

Marit Egge

Evaluering av
Konfliktrådsprosjektet og MIL

- påtalekompetanse
til lensmenn og nye
meglingsarenaer



POLITIHØGSKOLEN

PHS Forskning 2007: 2

MARIT EGGE

Evaluering av
Konfliktrådsprosjektet og MIL
- påtalekompetanse til lensmenn og nye meglingsarenaer

© Politihøgskolen, Oslo 2007

PHS Forskning 2007:2
ISBN 82-7808-051-8
ISSN 0807-1721

Det må ikke kopieres fra denne boka i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Alle henvendelser kan rettes til:

Politihøgskolen
FoU-avdelingen
Slemdalsvn. 5
Postboks 5027, Majorstuen
0301 Oslo

www.phs.no

Omslag: *Tor Berglie*
Layout: *Eileen Schreiner Berglie, PHS*
Trykk: *Ilas grafisk*

Forord

Justis- og Politidepartementet iverksatte 1.1.2003 et prøveprosjekt med delegert påtalekompetanse til lensmenn i konfliktrådssaker. I tillegg har Nord-Trøndelag hatt prosjektet Megling i Lokalsamfunnet hvor påtalekompetansen har inngått som et delprosjekt. Denne rapporten omhandler evalueringen av disse to prosjektene, men med en hovedvekt på det landsdekkende konfliktrådsprosjektet.

Prosjektet startet opp med en styringsgruppe og en prosjektgruppe. Disse viste seg å være delvis overlappende og ble i løpet av prøveperioden slått sammen. Gruppen har bestått av Morten Holmboe fra Riksadvokaten, Knut Erik Huseby fra POD, Siri Kemény fra Konfliktrådssekretariatet, Sigmund Laugsand, lensmann i Levanger og Astrid Lutdal Skjetne fra konfliktrådet i Nord-Trøndelag. Fra Justisdepartementet har det vært tre prosjektledere som har avløst hverandre; Magne Svor, Torunn Bolstad og Line Merete Vebø. Takk til hver enkelt i gruppa for innspill, kommentarer og tilbakemeldinger.

En fortjent takk går også til John Hasselberg ved Konfliktrådet i Sør-Trøndelag som har levert statistikkgrunnlaget for evalueringen.

Gode kolleger ved Politihøgskolens forskningsavdeling, Helene Oppen Gundhus og Jon Strype, har lest og kommentert. Ferdinand Næshagen og Marit Kvaal har lest korrektur og Eileen Schreiner Berglie har, som alltid, lagt seg i selen for at rapporten skal ta seg så bra ut som mulig.

Til slutt en takk til de viktigste - alle informantene i Poli- og lensmannsetaten og konfliktrådene. Alle har vært villige til å dele kunnskap, praksis og refleksjoner. Deltakere i MIL-prosjektet vil i tillegg bli husket for stor entusiasme og innsikt i videreformidlingen av sine prosjekterfaringer.

Oslo mars 2007

Marit Egge

Innholdsfortegnelse

Sammendrag og anbefalinger	7
1 Konfliktrådsprosjektets intensjon, oppbygging, gjennomføring og evaluering	21
1.1 Lensmennenes kompetanse i Konfliktrådsprosjektet	22
1.2 Oppbygging av Konfliktrådsprosjektet	23
1.3 Gjennomføring	24
1.4 MIL - Megling i lokalsamfunnet	25
1.5 Evaluering av Konfliktrådsprosjektet og MIL	25
1.6 Oppsummering: Konfliktrådsprosjektets intensjon, oppbygging, gjennomføring og evaluering	28
2 Sakstall - utvikling og fordeling	31
2.1 Sakstall	31
2.2 Saksutvikling i løpet av prosjektperioden	35
2.3 Variasjon mellom kontorene	37
2.4 Saksbehandlingstid	39
2.4 Oppsummering: Sakstall - utvikling og fordeling	41
3 Tilslutning til konfliktråd som reaksjonsform	43
3.1 Utsagn: Konfliktrådsmedling ivaretar offeret bedre enn de tradisjonelle reaksjonsformene	45
3.2 Utsagn: Det er en styrke ved konfliktrådsordningen at offer og gjerningsperson møtes ansikt til ansