.

Såfremt parterne når til enighed om en aftale, kan mægleren bistå med den skriftlige udfærdigelse af aftalen, men mægleren må ikke træffe nogen form for afgørelse i sagen.

Mægleren bør efter udvalgets opfattelse straks orientere den lokale koordinator om, hvorvidt mæglingen er gennemført eller afbrudt. Udvalget skal anbefale, at den lokale koordinator herefter underretter politiet med henblik på, at oplysningen kan blive inddraget i straffesagens akter. Såfremt gerningsmanden er blevet dømt og afsoner sin straf, bør oplysningen videresendes til kriminalforsorgen med henblik på, at deltagelsen i et konfliktråd efter omstændighederne vil kunne indgå i kriminalforsorgens sagsbehandling i forbindelse med straffuldbyrdelsen.

Parterne skal forinden deltagelsen i konfliktrådet underrettes om, at politiet orienteres om, hvorvidt der er gennemført et konfliktråd.

Mæglerne har som nævnt under forsøgsordningen haft til opgave at orientere politiet om, hvorvidt der under konfliktrådet blev indgået en aftale og om indholdet af denne. Udvalget finder imidlertid, at man med en sådan ordning risikerer, at spørgsmålet om en eventuel aftaleindgåelse tillægges for stor vægt. Udvalget skal i den forbindelse understrege, at det efter udvalgets opfattelse ikke i sig selv er et succeskriterium eller et mål med mæglingen, at der bliver indgået en egentlig aftale mellem parterne, og at et møde, hvor parterne ikke har indgået en aftale, ud fra de hensyn, der ligger bag en ordning med konfliktråd, jf. kapitel 2, kan være lige så vellykket og gavnligt for parterne som et møde, der resulterer i en aftale.

Under forsøgsordningen har mæglerne haft mulighed for at afbryde mæglingsforløbet efter ønske fra en af parterne eller på foranledning af mægleren selv. Efter udvalgets opfattelse bør mæglerne fortsat have mulighed for at afbryde forløbet. I lyset af retsplejelovens § 276, som udtrykkeligt fastslår retsmægleres adgang til i civile sager at afbryde mæglingen, skal udvalget anbefale, at det også i en konfliktrådslov tydeliggøres, at mæglere i konfliktråd har denne mulighed. Udvalget skal i den forbindelse anbefale, at

problemstillingen også tages op i forbindelse med udarbejdelsen af et etisk regelsæt for konfliktrådsmedglere, jf. afsnit 6.2.2.

Efter retsplejelovens § 276 har retsmæglere i civile sager mulighed for at afbryde mæglingen, hvis det er nødvendigt for at hindre, at parterne indgår en aftale, der indebærer strafbare forhold eller i øvrigt strider mod ufravigelig lovgivning, jf. retsplejelovens § 276, stk. 2. Endvidere afsluttes retsmæglingen, hvis parterne når frem til en aftalt løsning på tvisten, retsmægleren bestemmer det, eller en af parterne anmoder om det, jf. retsplejelovens § 276, stk. 1.

Retsmægling retter sig imidlertid mod løsning af tvister i civile sager og har – i modsætning til mægling i konfliktråd – fokus på aftaleindgåelsen.

Udvalget foreslår, at det i en tilsvarende bestemmelse i en lov om konfliktråd fastsættes, at mægleren kan bestemme, at mæglingen afsluttes. Der kan f.eks. opstå situationer, hvor mægleren føler, at han eller hun ikke kan eller bør gennemføre mæglingen, herunder fordi mægleren vurderer, at forløbet er for belastende for en af parterne. Bestemmelsen kan tænkes anvendt i situationer, hvor en af parterne nægter at følge de ”spilleregler”, der indledningsvis er blevet præsenteret for parterne, eller en af parterne udviser en opførsel, som gør det nyttesløst at fortsætte mæglingen. Eftersom parternes deltagelse i konfliktråd bygger på fuldstændig frivillighed, bør det endvidere fremgå af bestemmelsen, at mæglingen afbrydes, når en af parterne anmoder om det.

Der henvises i øvrigt til lovudkastets § 7.

Udvalget skal endvidere anbefale, at den pågældende mægler eller den lokale koordinator i de sager, hvor der er indgået en aftale i forbindelse med konfliktrådsmedglingen, ca. en måned efter det afholdte konfliktråd tager kontakt til parterne med henblik på at få oplyst, om parterne har overholdt den indgåede aftale. Spørgsmålet kan være relevant for vurderingen af, om gerningsmanden på et senere tidspunkt i forbindelse med fornyet kriminalitet findes at være egnet til deltagelse i konfliktråd, ligesom oplysningen bør indgå i evalueringen af ordningen.

Udvalget skal endelig anbefale, at der på samme måde som i dag ydes mæglerne et fast vederlag pr. mægling, og at mæglerne får godtgjort eventuelle udgifter forbundet med afholdelse af mæglingsmødet. Det faste vederlag vil efter udvalgets opfattelse f.eks. kunne fastsættes med udgangspunkt i en beregning af det gennemsnitlige tidsforbrug pr. mægling.

6.3. Afgrænsning i forhold til kriminalitetens art

Det fremgår af udvalgets kommissorium, at udvalget skal overveje, om en permanent og landsdækkende ordning med konfliktråd bør begrænses til særlige former for kriminalitet.

Som beskrevet i kapitel 3 viste erfaringerne fra den første forsøgsordning, som først og fremmest var begrænset til voldssager, at der i praksis var behov for at kunne tilbyde konfliktråd også i andre sagstyper. Kerneområdet for den anden forsøgsordning, som blev iværksat i 1998, blev således beskrevet som sager om vold, indbrud, butikstyveri, tasketyveri og hærværk, men med den tilføjelse, at det ikke var udelukket at inddrage også andre former for kriminalitet, som kunne virke krænkende for forurettede, og som efter en konkret vurdering blev fundet egnet til mægling. Forløbet af denne seneste forsøgsordning med konfliktråd har vist, at også sagstyper uden for det nævnte kerneområde i praksis har været behandlet i konfliktråd.

Det er udvalgets opfattelse, at erfaringerne fra den seneste forsøgsordning viser, at konfliktråd uanset kriminalitetens art kan gennemføres med positivt resultat for såvel forurettede som gerningsmand i alle typer af sager med et identificerbart offer.

Udvalget har overvejet, om der navnlig for så vidt angår alvorlig, personfarlig kriminalitet er særlige hensyn til forurettede, som tilsiger, at sådanne sagstyper ikke eller kun undtagelsesvist skal kunne behandles i konfliktråd. Under forsøgsordningerne har det været en forudsætning for, at en sag kunne behandles i konfliktråd, at forurettede medvirker frivilligt, og at sagen efter en

konkret vurdering er fundet egnet til konfliktråd. Som det fremgår af afsnit 6.4.3, 6.6 og 6.8, hvor disse spørgsmål behandles, foreslår udvalget, at kravene om frivillighed og egnethed opretholdes. Udvalget finder på den baggrund, at hensynet til den forurettede er varetaget ved disse krav, og udvalget finder derfor ikke grundlag for at foreslå begrænsninger i ordningen om konfliktråd for så vidt angår alvorlig kriminalitet.

Det har tillige indgået i udvalgets overvejelser, at erfaringerne fra forsøgsordningen viser, at det netop for forurettede i sager om personfarlig kriminalitet, f.eks. røveri, kan have endog meget stor betydning for bearbejdelsen af oplevelsen at møde gerningsmanden i konfliktråd.

For så vidt angår de mindre alvorlige sager ses alene ressourcemæssige grunde at kunne tale for en begrænsning. Da erfaringerne fra forsøgsordningerne viser, at langt hovedparten af de sager, som har været henvist til konfliktråd, er relateret til voldskriminalitet, finder udvalget ikke noget praktisk behov for at afskære også mindre alvorlige sager fra at kunne blive behandlet i konfliktråd.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at det ikke alene ud fra kriminalitetens art er nødvendigt eller hensigtsmæssigt at opstille begrænsninger for, hvilke sager der kan behandles i konfliktråd, jf. dog afsnit 6.5.

6.3.1. Kerneområde for ordningen

Udvalget har – bl.a. i lyset af erfaringerne med forsøgsordningen vedrørende politiets visitation af sagerne – overvejet, om det vil være hensigtsmæssigt at angive et nærmere kerneområde for ordningen. Herudover er det indgået i udvalgets overvejelser om dette spørgsmål, at angivelsen af et kerneområde kan bidrage til at øge fokus på ordningen.

Som det fremgår af afsnit 6.1.1, foreslår udvalget, at det også fremover skal være politiet, som indledningsvis visiterer sagerne til konfliktråd.

I de evalueringer af forsøgsordningen, som er lavet i Det Kriminalpræventive Råds regi, er det fremhævet, at det er en afgørende forudsætning for at udvikle organiseringen af konfliktråd i Danmark, at ordningen forankres langt bedre, hvilket blandt andet kan ske ved at lade visitationen af sagerne indgå som en mere integreret del af politiets arbejde.

I Rambøll Managements evalueringsrapport fra maj 2006 angives det således, at spørgsmålet om, hvor godt konfliktråd er forankret i politiet, synes at hænge sammen med, hvor meget det er integreret i det daglige arbejde. Det må antages, at angivelse af et kerneområde (f.eks. vold, indbrud, andet tyveri, røveri og hærværk) kan bidrage til, at spørgsmålet om konfliktråd rutinemæssigt bringes op ved politiets behandling af disse sagstyper. På den anden side finder udvalget som ovenfor angivet i afsnit 6.3, at navnlig hensynet til forurettede eller forurettedes pårørende tilsiger, at der også i sager om grov kriminalitet og i relation til konfliktråd mere atypiske sager (f.eks. uagtsomt trafikdrab), hvor omstændighederne i øvrigt taler herfor, skal kunne tilbydes konfliktråd.

Efter udvalgets opfattelse peger en række forhold på, at et kerneområde skabes naturligt i praksis også uden udtrykkelig angivelse heraf. Kravet om, at gerningsmanden i det væsentlige skal have tilstået forholdet, og kravet om, at der skal være et identificerbart offer, vil i vidt omfang i sig selv afgrænse nogle centrale sagstyper, hvor konfliktråd kan komme på tale.

Hertil kommer, at en permanent og landsdækkende ordning i sig selv må forventes at indebære en bedre forankring i politiet. Udvalget skal i den forbindelse anbefale, at emnet konfliktråd kommer til at indgå som en naturlig del af uddannelsen og efteruddannelsen af politifolk, og at det undersøges nærmere, om der er mulighed for at udvikle politiets sagsbehandlingssystemer således, at der i de sager, hvor konfliktråd kan være relevant, edb-mæssigt genereres en forespørgsel om konfliktråd med tilhørende ekspeditionsrutiner.

På denne baggrund er det udvalgets opfattelse, at de sagstyper, som under forsøgsordningen har været kerneområde, også fremover naturligt vil være kerneområdet for konfliktråd, det vil sige navnlig sager om vold, indbrud, andet tyveri, røveri og hærværk. Der er efter udvalgets opfattelse ikke noget behov for at angive et sådant kerneområde i en lovttekst, hvilket i øvrigt også ville kunne virke hæmmende for en fremtidig udvikling i anvendelsen af konfliktråd i praksis.

6.4. Betydningen af gerningsmandens forhold

6.4.1. Afgrænsning i forhold til gerningsmandens alder

Målgruppen for de første forsøg med konfliktråd var begrænset til gerningsmænd i alderen 15 til 21 år. Senere blev ordningen udvidet til at omfatte alle aldersgrupper af gerningsmænd over den kriminelle lavalder. Der har imidlertid i forsøgsordningen med konfliktråd været behandlet enkelte sager med gerningsmænd under den kriminelle lavalder.

Udvalget er blevet bedt om at overveje, om en permanent og landsdækkende ordning alene eller i særlig grad skal rette sig mod gerningsmænd i en vis aldersgruppe.

De overvejelser, som er anført ovenfor i afsnit 6.3 om et kerneområde for ordningen gør sig også gældende for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt konfliktrådsordningen alene eller særligt skal rette sig mod gerningsmænd i en vis aldersgruppe. Hensynet til de forurettede tilsiger, at alle i øvrigt egnede sager uanset gerningsmandens alder skal kunne behandles i konfliktråd. Heroverfor kan hensynet til at sikre en hensigtsmæssig og effektiv visitationsordning tale for, at et særligt kerneområde f.eks. ud fra et alderskriterium udskilles. Det er udvalgets opfattelse, at hensynet til de forurettede ved denne afvejning må tillægges størst vægt. Det er endvidere udvalgets opfattelse, at det med den foreslåede visitationsordning sikres, at visitationen af sagerne kan ske på en hensigtsmæssig og effektiv måde. Udvalget finder på den baggrund ikke anledning til at foreslå, at

konfliktrådsordningen alene eller i særlig grad skal rette sig mod gerningsmænd i en vis aldersgruppe.

Udvalget har i tilknytning hertil overvejet, om der i forbindelse med en landsdækkende og permanent ordning med konfliktråd bør være mulighed for at behandle sager med gerningsmænd under den kriminelle lavalder.

Udvalget bemærker i den forbindelse, at Det Kriminalpræventive Råd tidligere har anbefalet, at unge under 15 år ud fra en kriminalpræventiv vinkel tilbydes mediation i konfliktråd for derved at stille dem til ansvar for deres gerninger og samtidig give dem et redskab til på en hensigtsmæssig måde at håndtere deres konflikter. I perioden 2003 til 2005 gennemførte Det Kriminalpræventive Råd i samarbejde med Socialministeriet og 8 kommuner et projekt med konfliktmægling for de 12-15-årige. Erfaringerne med projektet var positive.

Som nævnt nedenfor i afsnit 6.6 finder udvalget, at én af betingelserne for konfliktrådsbehandling skal være, at gerningsmanden frivilligt deltager i konfliktrådet. Dette krav om frivillighed forudsætter en vis grad af modenhed (habilitet) hos gerningsmanden. Det må efter udvalgets opfattelse afhænge af en konkret vurdering i den enkelte sag, om den unge gerningsmand har den fornødne modenhed til at deltage i konfliktråd.

Efter udvalgets opfattelse er der ikke noget til hinder for, at der i en konfliktrådsordning efter visitation fra enten politiet eller de sociale myndigheder også vil kunne behandles sager, hvor en person under den kriminelle lavalder har begået noget kriminelt. Selvfølgelig under forudsætning af, at de generelle betingelser for at behandle en sag i konfliktråd er opfyldt.

6.4.2. Betydningen af tidligere straffe

Udvalget har overvejet, om ordningen bør udformes således, at unge og personer, som ikke tidligere er straffet, skal være et særligt kerneområde for

ordningen. Derfor taler, at det må forventes, at et møde med forurettede i konfliktråd navnlig for de unge og de ikke tidligere straffede må gøre indtryk og have en ikke ubetydelig præventiv effekt, hvorfor præventive hensyn taler for at udpege disse to grupper som kerneområde.

Samtidig finder udvalget, at den forurettede, der har brug for at få sat ansigt på og talt med den pågældende gerningsmand, ikke skal stilles dårligere med hensyn til muligheden for konfliktråd, fordi denne gerningsmand er straffet tidligere.

Udvalget finder på den baggrund, at dobbeltheden i formålet med konfliktrådsordningen således også på dette punkt slår igennem på en sådan måde, at udvalget ikke finder grundlag for at foreslå, at unge og personer, som ikke tidligere er straffet, skal være et særligt kerneområde for ordningen.

6.4.3. Gerningsmandens habilitet

I dag er der mulighed for at sortere de gerningsmænd fra, som falder inden for målgruppen, men som vurderes uegnede til deltagelse i konfliktråd af andre grunde, herunder på grund af deres psykiske habitus. Det er udvalgets opfattelse, at det fortsat er vigtigt at have mulighed for at sortere de gerningsmænd fra, som ikke findes psykisk egnede til deltagelse i konfliktråd.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at gerningsmænd, som vurderes at være uegnede til straf, herunder i medfør af straffelovens § 16, som udgangspunkt ikke bør visiteres til deltagelse i konfliktråd.

Det kan imidlertid ikke udelukkes, at der kan være situationer, hvor det er vigtigt for forurettede at få sat et ansigt på gerningsmanden, selvom gerningsmanden vurderes at være uegnet til straf. Udvalget har på den baggrund overvejet, om det af hensyn til forurettede alligevel bør være muligt at behandle en sag i konfliktråd med en psykisk syg gerningsmand.

Udvalget bemærker, at kravet om frivillighed naturligvis sætter sine begrænsninger for en sådan ordning, idet gerningsmanden skal være i stand til at afgive et habilt samtykke, det vil sige, at den pågældende må antages at have forståelse for, hvad det vil sige at deltage i konfliktråd. Udvalget peger i den forbindelse på, at det ikke kan udelukkes, at en gerningsmand, der på gerningstidspunktet var utilregnelig på grund af sindssygdom eller tilstande, der må ligestilles hermed, og derfor ikke kan straffes, jf. straffelovens § 16, kan afgive et habilt samtykke til at deltage i konfliktråd.

Det er udvalgets opfattelse, at der ikke bør fastsættes nærmere regler for visitationen af gerningsmanden på grund af den pågældendes habilitet, men at det bør være op til den visiterende myndighed efter en konkret vurdering at afgøre, om det på trods af gerningsmandens sindstilstand mv. alligevel kan være gavnligt for forurettede at blive konfronteret med gerningsmanden i et konfliktråd. Mægleren har i den forbindelse naturligvis en særlig forpligtelse til at sikre, at forurettede er forberedt på gerningsmandens tilstand.

6.5. Krav om et identificerbart offer

Som det er beskrevet i kapitel 2, er mødet og dialogen mellem forurettede og gerningsmand omdrejningspunktet for behandling af sager i konfliktråd. En forudsætning for, at en sag kan behandles i konfliktråd, er derfor, at der er et identificerbart offer for forbrydelsen. Visse sagstyper, som f.eks. indsmugling af narko eller våben, vil derfor allerede på grund af denne forudsætning næppe kunne henvises til konfliktråd.

For andre sagstyper gælder, at der nok er et identificerbart offer, men at forurettede ikke er et konkret individ, men typisk en juridisk person. Der kan f.eks. være tale om butikstyveri fra større butikskæder, sager om hærværk mod offentlige myndigheder eller større, private virksomheder og mange typer af sager om økonomisk kriminalitet.

Udvalget har overvejet, om sager, hvor forurettede nok er identificerbar, men ikke er en konkret individuel person, skal være udelukket fra behandling i konfliktråd.

Den seneste forsøgsordning, som blev iværksat i 1998, havde udtrykkeligt til formål at styrke retsstillingen for forurettede. I begrundelsen for forsøgsordningen blev det udtrykt således, at de forurettede skulle gives mulighed for at få løst op for deres angst og frustration, og at ordningen skulle medvirke til at give forurettede større tryghed i dagligdagen.

En ordning, som giver mulighed for, at en repræsentant for en større supermarkeds kæde deltager i konfliktråd med en butikstyv, tilgodeser ikke umiddelbart dette formål, men er der f.eks. tale om et mindre firma, der drives i selskabsform, kan det omvendt ikke udelukkes, at den ansvarlige for selskabet kan have ønske om at deltage i konfliktråd i f.eks. sager, hvor selskabet har været udsat for tyveri eller hærværk.

Efter udvalgets opfattelse kan der således ikke ud fra en vurdering af forurettedes stilling gives noget entydigt svar på, om det er hensigtsmæssigt at tilbyde konfliktråd i sager, hvor forurettede er en juridisk person.

Hertil kommer, at erfaringerne fra forsøgsordningen viser, at deltagelse i konfliktråd tillige i en eller anden udstrækning kan påvirke gerningsmanden på en positiv måde.

På grundlag af erfaringerne fra forsøgsordningerne finder udvalget derfor ikke at kunne udelukke, at det vil kunne have et kriminalpræventivt sigte, at f.eks. en butikstyv, en graffitimaler eller en person, der har begået økonomisk kriminalitet med en koncern som forurettet, kan deltage i et konfliktråd med en repræsentant for den forurettede juridiske person.

Udvalget må dog på grundlag af erfaringerne fra Norge pege på, at for store butikskæder kan deltagelse i konfliktråd være en trivialitet for offerrepræsentantens vedkommende.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at man ikke på forhånd bør afskære muligheden for mægling i konfliktråd i sager, hvor forurettede nok er identificerbar, men ikke er et konkret individ, men udvalget finder dog, at

konfliktråd er mindre relevant i småsager om f.eks. butikstyveri og hærværk begået mod koncerner.

6.5.1. Pårørendes og øvrige personers mulighed for eller ret til at møde i konfliktråd

Udvalget har endvidere overvejet, om nære pårørende og andre, der – direkte eller indirekte – har været berørt af den strafbare handling, skal kunne deltage i konfliktråd, hvis de måtte ønske det, uden at forurettede selv deltager i konfliktrådet. Spørgsmålet kan tænkes at opstå i situationer, hvor forurettede er afgået ved døden som følge af den strafbare handling, hvor forurettede i øvrigt er ude af stand til at møde som følge af handlingen, eller hvor forurettede er i stand til at møde, men ikke ønsker at deltage i konfliktråd.

Forsøgsordningen har vist, at konfliktråd også i tilfælde, hvor forurettede er afgået ved døden, kan gennemføres med positivt resultat for gerningsmanden og forurettedes pårørende. Der har således i forsøgsordningen været afholdt enkelte konfliktråd i sager om trafikdrab, hvor gerningsmanden er blevet konfronteret med de efterladte til den dræbte.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at kravet om et identificerbart offer skal defineres bredt, således at det ikke på forhånd er udelukket for nære pårørende at deltage i konfliktråd i sager om eksempelvis uagtsomt trafikdrab efter straffelovens § 241.

I sådanne situationer bør der efter udvalgets opfattelse være mulighed for deltagelse i konfliktråd, hvis gerningsmanden også under disse forhold er indstillet på at deltage.

Udvalget finder, at nære pårørende på tilsvarende måde bør have mulighed for at deltage i konfliktråd i situationer, hvor forurettede ikke er i stand til at give møde, eksempelvis fordi forurettede ligger i koma eller er psykisk syg.

Nære pårørende må i den forbindelse fortolkes i overensstemmelse med retsplejelovens kapitel 66 a, jf. lov nr. 517 af 6. juni 2007 om ændring af

retsplejeloven og retsafgiftsloven (Forbedring af retsstillingen for ofre for forbrydelser). Nære pårørende omfatter således ægtefæller, samlevere, børn og forældre. Endvidere vil andre, f.eks. søskende, også kunne anses for at være nære pårørende, hvis der har været et sådant særligt forhold mellem de pågældende og den forurettede, at der må antages at være tale om en tilsvarende betydelig følelsesmæssig belastning som følge af den strafbare gerning.

Udvalget har endvidere overvejet, om pårørende skal have mulighed for at møde *i stedet for* forurettede i situationer, hvor forurettede har mulighed for at deltage, men ikke ønsker at deltage.

Udvalget finder, at det er fundamentalt for ordningen, at forurettede – såfremt forurettede er i live og er i stand til at møde – møder personligt i konfliktrådet, og at pårørende derfor som udgangspunkt ikke bør have adgang til at deltage i konfliktråd i stedet for forurettede.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at det ikke kan udelukkes, at nære pårørende på trods af forurettedes modvilje mod at deltage i konfliktråd kan være påvirkede af den strafbare handling i en sådan grad, at det vil være meningsfuldt og gavnligt for de pågældende at deltage i konfliktråd i stedet for forurettede. På den baggrund finder udvalget, at nære pårørende ikke på forhånd bør afskæres muligheden for efter en helt konkret vurdering at deltage i konfliktråd i sådanne situationer. Der kan eksempelvis være tale om forældre til et forurettet barn eller samlever/ægtefælle til et voldtægtsoffer.

Det er udvalgets opfattelse, at de nærmere grænser for adgangen for nære pårørende til at deltage i konfliktråd i stedet for forurettede ikke er egnet til at blive reguleret i lovgivningen, men mest hensigtsmæssigt må afklares i praksis ud fra en vurdering af de enkelte sagers karakter.

Om forurettede kan deltage i konfliktråd *sammen med* en eller flere pårørende, må efter udvalgets opfattelse være et spørgsmål, som mægleren må afklare i hvert enkelt tilfælde i overensstemmelse med retningslinjerne for brug af bisiddere, jf. nedenfor. Såfremt forurettede er under 18 år, skal en

forældremyndighedsindehaver dog have mulighed for at deltage i konfliktrådet, medmindre særlige hensyn taler imod, f.eks. i situationer, hvor den forurettede frabeder sig værgens tilstedeværelse, eller hvor mægleren efter en konkret vurdering finder, at værgeren på grund af sin psykiske habitus ikke bør deltage i mæglingen.

Gerningsmandens værge skal på samme måde og i samme omfang som forurettedes værge have mulighed for at deltage i konfliktrådet sammen med gerningsmanden, hvis gerningsmanden er under 18 år.

Udvalget har endelig overvejet, om andre personer end nære pårørende og den umiddelbart forurettede, som ikke har en bisidderrolle, skal have mulighed for at deltage i konfliktråd sammen med eller i stedet for forurettede.

Det er udvalgets opfattelse, at en udvidelse af deltagerkredsen i konfliktråd først og fremmest retter sig til nære pårørende. Udvalget finder dog, at det ikke uden videre kan udelukkes, at der kan opstå situationer, hvor andre personer har været så berørt af hændelsen, f.eks. som medpassagerer i forbindelse med en sag om trafikdrab, at det ville være urimeligt at udelukke dem fra at deltage i konfliktråd.

Udvalget finder, at de nærmere grænser for sådanne situationer bedst lader sig afklare i praksis og ikke er egnet til at blive reguleret nærmere ved lovgivning. Da gerningsmanden deltager frivilligt, er det i alle tilfælde nødvendigt, at gerningsmanden er indforstået med tilstedeværelsen af eventuelle pårørende og andre.

6.5.2. Bisiddere

Udvalget har overvejet, om parterne bør have mulighed for at deltage med en bisidder.

Udvalget peger på, at det ofte vil kunne være en stor følelsesmæssig belastning for især forurettede at blive konfronteret med den pågældende

gerningsmand, og at det kan have stor betydning for vedkommende, at der er adgang til at møde sammen med eksempelvis en nær slægtning, ven, lærer eller en anden person, som forurettede føler sig tryk ved. Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at der i overensstemmelse med eksempelvis den norske ordning bør være adgang til at møde med en bisidder i det omfang, parten kan henvise til en rimelig grund. Ved denne vurdering, som bør foretages af den pågældende mægler i sagen, skal der blandt andet lægges vægt på parternes alder, om begge parter ønsker at møde med bisidder, og om magtforholdet mellem parterne derved forrykkes markant.

Det er samtidig udvalgets opfattelse, at nærmere retningslinjer for deltagelse med bisiddere, herunder antallet af bisiddere og bisidderens rolle, ikke er egnet til at blive reguleret i lovregler. De overordnede retningslinjer herfor vil i givet fald kunne indgå i overvejelserne om udformning af nærmere administrative regler om konfliktråd og bør i øvrigt i vidt omfang overlades til mæglerens konkrete vurdering i den enkelte sag. Det forudsættes dog, at bisidderens rolle alene er at være en mental støtte for den pågældende part, og at bisidderen ikke tager aktiv del i mødet. Det er endvidere udvalgets opfattelse, at det bør være op til den enkelte mægler, hvem der i givet fald kan optræde som bisidder. Udvalget bemærker i den forbindelse, at mægleren i det omfang, det er muligt, bør forsøge at undgå den situation, at en af parterne deltager med en bisidder, som ved den efterfølgende straffesag eventuelt vil kunne blive indkaldt som vidne.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at brugen af advokater som bisiddere kan indebære en risiko for at "retsliggøre" behandlingen af sagen i konfliktråd og en fare for, at parterne ikke længere opfatter konfliktrådene som uafhængige af det almindelige retssystem. Udvalget finder på den baggrund, at advokater på samme måde som i Norge bør være udelukket fra at deltage som bisiddere, medmindre den pågældende ikke deltager som bisidder i kraft af at være advokat, men f.eks. fordi han eller hun er en af parternes nære pårørende.

Som følge af kravet om frivillighed er det naturligvis en forudsætning for at møde med bisidder, at begge parter giver deres samtykke til bisidderens deltagelse.

6.6. Frivillighed eller tvang, herunder krav om tilståelse

Som beskrevet i kapitel 2 har mediationsmetoden været benyttet i konfliktråd. Parterne forventes således at deltage aktivt og indgå i en dialog med hinanden, herunder eventuelt komme med forslag til en løsning af konflikten. En af mediationens vigtigste forudsætninger er derfor, at parterne deltager frivilligt.

Frivillighed hos såvel gerningsmand som forurettede og kravet om, at gerningsmanden i det væsentlige har tilstået forholdet, er derfor nødvendige forudsætninger for en meningsfuld gennemførelse af konfliktråd.

Udvalget har for så vidt angår spørgsmålet om gerningsmandens tilståelse overvejet, om det nærmere kan kvalificeres, hvilken grad af tilståelse der må kræves, herunder om der er forskel på, om en manglende tilståelse vedrører nogle af de faktiske omstændigheder eller de subjektive forhold.

Det er udvalgets opfattelse, at der ikke kan opstilles generelle retningslinjer, som meningsfuldt kan give den visiterende myndighed og mægleren reel vejledning i, hvornår der foreligger erkendelse i et sådant omfang, at konfliktmægling kan komme på tale. På denne baggrund, og idet erfaringerne fra forsøgsordningerne efter udvalgets opfattelse viser, at denne problemstilling ikke i praksis har givet anledning til vanskeligheder, finder udvalget ikke betænkelighed ved at overlade vurderingen af tilståelsen til den visiterende myndighed.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at det må bero på den visiterende instans konkrete vurdering, om der foreligger en sådan tilståelse, at sagen kan behandles i konfliktråd.

Udvalget foreslår derfor, at det skal være en betingelse for deltagelse i konfliktråd, at såvel gerningsmand som forurettede deltager frivilligt, og at gerningsmanden i det væsentlige har erkendt forholdet.

Der henvises i øvrigt til lovudkastets § 2.

Med hensyn til børn og unge under 18 år bemærkes, at det følger af forældreansvarslovens § 1, at børn og unge under 18 år er undergivet forældremyndighed. Forældremyndighedens indehaver skal drage omsorg for barnet og kan træffe afgørelse om dets personlige forhold ud fra barnets interesse og behov, jf. forældreansvarslovens § 2, stk. 1. Et barn kan således som udgangspunkt ikke træffe beslutninger om personlige forhold uden samtykke fra den eller de personer, der har forældremyndigheden. Har forældre fælles forældremyndighed, kræver væsentlige beslutninger vedrørende barnets forhold enighed mellem forældrene. Den forælder, som barnet har bopæl hos, kan træffe afgørelse om overordnede forhold i barnets daglige liv, herunder hvor i landet bopælen skal være, jf. forældreansvarslovens § 3.

En beslutning om, hvorvidt et barn kan deltage i konfliktråd, må antages at vedrøre barnets personlige forhold. En sådan beslutning skal således træffes af den eller de personer, der har forældremyndigheden. Bopælsforælderen kan normalt give samtykke til, at et barn deltager i konfliktråd. Angår konfliktrådet et alvorligt, personligt overgreb mod barnet eller begået af barnet, f.eks. voldtægt, røveri eller lignende, må deltagelse i konfliktråd antages at være en væsentlig beslutning om barnets forhold, som kræver samtykke fra begge indehavere af forældremyndigheden.

Hvis et barn er anbragt uden for hjemmet, må beslutningen om, hvem der skal give samtykke til, at barnet kan deltage i konfliktråd, antages at skulle afgøres af kommunen.

Regler om dispositioner af betydning for barnets økonomiske forhold, dvs. barnets formue og indtægter, findes i værgemålsloven, og hvis barnet indgår en økonomisk aftale i konfliktrådet, skal værgen efter værgemålslovens regler

godkende aftalen. Det følger således af værgemålslovens § 1, stk. 2, at børn og unge under 18 år som udgangspunkt ikke kan forpligte sig ved retshandler. Børn og unge under 18 år kan ikke selvstændigt påtage sig gældsforpligtelser, jf. værgemålslovens § 42, stk. 2, 2. pkt., det vil sige, at børn og unge under 18 år ikke kan påtage sig gældsforpligtelser uden samtykke fra værgeren. Såfremt parten er under 18 år, skal forældremyndighedsindehaveren eller værgeren således – afhængig af aftalens karakter – give samtykke til indgåelsen af en aftale i et konfliktråd.

På den baggrund finder udvalget det rigtigst, at det udtrykkeligt fremgår af den foreslåede konfliktrådslov, at den eller de personer, der har forældremyndigheden skal give samtykke til, at den pågældende part under 18 år deltager i konfliktråd. Såfremt parterne i konfliktrådet indgår en aftale af økonomisk karakter, skal forældremyndighedsindehaveren/værgeren i overensstemmelse med værgemålslovens § 42, stk. 2, 2. pkt., efterfølgende godkende den pågældende aftale.

Der henvises i øvrigt til lovudkastets § 3.

6.7. Forholdet mellem straffesagen og gerningsmandens deltagelse i konfliktråd

Gerningsmandens deltagelse i konfliktråd kan efter den gældende ordning ikke erstatte den sædvanlige straffesagsbehandling. Det har for så vidt heller ikke været formålet med ordningen, at deltagelse i konfliktråd skal kunne have indflydelse på strafudmålingen, men som det fremgår af afsnit 3.2.5, har der i forbindelse med den nuværende ordning været tilfælde, hvor domstolene efter en konkret vurdering har tillagt gerningsmandens deltagelse i konfliktråd formildende betydning ved straffastsættelsen.

Udvalget skal efter kommissoriet overveje samspillet mellem deltagelse i konfliktråd og fastsættelse af straf i den enkelte sag. Dette rejser efter udvalgets opfattelse to hovedspørgsmål: Dels om og i givet fald i hvilket omfang gerningsmandens deltagelse i konfliktråd bør tillægges betydning ved straffastsættelsen i en efterfølgende straffesag, dels om gerningsmandens

deltagelse i konfliktråd i modsætning til den gældende ordning skal kunne erstatte eller afløse en straffesag. Eller udtrykt på en anden måde: Om gerningsmandens deltagelse i konfliktråd skal være et supplement til straf, eller om deltagelse i konfliktråd skal kunne være et alternativ til en sædvanlig strafferetlig forfølgning.

Det bemærkes, at Justitsministeriets Forskningsenhed har udarbejdet en rapport fra august 2008 (*Udredning til brug for Kommissionen vedrørende ungdomskriminalitet*), som blandt andet indeholder en gennemgang af forskellige former for præventive tiltag over for unge lovovertrædere og erfaringer hermed, herunder om Restorative Justice.

Det fremgår af rapporten, at en gennemgang af effektevalueringer af internationale Restorative Justice-tiltag viser, at sådanne tiltag har en betydelig kriminalpræventiv effekt for unge lovovertrædere. Rapporten inkluderer således tre sammenfattende undersøgelser, der alle viser, at unge, der har deltaget i konfliktråd som alternativ eller supplement til almindelig domstolsbehandling, har et lavere recidiv end unge, hvis sag (alene) er blevet behandlet ved en domstol. Det bemærkes, at det ikke af undersøgelseerne klart fremgår, hvorvidt konfliktråd har været alternativ eller supplement til almindelig domstolsbehandling.

6.7.1. Betydning for strafudmålingen

Som nævnt ovenfor har gerningsmandens deltagelse i konfliktråd i den gældende ordning efter domstolenes konkrete vurdering i flere tilfælde indgået som en formildende omstændighed ved straffens fastsættelse i den efterfølgende straffesag.

Straffelovens § 82 indeholder allerede i dag en række forskellige omstændigheder, som i almindelighed skal indgå ved straffens fastsættelse i formildende retning, herunder § 82, nr. 11, om tilfælde, hvor gerningsmanden har genoprettet eller søgt at genoprette den skade, der er forvoldt ved den strafbare handling. Navnlige under henvisning til den positive betydning, som deltagelse i et konfliktråd kan have for den forurettedes muligheder for at bearbejde hændelsen og "komme videre" efter den forbrydelse, som den

pågældende har været udsat for, er det efter udvalgets opfattelse velbegrunnet, at gerningsmandens deltagelse i konfliktråd også i en permanent og landsdækkende ordning efter en konkret vurdering indgår som en formildende omstændighed ved straffastsættelsen i den efterfølgende straffesag. Hertil kommer, at deltagelse i konfliktråd som nævnt ovenfor også må antages at kunne have en positiv indvirkning på gerningsmanden, hvilket ligeledes taler for et sådant ”incitament” for gerningsmanden til at deltage i konfliktråd.

Det bemærkes i den forbindelse, at Straffelovrådet i betænkning nr. 1424/2002 om straffastsættelse og strafferammer foreslog, at gerningsmandens deltagelse i konfliktråd udtrykkeligt blev nævnt i straffelovens nugældende § 82, nr. 11, som en formildende omstændighed ved straffastsættelsen. Formålet med Straffelovrådets forslag var at lovfæste den praksis, der havde udviklet sig i tilknytning til den dagældende forsøgsordning med konfliktråd. Under henvisning til, at konfliktråd alene var tilgængeligt i en mindre del af landet, udgik den udtrykkelige henvisning til konfliktråd imidlertid af det lovforslag, som senere blev fremsat på grundlag af betænkningen (Forslag til lov om ændring af straffeloven og retsplejeloven. (Ændring af strafferammer og bestemmelser om straffastsættelse mv.) nr. L 99 af 26. november 2003).

Udvalget har udarbejdet et forslag til organiseringen af en landsdækkende og permanent ordning med konfliktråd, og efter udvalgets opfattelse bør det i tilknytning hertil i overensstemmelse med Straffelovrådets tidligere forslag indarbejdes i straffelovens § 82, nr. 11, at gerningsmandens deltagelse i konfliktråd i almindelighed skal indgå som en formildende omstændighed i forbindelse med straffastsættelsen.

Der henvises til lovudkastets § 9.

Det vil som hidtil bero på domstolenes konkrete vurdering i den enkelte sag, hvilken nærmere betydning gerningsmandens deltagelse skal have for strafudmålingen, og det er derfor af betydning, at domstolene i givet fald får oplysning om, at der er afholdt konfliktråd. Det bemærkes, at der med udtrykket ”gerningsmandens deltagelse i konfliktråd” sigtes til, at

konfliktrådet er gennemført og således ikke er blevet afbrudt på enten mæglerens eller en af parternes foranledning, jf. afsnit 6.2.3. Som det også fremgår af afsnit 6.2.3, anbefaler udvalget, at den lokale koordinator underretter politiet om, at der er gennemført et konfliktråd med henblik på, at oplysningen kan inddrages i forbindelse med straffesagens behandling i retten på foranledning af anklagemyndigheden. Retten må således foretage en konkret vurdering af konfliktrådets betydning for straffastsættelsen i den enkelte sag på baggrund af de oplysninger, som anklagemyndigheden fremlægger for retten om, at der har været gennemført et konfliktråd, og eventuelt suppleret med oplysninger fra den tiltalte og – hvis denne skal afgive forklaring – den forurettede.

6.7.2. Konfliktråd som alternativ til straf

Udvalget har herudover overvejet en ordning, hvor gerningsmandens deltagelse i konfliktråd i et nærmere angivet omfang kunne udgøre et alternativ til straf, dvs. at gerningsmandens deltagelse i konfliktråd indebærer, at den sædvanlige strafferetlige forfølgning bortfalder.

6.7.2.1. Udvalgets *flertal* (Sanne Bager, Biørn Bakdal, Jørgen Merrild Bie, Skipper Pelle Falsled, Ingeborg Gade, Inge Neergaard Jessen og Jens Røn) bemærker, at de samme hensyn, som er anført ovenfor som begrundelse for at lade gerningsmandens deltagelse i konfliktråd indgå som en formildende omstændighed ved straffastsættelsen under en efterfølgende straffesag, for så vidt kan anføres til støtte for – i hvert fald i visse sager – at indføre en ordning, hvor gerningsmandens deltagelse i konfliktråd erstatter den sædvanlige strafferetlige forfølgning. Med udgangspunkt i de positive erfaringer med deltagelse i konfliktråd og det positive udbytte for både forurettede og gerningsmand, som vil kunne være en følge af deltagelse i konfliktråd, skulle formålet med en sådan ordning med konfliktråd som alternativ til straf således navnlig være at motivere flest mulige gerningsmænd til at deltage i et konfliktråd.

Udvalgets flertal er for så vidt enig med mindretallet i, at en ordning med konfliktråd som alternativ til straf antagelig vil kunne medvirke til at motivere flere gerningsmænd til at ønske at deltage i konfliktråd. Efter flertallets opfattelse er et stort antal gennemførte konfliktråd imidlertid ikke nødvendigvis i sig selv et succeskriterium, og hertil kommer, at der efter flertallets opfattelse er en række væsentlige hensyn, som taler imod at indføre en ordning med konfliktråd som alternativ til straf, jf. nærmere nedenfor.

Flertallet peger navnlig på, at en retstilstand, hvor konfliktråd er et alternativ til straf, kombineret med det tidligere nævnte krav om, at konfliktråd kun gennemføres, hvis forurettede deltager frivilligt (som der er enighed om i udvalget), giver forurettede afgørende indflydelse på, om gerningsmanden kan idømmes sædvanlig straf, eller om han eller hun skal deltage i konfliktråd. At tildele den forurettede en sådan retsstilling vil efter flertallets opfattelse harmonere dårligt med grundlæggende straffeprocessuelle principper, hvor spørgsmålet om straf som udgangspunkt anses for at være et anliggende mellem staten på den ene side og den, der har begået en strafbar handling, på den anden side. Det er således som udgangspunkt politiet og anklagemyndigheden, der har ansvaret for og afgørende indflydelse på retsforfølgningen, og ikke den forurettede for den pågældende forbrydelse. Det ændrer efter flertallets opfattelse ikke herved, at der bl.a. i straffeloven findes enkelte, typisk mindre alvorlige forbrydelser, som er undergivet privat påtale, det vil sige, at sagerne i givet fald skal forfølges af den forurettede selv og ikke af anklagemyndigheden.

Udvalgets flertal bemærker i den forbindelse, at Strafferetsplejeudvalget i sin betænkning om forurettedes processuelle retsstilling i straffesager (betænkning nr. 1485/2006) overvejede, om den forurettede burde tillægges partsstatus i straffesagen. Strafferetsplejeudvalget kunne ikke anbefale en sådan ændring af forurettedes stilling, navnlig af hensyn til ønsket om at fastholde straffeprocessens grundlæggende principper og for at undgå et system med ”to anklagere”, jf. betænkningen side 70 ff. Folketinget tilsluttede sig efterfølgende Strafferetsplejeudvalgets anbefalinger med vedtagelsen af lov nr. 517 af 6. juni 2007 om ændring af retsplejeloven og retsafgiftsloven (Forbedring af retsstillingen for ofre for forbrydelser).

Flertallet bemærker endvidere, at en eventuel ordning med konfliktråd som alternativ til straf efter flertallets opfattelse under alle omstændigheder måtte forudsætte, at anklagemyndigheden efter en konkret vurdering finder, at sagen både efter en vurdering af den enkelte sags karakter og omstændigheder og af den pågældende gerningsmand er egnet til at blive behandlet i et konfliktråd som alternativ til en sædvanlig strafferetlig forfølgning. Dette ville imidlertid efter flertallets opfattelse ikke ændre ved det ovenfor anførte, idet gennemførelsen af et konfliktråd stadig ville forudsætte, at den forurettede var indforstået hermed.

Flertallet bemærker endvidere, at det ikke kan udelukkes, at en retstilstand, hvorefter det reelt er op til forurettede, om gerningsmanden skal idømmes sædvanlig straf eller deltage i konfliktråd, i visse sager vil kunne indebære en risiko for, at den forurettede udsættes for repressalier eller pression fra gerningsmandens side i det omfang, den forurettede nægter at medvirke til konfliktråd med den virkning, at sagen i stedet skal afgøres ved domstolene. Denne risiko vil antagelig blive forøget afhængig af, hvilken straf der i givet fald vil komme på tale for gerningsmanden, hvis der ikke gennemføres et konfliktråd – f.eks. hvis der opstår spørgsmål om en fængselsstraf af flere måneders varighed for vold eller trusler.

Hertil kommer, at forudsætningen for en meningsfuld afvikling af et konfliktråd som nævnt i kapitel 2 er, at gerningsmanden har et reelt ønske om at blive konfronteret med og stå til ansvar over for forurettede. Et flertal i udvalget (Biørn Bakdal, Jørgen Merrild Bie, Skipper Pelle Falsled, Ingeborg Gade, Inge Neergaard Jessen og Jens Røn) peger på, at det ikke kan udelukkes, at en retstilstand, hvor behandling i konfliktråd er et alternativ til straf, vil medføre en risiko for, at gerningsmanden indvilger i at deltage i konfliktråd ”på skrømt” alene med det formål at undgå straf. Selv om mægleren i sådanne situationer må forventes at ville blive opmærksom på gerningsmandens manglende reelle hensigt og afbryde mæglingen, er det efter dette flertals opfattelse vigtigt at sikre, at gerningsmandens ønske om at deltage i konfliktråd i hvert fald overvejende er båret af et ønske om at stå til ansvar over for forurettede. Efter dette flertals opfattelse er det navnlig af

hensyn til forurettede vigtigt at undgå situationer, hvor mægleren føler sig nødsaget til at afbryde mæglingsforløbet, fordi det viser sig, at gerningsmandens motivation for at deltage i konfliktråd alene er båret af et ønske om at undgå straf.

Det er endvidere dette flertals opfattelse, at en ordning, hvor gerningsmandens deltagelse i et konfliktråd træder i stedet for en sædvanlig straffesag, indebærer, at mægleren som led i forløbet også vil skulle vurdere, om gerningsmanden reelt ønsker at deltage og medvirke i mæglingen, eller om forløbet skal afbrydes. Mæglerens vurdering heraf vil således – på samme måde som forurettedes ønske om at deltage i konfliktrådet eller ej – principielt være afgørende for, om sagen skal behandles i konfliktråd, eller om gerningsmanden skal idømmes en sædvanlig straf.

Udvalgets flertal er opmærksom på, at de samme betragtninger og overvejelser, herunder spørgsmålet om forurettedes indflydelse på, om der skal gennemføres et konfliktråd eller ej, til en vis grad også kan anføres i forhold til en ordning, hvor gerningsmandens deltagelse i konfliktråd i almindelighed skal indgå som en formildende omstændighed ved strafudmålingen, jf. afsnit 6.7.1 ovenfor. Efter flertallets opfattelse har disse forhold og betæneligheder imidlertid væsentlig større vægt, når det gælder det grundlæggende ”valg” om, hvorvidt der skal gennemføres en sædvanlig straffesag mod gerningsmanden eller ej, end i relation til spørgsmålet om rettens straffastsættelse, hvor sagen er behandlet ved domstolene med de retssikkerhedsmæssige garantier for både den tiltalte og den forurettede, som domstolsbehandlingen indebærer, og hvor rettens straffastsættelse under alle omstændigheder afhænger af en konkret vurdering af den enkelte sag.

Efter en samlet vurdering af disse forskellige hensyn er det udvalgets flertals opfattelse, at der er en række betæneligheder ved at udvide den gældende ordning med konfliktråd til en model, hvor konfliktråd kan være et alternativ til straf og altså vil kunne erstatte en sædvanlig strafferetlig forfølgning, og flertallet finder på denne baggrund ikke grundlag for at anbefale en sådan ordning. Flertallet bemærker i den forbindelse, at de positive erfaringer og det positive udbytte ved behandling af sager i konfliktråd også tilgodeses ved

konfliktråd, hvor gerningsmandens deltagelse i konfliktråd kan få indflydelse på straffastsættelsen som en formildende omstændighed, jf. afsnit 6.7.1 ovenfor.

6.7.2.2. Særligt med hensyn til spørgsmålet om konfliktråd som alternativ til straf, når det gælder unge lovovertrædere, bemærker udvalgets flertal følgende:

Det Kriminalpræventive Råd har tidligere anbefalet, at konfliktråd tilbydes til unge på 15 år som et alternativ til straf. Rådet har herved lagt vægt på, at gerningsmænd i denne aldersgruppe kun sjældent vil blive idømt en ubetinget frihedsstraf, og at deltagelse i konfliktråd ikke vil blive opfattet som en mildere sanktion af de unge gerningsmænd. Det Kriminalpræventive Råd peger på, at formålet med at behandle sager med 15-årige gerningsmænd i konfliktråd endvidere er af kriminalpræventiv karakter, idet unge lovovertrædere, der har deltaget i konfliktråd, i langt mindre grad end andre unge lovovertrædere begår ny kriminalitet. Herudover fremhæves det, at en plettet straffeattest kan give de unge problemer i forhold til job og uddannelse og dermed være med til at holde dem væk fra en normal udvikling.

Flertallet bemærker, at det i forhold til unge gerningsmænd i almindelighed vil have betydning for straffastsættelsen som en formildende omstændighed, at gerningsmanden ikke var fyldt 18 år på gerningstidspunktet, jf. straffelovens § 82, nr. 1.

Der findes herudover i forbindelse med sanktionsfastsættelsen over for unge lovovertrædere en række muligheder for at anvende særlige sanktioner, der er tilpasset de særlige forhold, som kan gøre sig gældende for unge lovovertrædere.

Når unge lovovertrædere meddeles tiltalefrafald efter retsplejelovens § 722 eller idømmes en betinget dom i medfør af straffelovens § 56, kan der fastsættes særlige vilkår i tilknytning til tiltalefrafaldet eller den betingede dom. Sådanne vilkår, der skal afspejle den begåede kriminalitet og den unges situation, kan f.eks. indebære, at den unge vedtager en bøde, skal overholde

særlige bestemmelser om opholdsted, arbejde og uddannelse eller undergives tilsyn af de sociale myndigheder.

Endvidere kan en ungdomskontrakt knyttes som et vilkår til et tiltalefrafald for de 15-17-årige, der endnu ikke er kommet ind i et fast kriminalitetsmønster, men som har begået mindre alvorlige lovovertrædelser. Ungdomskontrakten er en aftale, der indgås mellem den unge lovovertræder, politiet og de sociale myndigheder. Kontrakterne kan have forskelligt indhold, men indeholder altid et vilkår om, at den unge ikke må begå ny kriminalitet. Herudover kan kontrakten f.eks. indeholde et vilkår om, at den unge skal passe sin skolegang eller deltage i fritidsaktiviteter. En ungdomskontrakt indebærer, at lovovertrædelsen alene anføres på straffeattesten i 1 år, hvis det er første gang, den unge modtager en afgørelse for overtrædelse af straffeloven eller lov om euforiserende stoffer.

Ved mindre alvorlig berigelseskriminalitet kan sagen mod en ung, veltilpasset lovovertræder eventuelt afgøres med et tiltalefrafald uden vilkår.

Ungdomssanktionen efter straffelovens § 74 a kan anvendes ved kriminalitet begået af unge mellem 15 og 18 år med markante tilpasningsproblemer og anvendes ved grovere, personfarlig kriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet, f.eks. vold, røveri og voldtægt eller mere omfattende berigelseskriminalitet, brugstyveri eller hærværk. Ungdomssanktionen indebærer, at den unge dømmes til at undergive sig struktureret, kontrolleret socialpædagogisk behandling. Justitsministeriets Forskningsenhed er i gang med at udarbejde en samlet effektevaluering af ungdomssanktionen, som forventes afsluttet ultimo 2008.

Udvalgets flertal er opmærksom på, at der også i relation til spørgsmålet om at anvende konfliktråd som alternativ til straf eller ej kan gøre sig særlige forhold gældende, når det gælder unge lovovertrædere, navnlig når det gælder indsatsen for at forhindre, at de pågældende unge på ny begår kriminalitet og måske ligefrem havner i en "kriminell løbebane".

Efter flertallets opfattelse gør de samme hensyn, som er anført ovenfor i relation til en ordning med konfliktråd som alternativ til straf, sig umiddelbart også gældende i forhold til indførelsen af en sådan ordning, når det gælder unge lovovertrædere. Som ovenfor beskrevet findes der endvidere i dag en række særlige sanktionsmuligheder mv. i forhold til unge lovovertrædere, som giver mulighed for at tage hensyn til de særlige forhold, der kan gøre sig gældende i relation til denne gruppe af lovovertrædere.

Hertil kommer, at regeringen har nedsat en Kommission vedrørende ungdomskriminalitet, der skal foretage en samlet gennemgang af indsatsen mod ungdomskriminalitet og herunder skal se på både de strafferetlige sanktioner og de ikke-strafferetlige reaktioner, der kan anvendes over for unge lovovertrædere.

På det foreliggende grundlag finder udvalgets flertal således ikke grundlag for at anbefale en særlig ordning med konfliktråd som alternativ til straf for unge lovovertrædere, idet flertallet samtidig bemærker, at spørgsmålet herom i givet fald vil kunne indgå i de samlede overvejelser i Kommissionen vedrørende ungdomskriminalitet om den fremtidige indsats på dette område.

6.7.2.3. Udvalgets mindretal (Flemming Balvig, Karin Sten Madsen, Inge Christensen, Janus Malcolm Pedersen og Eva Smith) er af den opfattelse, at konfliktråd ikke kun bør være et supplement til de eksisterende strafferetlige reaktioner, men også et alternativ. Det understreges, at mindretallets opfattelse er, at der ikke bør være tale om et enten-eller, men et både-og. Mindretallet mener som det øvrige udvalg, at konfliktråd under alle omstændigheder bør eksistere som et muligt supplement.

Konfliktråd bør efter mindretallets opfattelse tillige etableres som et muligt alternativ til den traditionelle straffeprocess i sager, hvor den nugældende praksis vedrørende sanktionsvalget er elektronisk fodlænke, samfundstjeneste eller mindre indgribende foranstaltninger (betinget dom mv.), og hvor dette er relevant. Tillige bør der som et kontrolleret eksperiment for en afgrænset gruppe indføres et forsøg med konfliktråd på tilsvarende måde, som man i sin tid gjorde det for samfundstjenestens område (omend gerne med strengere

metodiske krav til forsøgets karakter), som alternativ i sager, hvor nugældende domspraksis er en kort, ubetinget frihedsstraf (op til 3 måneder). Relevanskravet refererer til, at der skal stilles de samme grundlæggende krav som ved konfliktråd som supplement, dvs. eksistensen af et relevant offer, frivillighed osv. I det hele taget skal procedurerne følge de procedurer, udvalget som helhed foreslår ved konfliktråd som supplement, og i fald de ikke fuldstændig udfyldes af disse, foreslås det, at man følger den gennemprøvede norske ordning.

Når konfliktråd anbefales som alternativ til sager, der i alvorlighedsgrad ligger i den relativt milde ende af skalaen, er det ud fra såvel præventive som repressive grunde.

Det er videnskabeligt dokumenteret, at konfliktråd og lignende tiltag giver et mindre tilbagefald til ny kriminalitet end traditionelle straffe. I en oversigt over internationale forskningsresultater om, hvad der virker og ikke-virker med hensyn til at forebygge og mindske ungdomskriminalitet, opsummerer Justitsministeriets Forskningsenhed resultaterne vedrørende konfliktråd o.lign. på følgende måde (Udredning til brug for Kommissionen vedrørende ungdomskriminalitet, udarbejdet af Susanne Clausen, Merete Djurhuus og Britta Kyvsgaard, Justitsministeriet, august 2008, s. 137): ”For så vidt angår måden at straffe på, viser erfaringer fra de undersøgelser, rapporten inkluderer, at de mest effektive straffe eller reaktionsformer skal findes blandt dem, der almindeligvis betragtes som alternativer til straffesystemet. Restorative justice – eller genoprettende retfærdighed – er reaktionsformer, der er arbejdet med i mange lande. Der findes flere forskellige former af restorative justice, men det essentielle ved alle er mæglingen mellem gerningsmand og offer med en neutral mægler som opmand. Mæglingen skal ende med en aftale, der f.eks. kan gå ud på, at den unge skal betale erstatning, reparere eller på anden måde råde bod på den skade, han/hun har forårsaget gennem kriminalitet. De erfaringer, der er med den type tiltag, tyder på en ret betydelig kriminalpræventiv effekt for unge lovovertrædere sammenlignet med traditionelle sanktioner.”

I den seneste undersøgelse har man i USA fulgt sammenlignelige grupper af kriminelle unge, der er blevet reageret overfor med henholdsvis restorative tiltag og traditionel strafferetlig proces. I en efterfølgende 3-årig periode, hvor man har fulgt de unge, viser der sig konsistent og signifikant mindre kriminalitet blandt de unge, der er reageret overfor med konfliktråd o.lign.: Færre, der falder tilbage til ny kriminalitet; færre af de, der falder tilbage, der gør det flere gange; længere tid før tilbagefald for dem, der falder tilbage, og mindre alvorlighedsgrad af eventuelt senere kriminalitet (J.K. Bergseth & J.A. Bouffard; "The long-term impact of Restorative Justice programming for juvenile offenders", *Journal of Criminal Justice*, 35(4), s. 433-451, 2007). Etablering af konfliktråd som alternativ til traditionelle straffe må således antages at kunne yde et ikke uvæsentligt bidrag til mindske af i hvert fald ungdomskriminaliteten i Danmark, som det vil være vanskeligt at opnå på anden måde. Der er ikke i forskningslitteraturen noget belæg for mulige antagelser om, at generalpræventionen skulle blive påvirket, det være sig i den ene eller den anden retning.

Af den ovenfor nævnte udredning fra Justitsministeriets Forskningsenhed fremgår det, at den forsøgsordning med konfliktråd, der har været praktiseret i Danmark – og også den permanente ordning et flertal i udvalget nu lægger op til – adskiller sig fra de fleste internationale ved ikke at være et alternativ til almindelig domstolsbehandling og sanktion.

Det ser ikke ud til i helt samme grad at være undersøgt, om der er samme positive præventive virkninger tilknyttet konfliktråd som supplement. Uanset er det dog givet, at konfliktråd som alternativ vil betyde en langt større anvendelse af konfliktråd og derfor betydeligt mere omfattende kriminalitetsforebyggende virkninger.

Den repressive dimension er vanskeligere at måle. Vurderet ud fra de begrænsede hidtidige erfaringer og de langt mere omfattende i udlandet kan man konstatere, at dette at møde den person, man har begået en forbrydelse overfor, ofte vil opleves som mere belastende og punitivt end f.eks. en betinget dom, men det er klart, at de individuelle variationer her er og vil være store. Det, man derimod kan sige med stor sikkerhed, er, at det for

almenheden ikke blot vil blive opfattet som en tilstrækkelig reaktion, men endog som en direkte ønskværdig reaktion sammenholdt med de traditionelle. Dette fremgår af Advokatsamfundets undersøgelse fra 2006 af den danske befolknings syn på straf fra 2006 (Flemming Balvig: ”Danskernes syn på straf”, Advokatsamfundet, november 2006). Her fik et repræsentativt udsnit af befolkningen forelagt en række konkrete sager, hvor praksis er en kort, ubetinget frihedsstraf. De fleste viste sig imidlertid, hvis de selv skulle dømme, selv i denne ende af strafskaalen at foretrække reparative og restorative sanktioner såsom konfliktråd. Opfølgende fokusgruppemøder viste, at dette især baserede sig på, at befolkningen anså sådanne reaktioner for at være mere meningsfulde (for befolkningen, for ofrene og for gerningspersonerne) end de traditionelle straffe. Generelt er der altså ikke noget, der tyder på, at konfliktråd på strafskaalen frem til og med de korte, ubetingede frihedsstraffe i konkrete sager – det være sig af de direkte implicerede parter eller den øvrige del af befolkningen – vil blive opfattet som ”for mildt”, snarere tværtimod: Det er ”for mildt” og ansvarsfrit i forhold til det skete at slippe med en betinget dom el.lign. sammenlignet med at skulle se forbrydelsens offer i øjnene og forpligte sig i en aftale med forurettede.

Udvalgets flertal har fundet, at grundlæggende straffeprocessuelle principper afgørende taler imod at lade deltagelse i konfliktråd være et alternativ til straf. Der tænkes her især på, at forurettede ikke er en formel part i det eksisterende strafferetlige system i Danmark, og at konfliktråd reelt vil give forurettede ”magt” til at afgøre, om gerningsmanden skal idømmes straf eller ej. Efter mindretallets opfattelse bortser man her fra, at forurettede i en række henseender allerede i det eksisterende system har meget betydelig indflydelse på, hvad der kan og skal ske. For det første eksisterer der ingen generel anmeldelsespligt i Danmark. Forurettede kan i almindelighed selv afgøre, om han eller hun overhovedet vil anmelde en forbrydelse til politiet. For voldsområdets vedkommende er det under halvdelen af de forurettede, der anmelder det.

For det andet er privat påtale ikke et fuldstændig ukendt fænomen i dansk ret. Yderligere er mindretallet af den opfattelse, at betinget offentlig påtale efter

straffelovens § 275, stk. 2 kan sidestilles med problemstillingen omkring forurettede som en mere aktiv part i sagen. I sager med betinget offentlig påtale er det jo netop den forurettede, der har den direkte rådighed over, om der skal indledes en straffesag eller ej, og dette ikke kun i bagatelsager, idet bestemmelsen dækker over forhold med en strafferamme på op til 2 års fængsel. Allerede af denne grund finder mindretallet ikke, at konfliktråd som alternativ til straf bør afvises alene ud fra rent principielle overvejelser om den grundlæggende straffeprocess.

For det tredje vil konfliktråd som supplement, som hele udvalget er enig i bør gennemføres, givetvis i en række – og et stadigt øgende antal tilfælde – medføre en reduktion i straffen, det være sig i selve strafudmålingen eller i form af hurtigere prøveløsladelse, lempeligere afsoningsforhold el.lign. Mindretallet finder således, at konfliktråd som alternativ ikke afgørende bryder med de straffeprocessuelle principper og den straffeprocessuelle praksis, der allerede forefindes, og som under alle omstændigheder i visse henseender vil blive mere udbredt.

Således som ordningen med konfliktråd som alternativ er foreslået, ser mindretallet således udvidelsen af forurettedes ”magt” som en vis – i positiv og ønsket forstand – forlængelse af den ”magt”, som forurettede allerede har. Hermed bestyrkes yderligere de intentioner, der allerede lå bag forsøgsordningen fra 1998 med konfliktråd som supplement, nemlig en styrkelse af forurettedes retsstilling, en øget mulighed for, at flere ofre restitueres ovenpå forbrydelsen, og en øget tilfredshed blandt forurettede med forløbet af sagen og resultaterne heraf. Det understreges, at det er mindretallets opfattelse, at en sådan styrkelse er rimelig og ønskelig.

Med det grundlæggende udgangspunkt, at staten/samfundet er den ene part i en forbrydelse og gerningspersonen den anden, er det – selv om mæglerens tilstedeværelse og funktion på flere måder kan siges at være ”staten/samfundet” i et konfliktråd som alternativ – klart, at der må være en grænse for, hvor meget ”magt” forurettede kan gives, og at det måske væsentligste afvejningshensyn her vedrører forbrydelsens alvorlighedsgrad. Mindretallet anbefaler derfor, at konfliktråd som alternativ ikke anvendes for

forbrydelser, hvor praksis er en ubetinget frihedsstraf på over 3 måneder, samt at det for de korte, ubetingede frihedsberøvelser (3 måneder og derunder) alene foreslås gennemført som en forsøgsordning.

I den norske ordning anvendes konfliktråd ikke som alternativ til ubetingede frihedsstraffe. Når det foreslås gjort som en forsøgsordning i Danmark, er det fordi en række af de typiske anvendelsesområder, som også er de områder, hvor udenlandske erfaringer har været mest positive, vedrører simpel vold. Simple vold straffes typisk ikke med ubetinget frihedsstraf i bl.a. Norge, hvorfor det dér er en del af området for konfliktråd som alternativ. Retsbevidsthedsundersøgelserne i Danmark tyder som nævnt på, at der vil være almindelig opbakning til at anvende konfliktråd som alternativ i disse sager. Det er tillige en almen kriminologisk erfaring, at jo større risiko man tør tage, desto større er den kriminalpræventive gevinst. Det er derfor ikke nogen urimelig hypotese at have, at den reduktion, man kan opnå i tilbagefald, vil være mindst lige så stor – og sandsynligvis endnu større – ved eksempelvis konfliktråd anvendt i voldssager, hvor praksis er en kort, ubetinget frihedsstraf, som i sager, hvor praksis er en betinget frihedsstraf (begrundet i gode personlige forhold el.lign.). Det er imidlertid en hypotese, og det foreslås derfor som en forsøgsordning, der skal udvurderes, og ikke umiddelbart som en del af den permanente ordning.

Et flertal i udvalget har anført en principiel bekymring for, at der ved konfliktråd som alternativ i visse sager kan være en risiko for, at den forurettede udsættes for pression el.lign. fra gerningsmandens side med henblik på at presse forurettede til at lade sagen konfliktrådsbehandle. En del af udvalgets flertal giver også udtryk for, at man kan frygte, at gerningspersonen i visse tilfælde vil deltage på skrømt. Det ville være særdeles uheldigt, hvis pressioener og deltagelse på skrømt blev en bivirkning af konfliktråd som alternativ, men mindretallet peger på, at ved en ordning som den foreslåede, er det lidet sandsynligt, at det vil forekomme i praksis. På basis af de omfattende og efterhånden langvarige erfaringer, man i Norge og andre steder har med konfliktråd som alternativ, kan det således med sikkerhed siges, at de her nævnte mulige problemer ikke dér er forekommet i praksis.

Ved udvalgets 6. møde holdt professor dr. jur. Vibeke Vindeløv og seniorrådgiver ved sekretariatet ved konfliktrådene i Norge Siri Kemény oplæg, ligesom lektor Annika Snare holdt oplæg ved udvalgets 8. møde.

Alle tre oplægsholdere fortalte om de udenlandske, herunder ikke mindst de norske erfaringer med konfliktråd, hvor disse har været alternative til straf, og oplægsholderne bekendt er der ikke på noget tidspunkt registreret sager, hvor forurettede har forsøgt at misbruge sin mulighed for at have indflydelse på, om sagen skal fortsætte i retten, ligesom der heller ikke er registreret sager, hvor gerningsmanden skulle have udsat forurettede for repressalier eller anden pression, hvis forurettede har nægtet at deltage i konfliktråd.

De praktiske erfaringer tyder således ikke på, at de problemer, som man ud fra en teoretisk overvejelse kunne frygte ville kunne opstå, har givet anledning til problemer, hvilket kan tænkes at skyldes, at de sager, der er egnede til at blive behandlet i konfliktråd er de mindst alvorlige sager begået af oftest unge kriminelle med ingen eller kun en begrænset kriminel fortid bag sig. Hertil kommer, at de udenlandske og danske erfaringer med konfliktråd tyder på, at mæglerens rolle og hele opbygningen af konfliktrådsordningen gør, at et forsøg på at spekulere i ordningen vil vise sig frugtesløst meget tidligt i forløbet.

Udover de betydelige præventive og repressive fordele samt ikke mindst de store principielle og reelle fordele for forurettede, som mindretallet vurderer vil være forbundet med konfliktråd som alternativ, skal mindretallet endelig fremhæve, at en sådan ordning i lighed med, hvad der har gjort sig gældende i udlandet, må forventes at kunne yde et markant bidrag til aflastning af et overfyldt og presset strafferetligt system og i øvrigt også samlet set vil være et billigere system end det nuværende. Der bliver flere ressourcer og mere tid til at tage sig af de alvorligste forbrydelser.

6.8. Forurettedes forhold

I dag foretager politiet en indledende egnethedsvurdering af sagen og af sagens parter. Politiet vurderer således ved sin visitation af sagen blandt andet, om forurettede er egnede til deltagelse i konfliktråd. Det vil i praksis typisk være psykisk syge forurettede eller misbrugere, som politiet sorterer fra, fordi det vurderes, at sådanne forurettede ikke vil være i stand til at indgå i en meningsfuld dialog under et konfliktråd.

Som nævnt ovenfor i afsnit 6.6 finder udvalget, at kravet om frivillighed fra parternes side skal fastholdes som en betingelse for deltagelse i konfliktråd. Det er som nævnt ovenfor udvalgets opfattelse, at dette krav forudsætter en vis grad af modenhed (habilitet) hos parterne.

Der har således også i praksis været eksempler på, at forurettede på grund af ung alder ikke er fundet egnede til deltagelse i konfliktråd.

Det er udvalgets opfattelse, at det fortsat bør være muligt for den visiterende myndighed på baggrund af en konkret vurdering af forurettedes egnethed at sortere de forurettede fra, som ikke findes psykisk egnede til deltagelse i konfliktråd, eller som ikke vurderes at besidde den fornødne modenhed. Idet problemstillingen tilsyneladende ikke har givet anledning til vanskeligheder i praksis, finder udvalget ikke, at det er nødvendigt at fastsætte nærmere regler herom.

6.9. Fortrolighed og vidnepligt

Det er en afgørende forudsætning for en vellykket mægling i konfliktråd, at parterne er villige til at åbne sig og tale frit. For at undgå, at parterne er tilbageholdende med at udtale sig om eventuelt følsomme forhold af frygt for, at oplysningerne bliver videregivet, har udvalget overvejet, om der skal fastsættes nærmere regler for videregivelsen af oplysninger fremkommet i konfliktråd, herunder i form af vidneforklaringer under en efterfølgende retssag.

Der henvises i den forbindelse til tilsvarende overvejelser om tavshedspligt og vidnepligt i Retsplejerådets betænkning nr. 1481/2006 om retsmægling.

6.9.1. Mæglere

Det følger af straffelovens § 152, at den, der virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder. Bestemmelsen finder tilsvarende anvendelse på den, som i øvrigt er eller har været beskæftiget med opgaver, der udføres efter aftale med en offentlig myndighed, jf. straffelovens § 152 a.

Det følger af forvaltningslovens § 27, stk. 1, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt efter straffelovens § 152, blandt andet når hemmeligholdelse er nødvendig for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

Med den ordning, som udvalget har lagt op til, jf. afsnit 6.1, må mæglerne antages at være omfattet af straffelovens regler om tavshedspligt. For at imødegå den nævnte risiko for, at parterne er tilbageholdende med at udtale sig under mæglingen, er det efter udvalgets opfattelse af afgørende betydning, at mæglere i konfliktråd er undergivet tavshedspligt, og udvalget finder som følge af den centrale betydning af mæglerens tavshedspligt, at der bør fastsættes en udtrykkelig lovregel, der fastslår, at mæglerne pålægges tavshedspligt om oplysninger, som fremkommer under mæglingen. Udvalget finder, at en sådan regel bør udformes som en henvisning til straffelovens § 152.

Når en sag, der har været behandlet i konfliktråd, efterfølgende skal behandles som en traditionel straffesag, vil spørgsmålet om vidne- og bevisførelse vedrørende oplysninger, som er fremkommet under mæglingen, som udgangspunkt være reguleret af retsplejelovens regler herom, således at mæglere i mangel af særlige regler herom som udgangspunkt skal afgive vidneforklaring om forhold, som er kommet til deres kundskab i forbindelse med mæglingen, jf. retsplejelovens § 168.

Det er imidlertid i forlængelse af det anførte om mæglerens tavshedspligt udvalgets opfattelse, at der bør fastsættes regler om vidneudelukkelse for mæglerne. Udvalget finder, at der bør gælde de samme regler for mæglerne i konfliktråd, som gælder for retsmæglerne (og advokater og læger) i medfør af retsplejelovens § 170, stk. 1. Det følger af denne bestemmelse, at de i bestemmelsen nævnte personer ikke kan afkræves vidneforklaring om det, som er kommet til deres kundskab ved udøvelsen af deres virksomhed, mod dens ønske, som har krav på hemmeligholdelse. Retten har imidlertid i medfør af § 170, stk. 2, adgang til at pålægge de pågældende at afgive vidneforklaring, når forklaringen anses for at være af afgørende betydning for sagens udfald, og sagens beskaffenhed og dens betydning for vedkommende part eller samfundet findes at berettige til, at forklaring afgives.

Udvalget foreslår, at en sådan regel om vidneudelukkelse for mæglerne udformes som en henvisning til retsplejelovens § 170.

Der henvises i øvrigt til lovudkastets § 6.

6.9.2. Parterne og øvrige deltagere i konfliktråd

Mægling i konfliktråd forudsætter som nævnt, at gerningsmanden i det væsentlige har tilstået forholdet. Det strafbare forhold, som har været drøftet i konfliktrådet, vil derfor antagelig i praksis i mange tilfælde kunne afgøres som en tilståelsessag i medfør af retsplejelovens § 831. Spørgsmålet om vidneførelse vil således kun opstå i sager med flere gerningsmænd eller i de tilfælde, hvor sagen alligevel ikke kan behandles som tilståelsessag, enten fordi gerningsmanden har trukket sin tilståelse tilbage, eller fordi tilståelsen ikke lever op til kravene i retsplejelovens § 831.

Udvalget har overvejet, om der bør fastsættes særlige regler, som indebærer, at parterne og øvrige personer, der deltager i konfliktråd, herunder personer, som deltager på vegne af eller sammen med forurettede, forældremyndighedsindehavere og bisiddere, ikke må videregive oplysninger,

der er kommet frem under mæglingen. Det bemærkes i den forbindelse, at spørgsmålet om parternes eller tredjemænds videregivelse af fortrolige oplysninger fra konfliktråd ikke under forsøgsordningen ses at have givet anledning til problemer i praksis.

Det er udvalgets opfattelse, at det på tilsvarende måde som med mæglerne er væsentligt for en vellykket konfliktrådsbehandling, at parterne kan stole på, at de oplysninger, der kommer frem under mæglingen, ikke uden videre bliver videregivet til andre.

Udvalget finder, at det er vigtigt, at parterne sammen med mægleren i konfliktrådet – på samme måde som under forsøgsordningen – indledningsvis drøfter spørgsmålet om fortrolighed og indgår en aftale om fortrolighedens nærmere omfang. En sådan aftale bør også omfatte andre personer, der deltager i mæglingsmødet, herunder nære pårørende og bisiddere. Udgangspunktet må være, at oplysninger, der fremkommer under konfliktrådet, er fortrolige, det vil sige, at de ikke frit kan videregives, medmindre parterne aftaler andet.

Hvis en oplysning i øvrigt er offentligt tilgængelig, bør det forhold, at oplysningen indgår i en konfliktmægling, efter udvalgets opfattelse normalt ikke føre til, at oplysningen herved bliver omfattet af aftalen om fortrolighed. Endvidere finder udvalget, at en aftale om fortrolighed normalt bør udformes sådan, at en deltager i et konfliktråd frit kan videregive en oplysning, hvis den hidrører fra den pågældende selv. En aftale om fortrolighed må under alle omstændigheder vige, i det omfang det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives, f.eks. efter reglerne i lov om social service om offentligt ansattes pligt til at indberette vanrøgt af børn.

I det omfang en af parterne videregiver fortrolige oplysninger fra konfliktrådet, vil personen efter omstændighederne kunne pådrage sig et erstatningsansvar efter dansk rets almindelige erstatningsregler, ligesom en uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger efter omstændighederne kan være omfattet f.eks. af straffelovens regler om fredskrænkelser.

Det må efter udvalgets opfattelse anses for mest hensigtsmæssigt, at rammerne for parternes fortrolighed fastlægges i den ovennævnte aftale herom, og udvalget finder som udgangspunkt, at der ikke er behov for nærmere at lovregulere dette spørgsmål, jf. dog nedenfor.

Udvalget har endvidere overvejet, om deltagerne i konfliktråd på samme måde som mægleren, jf. afsnit 6.9.1. ovenfor, bør være udelukket fra at afgive forklaring under en senere retssag om det, der er kommet frem under mæglingen.

Et flertal i udvalget (Sanne Bager, Biørn Bakdal, Jørgen Merrild Bie, Skipper Pelle Falsled, Ingeborg Gade, Inge Neergaard Jessen og Jens Røn) har i den forbindelse overvejet flere forskellige modeller. En mulighed kunne være at indføre en lovregel om, at oplysninger, der er fremkommet under et konfliktråd, som udgangspunkt er fortrolige. Dette vil indebære, at forurettede og andre (bortset fra gerningsmanden), der har deltaget i konfliktrådet, vil blive omfattet af retsplejelovens § 170, stk. 3, hvorefter retten kan bestemme, at forklaring ikke skal afgives om forhold, med hensyn til hvilke den pågældende har tavshedspligt, og hvis hemmeligholdelse har væsentlig betydning. Der vil i den forbindelse skulle tages stilling til, hvordan en sådan regulering bør udformes i forhold til den tiltalte i straffesagen, jf. også nedenfor.

Fra et sammenligneligt område kan nævnes, at en sådan model er valgt i relation til retsmægling i civile sager, hvor udgangspunktet efter retsplejelovens § 277 er, at oplysninger, der fremkommer under en retsmægling, er fortrolige, medmindre parterne aftaler andet, eller oplysningerne i øvrigt er offentligt tilgængelige. En part kan dog videregive oplysninger fra en retsmægling, hvis oplysningen hidrører fra parten selv, eller det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningerne skal videregives. En særlig form for oplysningspligt foreligger i det omfang, en person er undergivet vidnepligt.

Forbuddet mod videregivelse af fortrolige oplysninger fra retsmæglingen gennembrydes således, hvis en part under fortsættelsen af retssagen efter modpartens påstand er forpligtet til at afgive forklaring, jf. retsplejelovens § 302, hvor der er knyttet processuel skadevirkning til ikke at svare, jf. retsplejelovens § 344, stk. 2. Tilsvarende gør sig gældende, hvis en part under en senere anden retssag optræder som vidne og er forpligtet til at afgive vidneforklaring. Det vil i sådanne tilfælde bero på de almindelige vidneregler, herunder navnlig retsplejelovens § 170, stk. 3, jf. ovenfor, om parten vil være forpligtet til at afgive (vidne)forklaring og dermed videregive fortrolige oplysninger fra retsmæglingen.

I forhold til retsmægling, der angår civile sager med to i princippet lige-stillede parter, er der for så vidt angår konfliktråd tale om straffesager, hvor på den ene side vidnerne (herunder den forurettede) har pligt til at udtale sig og tale sandt, mens tiltalte har ret til at forholde sig tavs og ikke har pligt til at tale sandt, hvis han eller hun vælger at udtale sig. I civile sager er udgangspunktet endvidere, at parterne kan råde over sagen, og hvordan den skal føres for retten (dispositions- og forhandlingsmaksimen), mens der i straffesager bl.a. gælder et princip om ”den materielle sandhed”. Hertil kommer, at tiltalte i almindelighed bør have adgang til at fremlægge alle oplysninger, der kan tale til gunst for den pågældende, jf. også nedenfor.

En anden mulighed kunne være at tage udgangspunkt i en regel om vidneudelukkelse, således at en person, der har deltaget i et konfliktråd, ikke kan afgive vidneforklaring om, hvad der måtte være kommet frem under konfliktrådet. I overensstemmelse med de grundprincipper, der gælder for retsplejelovens regler om vidneudelukkelse, bør der i en sådan model være mulighed for, at retten kan bestemme, at den pågældende skal afgive forklaring trods vidneudelukkelsen, jf. f.eks. retsplejelovens § 170, stk. 2. Der ses i den forbindelse ikke at gøre sig sådanne helt særlige hensyn gældende, at vidneudelukkelsen i relation til konfliktråd i givet fald burde være absolut på samme måde som f.eks. for præster og forsvarere i straffesager, hvor helt særlige hensyn til fortrolighed mv. gør sig gældende. Der vil også i denne model skulle tages stilling til bestemmelsens nærmere udformning i relation til den tiltalte i straffesagen.

Endelig kunne en tredje mulighed være en model, hvor parterne sammen med mægleren fastlægger rammerne for fortrolighed og i den forbindelse aftaler, i hvilket omfang der gælder fortrolighed om det, der kommer frem i konfliktrådet, jf. ovenfor.

Efter denne model beror det på almindelige straffeprocessuelle principper om rettens mulighed for at afskære overflødig og/eller irrelevant bevisførelse under en straffesag, i hvilket omfang der vil være mulighed for, at deltagerne i konfliktrådet kan afgive forklaring om det, der måtte være kommet frem under konfliktrådet. Dette vil således bero på rettens konkrete vurdering af samtlige omstændigheder i den enkelte sag, men det må antages, at retten i almindelighed vil være særdeles tilbageholdende med at tillade bevisførelse, som ikke angår umiddelbare indtryk, observationer mv. i forbindelse med, at den strafbare handling blev begået, men alene angår parternes efterfølgende drøftelser under konfliktrådet. I den forbindelse må det også antages at ville indgå med betydelig vægt, at konfliktrådet lægger op til, at parterne har en bredere drøftelse af deres oplevelse af den strafbare handling, herunder reaktionen efter den strafbare handling, og at det ikke er hensigten i konfliktrådet at søge at fastlægge eller opnå enighed om det præcise hændelsesforløb omkring den strafbare handling.

Hvis man vælger at søge at lovregulere spørgsmålet om, i hvilket omfang der er mulighed for under en eventuel senere straffesag at afgive forklaring om, hvad der måtte være kommet frem under konfliktrådet (dvs. de to første modeller nævnt ovenfor), bliver et væsentligt spørgsmål efter flertallets opfattelse forholdet mellem den forurettede og gerningsmanden (den tiltalte).

Det kan således anføres, at væsentlige hensyn til den tiltalte kan tale for, at han eller hun under straffesagen i givet fald får mulighed for at fremlægge de oplysninger fra konfliktrådet, som kan tale til gunst for den pågældende. En regel, der udtrykkeligt afskærer afgivelse af forklaringer om, hvad der måtte være kommet frem under konfliktrådet, vil således i realiteten alene gælde for den forurettede (og eventuelle andre deltagere i konfliktrådet). Dette vil imidlertid samtidig indebære et principielt brud på den ligestilling, der bør

gælde mellem parterne i konfliktrådet, idet der ikke vil gælde de samme regler for parternes mulighed for efterfølgende at fremlægge oplysninger fra konfliktrådet under en eventuel senere straffesag.

Der opstår med andre ord i givet fald et valg mellem enten at lovfæste denne ulighed mellem parterne i relation til muligheden for at fremlægge oplysninger fra konfliktrådet eller – hvis man ønsker at fastholde den principielle ligestilling mellem parterne i konfliktrådet – at lovfæste, at den tiltalte i en bestemt situation afskæres fra at fremlægge oplysninger, der potentielt kunne tale til gunst for ham eller hende. I begge tilfælde synes der at rejse sig principielle spørgsmål dels i relation til konfliktrådsordningen, dels i relation til almindelige straffeprocessuelle principper mv.

På denne baggrund og henset til, i hvilket omfang en sådan situation må forventes reelt at ville opstå i praksis, finder flertallet det rigtigst, at det nævnte spørgsmål ikke søges lovreguleret, således at retten ud fra en konkret vurdering vil skulle tage stilling til spørgsmålet, hvis det måtte opstå i en konkret straffesag. Som anført ovenfor må det i den forbindelse forventes, at domstolene i praksis vil være særdeles tilbageholdende med at tillade, at parterne afgiver forklaring om oplysninger, som alene måtte være kommet frem under konfliktrådet, og som ikke direkte angår observationer, indtryk mv., da den strafbare handling blev begået.

Et mindretal i udvalget (Flemming Balvig, Janus Malcolm Pedersen, Inge Christensen, Karin Steen Madsen og Eva Smith) kan ikke tilslutte sig disse betragtninger. Mindretallet er enig i, at der kun sjældent vil blive problemer, idet de fleste sager må antages at kunne afgøres som tilståelsessager, hvorfor der ikke vil være behov for, at forurettede vidner i retten. Men som nævnt kan det forekomme, at forurettede gengiver tiltaltes udtalelser fra konfliktrådet, ikke mindst hvis konfliktrådet er forløbet dårligt, og forurettede derfor ønsker at ramme sigtede. Og den blotte mulighed kan efter mindretallets opfattelse forringe antallet af vellykkede konfliktråd.

Mindretallet finder, at det af hensyn til fuldstændig åbenhed fra begge parter i konfliktrådet (hvilket er forudsætningen for et vellykket konfliktråd) er af stor

betydning, at den sigtede ikke er bange for at kunne komme til at skade sig selv ved sine udtalelser. Det må også befrygtes, at forsvarsadvokater vil blive forpligtede til at advare deres klienter mod konsekvenserne ved at deltage i konfliktråd, hvis der er mulighed for, at dette senere kan skade klientens sag.

Mindretallet skal i den forbindelse henvise til FN's resolution nr. 2002/12 om grundlæggende retningslinjer vedrørende brugen af Restorative Justice-programmer i straffesager, der er nævnt under afsnit 5.4. Det fremgår her, at deltagelse i mægling ikke bør blive brugt som bevis for en tilståelse i en efterfølgende retssag.

Mindretallet foreslår derfor, at der i udkast til forslag til lov om konfliktråd og i retsplejeloven indsættes en paragraf af følgende indhold:

”Oplysninger, der er fremkommet i forbindelse med et møde i konfliktråd, kan ikke anvendes i retten som bevis mod tiltalte.”

Mindretallet er opmærksom på, at det også er denne retstilstand, der i praksis må antages at blive resultatet af flertallets indstilling. Der er imidlertid stor forskel på, om en given retstilstand er en forventning til domstolens sagsbehandling eller en egentlig retssikkerhedsgaranti for tiltalte indskrevet i loven.

Forslaget betyder, at der vil komme til at gælde forskellige regler for forurettede og tiltalte, hvis en sag, der har været i konfliktråd, senere ender i retten som en sag med bevisbedømmelse. Dette vil imidlertid være tilfældet, hvad enten en sådan regel lovfæstes eller ej. Efter retsplejelovens almindelige regler er tiltalte og forurettede ikke ligeberettigede parter under en straffesag, som de er under et konfliktråd.

Mindretallet finder, at den ovennævnte regel bør indføres i udkast til lov om konfliktråd som § 5 a.

Endvidere bør den indføres i retsplejeloven. Den hører ikke til under vidnefritagelse/vidneudelukkelse, da der formentlig er tale om et vidne, der

gerne vil udtale sig. Reglen udspringer af forbuddet mod selvinkriminering, som er en del af dansk ret og beskyttet af den Europæiske Menneskeretskonvention.

I den danske retsplejelov findes forbuddet kun indirekte i § 752, hvorefter politiet inden afhøringen skal gøre den sigtede bekendt med, at han har ret til at nægte at udtale sig. Det samme gælder i retten. I denne situation er der imidlertid tale om, at andre (forurettede) vil gengive sigtedes udtalelser.

Mindretallet finder derfor, at det bedste sted er retsplejelovens § 185 som et nyt stk. 3.

6.10. Tidspunktet for konfliktrådsbehandlingen

Som det fremgår af afsnit 3.2.4, viste CASA's evaluering af forsøgsordningen, at de forurettede, der ikke ønskede at deltage i konfliktråd, blandt andet begrundede dette med, at der var forløbet for lang tid siden gerningstidspunktet. Af de personer, der deltog i konfliktråd, pegede 4 ud af 10 personer på, at der var gået for lang tid fra gerningstidspunktet, til konfliktrådene blev afholdt.

Udvalget har på den baggrund overvejet, om der bør fastsættes nærmere retningslinjer for, på hvilket tidspunkt en sag skal behandles i konfliktråd.

Efter udvalgets opfattelse bør det ikke mindst af hensyn til forurettedes mulighed for at få bearbejdet hændelsen og komme videre tilstræbes, at konfliktråd afholdes så hurtigt som muligt efter gerningstidspunktet. Endvidere har domstolene mulighed for at tillægge deltagelse i konfliktråd betydning ved straffastsættelsen i strafformildende retning, jf. afsnit 6.7.1 Dette forudsætter naturligvis, at konfliktrådsbehandlingen er gennemført inden straffesagens behandling ved retten.

Udvalget peger i den forbindelse på, at blandt andet voldssager er omfattet af en målsætning om en sagsbehandlingstid på 30 dage ved politiet og 37 dage ved domstolene. På den baggrund vil det i voldssager være særligt relevant

med en hurtig gennemførelse af konfliktråd. Det bemærkes, at der ikke ses at være noget til hinder for, at sagen behandles i konfliktråd sideløbende med, at straffesagen forberedes til hovedforhandling.

Det kan ikke udelukkes, at konfliktrådsbehandling inden straffesagens behandling i retten i visse tilfælde vil kunne betyde, at gerningsmandens og/eller forurettedes forklaring i et eller andet omfang bliver påvirket af mødet i konfliktrådet. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at spørgsmålet overvejende er af teoretisk karakter, da langt de fleste af de sager, der findes egnede til konfliktrådsbehandling, som ovenfor anført må forventes at kunne afgøres som tilståelsessager uden bevisførelse. Det er endvidere udvalgets vurdering, at en situation, hvor gerningsmanden forsøger at påvirke forurettede eller lignende, ikke vil få lov til at udvikle sig i praksis, da mægleren vil gribe ind og afbryde konfliktrådet.

Det er udvalgets opfattelse, at det er væsentligt at holde muligheden for deltagelse i konfliktråd åben i alle faser af straffesagens forløb, og at det ikke på forhånd bør være udelukket at behandle en sag i konfliktråd endog lang tid efter, at sagen er blevet pådømt ved retten. Der kan være situationer, hvor der først lang tid efter gerningstidspunktet opstår et behov hos forurettede for at møde gerningsmanden, ligesom det ikke kan udelukkes, at der kan være gerningsmænd, for hvem det efter længere tids fængsling pludselig virker meningsfuldt at møde forurettede for at give ham eller hende en undskyldning, selvom den pågældende gerningsmand oprindeligt ikke ønskede at deltage i konfliktråd.

Kapitel 7

Lovudkast med bemærkninger

7.1. Lovudkast

Forslag
til
Lov om konfliktråd

§ 1. I samtlige politikredse oprettes konfliktråd, hvor forurettede og gerningsmand sammen med en neutral mægler kan mødes i anledning af en strafbar handling.

§ 2. Deltagelse i konfliktråd er frivilligt. Mægling i konfliktråd kan kun ske, hvis den, der er sigtet i sagen, i det væsentlige har tilstået det påsigtede forhold.

§ 3. Børn og unge under 18 år kan ikke uden forældremyndighedsindehaverens samtykke deltage i konfliktråd.

§ 4. Mægling i konfliktråd træder ikke i stedet for straf eller andre retsfølger af den strafbare handling.

Af et mindretal (5 medlemmer):

§ 4 a. Mægling i konfliktråd kan i mindre alvorlige sager træde i stedet for straf eller andre retsfølger af den strafbare handling.

§ 5. Straffelovens § 152 og retsplejelovens § 170, stk. 1-2 og 4, finder tilsvarende anvendelse for mæglere i konfliktråd.

Af et mindretal (5 medlemmer):

§ 5 a. Oplysninger, der er fremkommet i forbindelse med et møde i konfliktråd, kan ikke anvendes i retten som bevis mod tiltalte.

§ 6. Mæglingen afsluttes, hvis mægleren bestemmer det, eller en af parterne anmoder om det.

§ 7. Justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om konfliktråd i straffesager. Justitsministeren kan bestemme, at ordningen også kan omfatte andre sager end straffesager.

§ 8. Loven træder i kraft den...

§ 9. I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr....., foretages følgende ændring:

1. I § 82, nr. 11, indsættes efter ”at gerningsmanden”: ”ved deltagelse i konfliktråd eller på anden måde”.

Af et mindretal (5 medlemmer):

§ 9 a. I lov om rettens pleje, jf. lovbekendtgørelse nr....., foretages følgende ændring:

1. I § 185 indsættes som nyt stk. 3: ”Oplysninger, der er fremkommet i forbindelse med et møde i konfliktråd, kan ikke anvendes i retten som bevis mod tiltalte.”

§ 10. Lovens § 9 gælder ikke for Grønland.

Stk. 2. Lovens §§ 1-8 kan ved kongelig anordning sættes i kraft helt eller delvis for Grønland med de ændringer, som de særlige grønlandske forhold tilsiger.

Stk. 3. Loven kan ved kongelig anordning sættes i kraft helt eller delvis for Færøerne med de ændringer, som de særlige færøske forhold tilsiger.

7.2. Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser

Til § 1

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at der oprettes konfliktråd i samtlige politikredse i landet.

I konfliktråd får den forurettede og gerningsmanden som et supplement til sædvanlig retsforfølgning mulighed for at møde hinanden under en neutral tredjemand – en mægler – tilstedeværelse for at tale om den strafbare handling. Mæglerens opgave er at fungere som mødeleder og præsentere mødets ”spilleregler” for parterne.

Konfliktråd giver forurettede mulighed for at komme til orde over for gerningsmanden og give udtryk for, hvordan han eller hun har oplevet den strafbare handling, og hvilke konsekvenser handlingen har haft. Mødet med gerningsmanden giver desuden forurettede mulighed for at stille spørgsmål til den begåede handling og indgå en aftale med gerningsmanden, f.eks. om materiel eller immateriel genoprettelse. Konfliktråd kan således medvirke til, at forurettede får bearbejdet den vrede og angst, som den kriminelle handling har medført, og være med til at give forurettede en følelse af større tryk i hverdagen.

Konfliktråd giver samtidig gerningsmanden mulighed for at se og forholde sig til de menneskelige følger af den kriminelle handling og i direkte kontakt med den forurettede at påtage sig ansvar for handlingen. Dette kan udmøntes i en aftale om materiel eller immateriel genoprettelse, f.eks. en undskyldning. Konfliktråd kan dermed medvirke til at øge gerningsmandens ansvarlighed for fremtidige handlinger.

Behandlingen i konfliktråd er ikke begrænset til bestemte former for kriminalitet. En forudsætning for, at en sag kan behandles i konfliktråd, er dog, at der er et identificerbart offer for forbrydelsen. Visse sagstyper som f.eks. visse narkotikaforbrydelser og våbenlovsovertrædelser vil således som udgangspunkt ikke kunne henvises til konfliktråd. Det må forventes, at de

sagstyper, der under forsøgsordningen har været kerneområde for ordningen, også fremover naturligt vil være kerneområde for konfliktrådene, det vil sige navnlig sager om vold, indbrud, andet tyveri, røveri og hærværk. Der er imidlertid ikke noget til hinder for at behandle sager vedrørende andre former for kriminalitet i konfliktrådene, forudsat at de øvrige betingelser for at lade en sag behandle i konfliktråd, herunder sagens egnethed, er opfyldt. Det kunne f.eks. være sager om uagtsomt trafikdrab, hvor gerningsmanden mødes med de efterladte til den dræbte.

Parternes pårørende har mulighed for at deltage sammen med parten eller i stedet for denne, hvis parten måtte ønske det, medmindre mægleren vurderer, at særlige hensyn taler imod, jf. afsnit 6.5.1 Er parten under 18 år, forudsættes det, at partens forældremyndighedsindehaver får adgang til at deltage i konfliktrådet sammen med parten. Det forudsættes endvidere, at parterne kan møde med en bisidder, jf. bemærkninger til lovudkastets § 7 nedenfor.

Det forudsættes, at en sag kan behandles i konfliktråd på alle stadier af en straffesags forløb, og der er således ikke noget til hinder for, at parterne kan mødes i et konfliktråd under eller efter gerningsmandens afsoning af straffen.

Som det fremgår af betænkningens afsnit 6.2, foreslår udvalget for så vidt angår organiseringen af konfliktrådene, at Rigspolitiet tillægges det overordnede ansvar for og løbende følger konfliktrådene. Det forudsættes i den forbindelse, at Rigspolitiet varetager opgaver som uddannelse, efteruddannelse og udpegelse af mæglere til konfliktrådene. Udvalget har endvidere lagt op til, at Rigspolitiet som den overordnede ansvarlige myndighed har ansvaret for løbende at evaluere ordningen og udarbejde informationsmateriale om konfliktrådene samt afholder udgifterne til konfliktrådene.

Som nærmere beskrevet i afsnit 6.1.2 anbefaler udvalget, at visitationen af sager til konfliktråd foregår i to led, således at den polititjenestemand, der behandler sagen, alene skal foretage en indledende, overordnet visitation af sagerne. Den pågældende vil således alene skulle foretage en vurdering af, om sagen er umiddelbart uegnet til konfliktråd, herunder fordi

gerningsmanden ikke kan erkende det påsigtede forhold, eller fordi der er tale om offerløse forbrydelser som f.eks. narkotikakriminalitet.

Udvalget foreslår, at der i de enkelte politikredse ansættes en lokal koordinator, som dels foretager den endelige, grundigere visitation af sagerne, dels videresender sagen til en af de lokale mæglere, som skal mægle i sagen. I forbindelse med dette andet led i visitationen skal den lokale koordinator foretage en nærmere og grundigere vurdering af sagens og parternes egnethed.

Behandling i konfliktråd forudsætter således, at gerningsmanden og forurettede ud fra en konkret vurdering af blandt andet deres psykiske tilstand findes at være egnede til at deltage i konfliktråd. I vurderingen af gerningsmandens egnethed bør det bl.a. tillægges betydning, om gerningsmanden findes at være uegnet til straf, herunder i medfør af straffelovens § 16. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at hensynet til forurettede tilsiger, at sagen søges behandlet i konfliktråd, selvom gerningsmanden er psykisk syg og uegnet til straf. Denne vurdering må efter udvalgets opfattelse bero på et konkret skøn i den enkelte sag. Det må endvidere forudsætte, at parterne er i stand til at afgive et habilt samtykke, jf. herom bemærkningerne til lovudkastets § 2 nedenfor.

Adgangen til at deltage i konfliktråd er i øvrigt ikke begrænset i forhold til gerningsmænd, der tidligere er straffet, eller gerningsmænd i en særlig aldersgruppe.

Der henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 6.

Til § 2

Efter den foreslåede bestemmelse er det en betingelse for at deltage i konfliktråd, at parterne deltager frivilligt. Det forudsættes, at den pågældende lokale koordinator, der foretager den nærmere visitation af sagerne, inden konfliktrådet tager kontakt til parterne og indhenter deres og – hvis parterne er under 18 år – forældremyndighedsindehaverens samtykke til, at parterne

mødes og deltager i et konfliktråd, jf. også lovudkastets § 3. Parterne kan tilbagekalde deres samtykke på et hvilket som helst tidspunkt med den virkning, at konfliktrådet afbrydes, og sagen alene behandles i det sædvanlige strafferetlige system, jf. også den foreslåede § 6 og bemærkningerne hertil nedenfor. Endvidere er det en forudsætning for parternes deltagelse i konfliktråd, at de er i stand til at afgive et habilt samtykke, det vil sige, at de pågældende må antages at have den fornødne forståelse for, hvad det vil sige at deltage i konfliktråd.

Det foreslås, at gerningsmanden i det væsentlige skal have afgivet en tilståelse, for at sagen kan behandles i konfliktråd. Gerningsmanden skal ikke nødvendigvis have aflagt en tilståelse i overensstemmelse med retsplejelovens § 831 om tilståelsessager, men skal dog have erkendt i et sådant omfang, at gerningsmandens erkendelse kan danne grundlag for en meningsfuld dialog i konfliktrådet. Der kan f.eks. være tale om situationer, hvor gerningsmanden og forurettede er enige om det faktiske hændelsesforløb, men hvor gerningsmanden ikke i fuldt omfang kan erkende at have haft forsæt til gerningen. Den nærmere vurdering af, om erkendelsen har en sådan karakter, at sagen vil kunne behandles i konfliktråd, må bero på en konkret vurdering i den enkelte sag.

Der henvises i øvrigt til betænkningens afsnit 6.6.

Til § 3

Den foreslåede bestemmelse fastslår, at den eller de personer, der har forældremyndigheden skal give samtykke til, at børn og unge under 18 år deltager i et konfliktråd.

Det følger af forældreansvarslovens § 1, at børn og unge under 18 år er undergivet forældremyndighed. Forældremyndighedens indehaver skal drage omsorg for barnet og kan træffe afgørelse om dets personlige forhold ud fra barnets interesse og behov, jf. forældreansvarslovens § 2, stk. 1. Et barn kan således som udgangspunkt ikke træffe beslutninger om personlige forhold uden samtykke fra den eller de personer, der har forældremyndigheden. Har

forældre fælles forældremyndighed, kræver væsentlige beslutninger vedrørende barnets forhold enighed mellem forældrene. Den forælder, som barnet har bopæl hos, kan træffe afgørelse om overordnede forhold i barnets daglige liv, herunder hvor i landet bopælen skal være, jf. forældreansvarslovens § 3.

Hvis et barn er anbragt uden for hjemmet, må beslutningen om, hvem der skal give samtykke til, at barnet kan deltage i konfliktråd, antages at skulle afgøres af kommunen.

En beslutning om, hvorvidt et barn kan deltage i konfliktråd, må antages at vedrøre barnets personlige forhold. En sådan beslutning skal således træffes af den eller de personer, der har forældremyndigheden. Bopælsforælderen kan normalt give samtykke til, at et barn deltager i konfliktråd. Angår konfliktrådet et alvorligt, personligt overgreb mod barnet eller begået af barnet, f.eks. voldtægt, røveri eller lignende, må deltagelse i konfliktråd antages at være en væsentlig beslutning om barnets forhold, som kræver samtykke fra begge indehavere af forældremyndigheden.

På den baggrund finder udvalget det rigtigst, at det udtrykkeligt fremgår af den foreslåede konfliktrådslov, at den eller de personer, der har forældremyndigheden skal give samtykke til, at den pågældende part under 18 år deltager i konfliktråd.

Parterne i konfliktråd har adgang til f.eks. at indgå en aftale, herunder om at gerningsmanden forpligter sig til at betale erstatning til forurettede.

Det følger af værgemålslovens § 1, stk. 2, at børn og unge under 18 år som udgangspunkt ikke kan forpligte sig ved retshandler. Børn og unge under 18 år kan således ikke selvstændigt påtage sig gældsforpligtelser, jf. værgemålslovens § 42, stk. 2, 2. pkt., det vil sige, at børn og unge under 18 år ikke kan påtage sig gældsforpligtelser uden samtykke fra værgen.

Såfremt parterne i konfliktrådet indgår en aftale af økonomisk karakter, skal forældremyndighedsindehaveren/værgen i overensstemmelse med værge-

målslovens § 42, stk. 2, 2. pkt., således efterfølgende godkende den pågældende aftale.

Værgen og den eller de personer, der har forældremyndigheden, skal som nævnt under bemærkningerne til § 1 have adgang til at deltage i konfliktrådet sammen med en part under 18 år, medmindre mægleren efter en konkret vurdering finder, at særlige hensyn taler imod.

Der henvises til betænkningens afsnit 6.6.

Til § 4

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at deltagelse i konfliktråd ikke træder i stedet for almindelig retsforfølgning og straf i forbindelse med den strafbare handling. Konfliktråd er således et supplement til sædvanlig strafferetlig forfølgning, og straffesagen mod gerningsmanden gennemføres således, selvom vedkommende har deltaget i konfliktråd.

Gerningsmandens deltagelse i konfliktråd vil imidlertid kunne tillægges betydning i formildende retning i forbindelse med straffastsættelsen, jf. lovudkastets § 9 og bemærkningerne hertil nedenfor.

Der henvises i øvrigt til betænkningens afsnit 6.7.1.

Til § 4 a

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at konfliktråd kan tilbydes som alternativ til straf i sager, hvor sanktionsvalget efter nugældende praksis vil være en betinget straf, fodlænke, samfundstjeneste eller andre mindre indgribende foranstaltninger. Mindretallet har navnlig lagt vægt på den dokumenterede præventive virkning af konfliktråd og vurderer, at hvis ordningen også tilbydes som et alternativ til straf, vil anvendelsen formentlig blive større.

Der henvises i øvrigt til mindretallets udtalelse i betænkningens afsnit 6.7.2.3.

Til § 5

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at mæglere i konfliktråd er omfattet af straffelovens regler om tavshedspligt. Det følger af straffelovens § 152, at den, der virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

Bestemmelsens henvisning til retsplejelovens § 170, stk. 1-2 og 4, indebærer, at mæglerne endvidere som udgangspunkt vil være udelukket fra at afgive forklaring om forhold, som er kommet frem under konfliktrådet. Det følger således af retsplejelovens § 170, stk. 1, at de i bestemmelsen nævnte personer ikke kan afkræves vidneforklaring om det, som er kommet til deres kundskab ved udøvelsen af deres virksomhed, mod dens ønske, som har krav på hemmeligholdelse. Retten vil dog i medfør af retsplejelovens § 170, stk. 2, kunne pålægge mæglerne at afgive vidneforklaring, når forklaringen anses for at være af afgørende betydning for sagens udfald, og sagens beskaffenhed og dens betydning for vedkommende part eller samfundet findes at berettige til, at forklaring afgives. Den foreslåede bestemmelse indebærer, at der gælder de samme vidneregler for mæglere i konfliktråd som for retsmæglere i civile sager. Mæglerens eventuelle medhjælpere vil også være omfattet af reglerne i stk. 1 og 2, jf. retsplejelovens § 170, stk. 4.

Parterne og andre deltagere i konfliktråd vil ikke være undergivet en strafsanktioneret tavshedspligt. Det forudsættes imidlertid, at parterne i konfliktrådet sammen med mægleren indledningsvis fastlægger de nærmere grænser for, hvilke oplysninger der kan videregives fra konfliktrådet. Udvalget forudsætter i den forbindelse, at udgangspunktet for parternes aftale herom er, at oplysninger, der kommer frem under konfliktrådet, er fortrolige, medmindre parterne aftaler andet, eller oplysningerne i øvrigt er offentligt tilgængelige eller hidrører fra parten selv. Endvidere vil en aftale om fortrolighed skulle vige, i det omfang det følger af lov, at oplysningen skal videregives.

Det bemærkes, at en part, i det omfang denne f.eks. i strid med den indgåede aftale herom videregiver fortrolige oplysninger fra konfliktrådet, efter omstændighederne vil kunne pådrage sig et erstatningsansvar efter dansk rets almindelige erstatningsregler, og at en uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger efter omstændighederne kan være omfattet af straffelovens regler om fredskrænkelser, jf. straffelovens kapitel 27.

Parterne og andre, der har deltaget i konfliktrådet – bortset fra mægleren – vil være omfattet af retsplejelovens almindelige regler om vidnepligt, jf. retsplejelovens § 168, og vil således som udgangspunkt skulle afgive forklaring om forhold, som er kommet frem under et konfliktråd. Det bemærkes, at hvis parterne i en konkret sag udtaler sig om forhold, der er kommet frem under konfliktrådet, men som er uden betydning for straffesagens afgørelse, har domstolene mulighed for at afskære forklaringen efter de almindelige principper om afskæring af irrelevant bevisførelse mv.

Der henvises i øvrigt til betænkningens afsnit 6.9.

Til § 5 a

Mindretallet finder, at det af hensyn til fuldstændig åbenhed fra begge parter i konfliktrådet (hvilket er forudsætningen for et vellykket konfliktråd) er af stor betydning, at den sigtede ikke er bange for at kunne komme til at skade sig selv ved sine udtalelser. Det må også befrygtes, at forsvarsadvokater vil blive forpligtede til at advare deres klienter mod konsekvenserne ved at deltage i konfliktråd, hvis der er mulighed for, at dette senere kan skade klientens sag.

Mindretallet er opmærksom på, at det også er denne retstilstand, der i praksis må antages at blive resultatet af flertallets indstilling. Der er imidlertid stor forskel på, om en given retstilstand er en forventning til domstolenes sagsbehandling eller en egentlig retssikkerhedsgaranti for tiltalte indskrevet i loven.

Forslaget betyder, at der vil komme til at gælde forskellige regler for

forurettede og tiltalte, hvis en sag, der har været i konfliktråd, senere ender i retten som en sag med bevisbedømmelse. Dette vil imidlertid være tilfældet, hvad enten en sådan regel lovfæstes eller ej. Efter retsplejelovens almindelige regler er tiltalte og forurettede ikke ligeberettigede parter under en straffesag, som de er under et konfliktråd.

I øvrigt henvises til mindretallets udtalelse i betænkningens afsnit 6.9.2.

Til § 6

Det foreslås, at der indsættes en bestemmelse, der indeholder regler om afslutning af en mægling i konfliktråd. Bestemmelsen indebærer, at mægleren kan afslutte mæglingen på et hvilket som helst tidspunkt. Reglen tænkes f.eks. anvendt i situationer, hvor mægleren føler, at det er nyttesløst at fortsætte mæglingen, herunder fordi en af parterne nægter at følge de ”spilleregler”, der indledningsvis er blevet præsenteret for parterne, eller hvor det af hensyn til en af parterne eller mægleren selv er påkrævet, f.eks. fordi forløbet viser sig at være for stor en belastning for en af parterne eller mægleren.

Det forudsættes, at mægleren endvidere kan afbryde mæglingen, hvis parterne ønsker at indgå en aftale, som er åbenbart ulovlig.

Eftersom parternes deltagelse i konfliktråd bygger på frivillighed, jf. lovudkastets § 2, kan en af parterne på et hvilket som helst tidspunkt afbryde mæglingsforløbet.

Der henvises til betænkningens afsnit 6.2.3.

Til § 7

Det foreslås, at der indsættes en bestemmelse, der bemyndiger justitsministeren til at fastsætte nærmere bestemmelser om en landsdækkende ordning med konfliktråd.

Der kan blandt andet fastsættes nærmere bestemmelser om udpegelsen og uddannelsen af mæglere. Der kan i den forbindelse fastsættes regler om, at mæglerne skal have gennemført et uddannelsesforløb, der særligt retter sig mod mæglere i konfliktråd, eller en uddannelse af tilsvarende kvalitet. Mæglerne skal således have en grundlæggende teoretisk og praktisk forståelse for Restorative Justice og mæglings- og mediationsmetoder.

Udvalget anbefaler, at mæglerens funktionsperiode begrænses til en periode på fem år ad gangen med mulighed for forlængelse for én periode og i særlige tilfælde med mulighed for yderligere forlængelse, f.eks. hvis en mægler har opnået helt særlige kompetencer i en bestemt sagstype, eller hvis det i en periode i et bestemt geografisk område er vanskeligt at rekruttere egnede mæglere.

Som det nærmere er beskrevet i afsnit 6.5.2, foreslår udvalget, at parterne skal have adgang til at møde med bisiddere, i det omfang parten kan henvise til en rimelig grund. Udvalget skal i den forbindelse anbefale, at advokater udelukkes fra at deltage som bisiddere, medmindre advokaten er partens nære pårørende. Der kan på den baggrund fastsættes nærmere regler for bisidderes deltagelse i konfliktråd, herunder om at advokater som udgangspunkt ikke kan deltage som bisiddere.

Bestemmelsens 2. pkt. åbner mulighed for, at der kan fastsættes regler om, at konfliktråd kan anvendes til mægling i andre sager end straffesager, jf. den foreslåede § 1.

Der henvises i øvrigt til betænkningens afsnit 6.2.

Til § 8

.....

Til § 9

Det følger af straffelovens § 82, nr. 11, at det ved straffens fastsættelse i almindelighed skal indgå som en formildende omstændighed, at gerningsmanden har genoprettet eller søgt at genoprette den skade, der er forvoldt ved den strafbare handling. Der har i retspraksis været flere eksempler på, at domstolene efter en konkret vurdering har anvendt § 82, nr. 11, i tilfælde, hvor der under forsøgsordningen har været afholdt konfliktråd, og således har tillagt deltagelse i konfliktråd betydning i strafformildende retning.

Det foreslås, at der i § 82, nr. 11, i straffeloven, indsættes en udtrykkelig henvisning til deltagelse i konfliktråd, således at det tydeliggøres, at det i almindelighed skal indgå som en formildende omstændighed i forbindelse med straffastsættelsen, at gerningsmanden har deltaget i konfliktråd. Formålet med bestemmelsen er at lovfæste og videreføre den retspraksis, der har udviklet sig i tilknytning til forsøgsordningen med konfliktråd. Spørgsmålet om, hvorvidt deltagelse i konfliktråd skal tillægges betydning i strafformildende retning, må således fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i den enkelte sag. Bestemmelsens anvendelse må forudsætte, at konfliktrådet er gennemført og således ikke er blevet afbrudt af mægleren eller en af parterne. Det er ikke afgørende for spørgsmålet om anvendelsen af den foreslåede bestemmelse, om parterne har indgået en aftale.

Der henvises til betænkningens afsnit 6.7.1.

Til § 9 a

Der henvises til bemærkningerne ovenfor til § 5 a med hensyn til begrundelsen for reglen. Reglen foreslås indført i retsplejeloven, fordi den ikke direkte vedrører konfliktrådet, men behandler en eventuelt efterfølgende situation i retssalen, der udspringer af konfliktrådet.

I øvrigt henvises til mindretallets udtalelse i betænkningen afsnit 6.9.2.

Til § 10

....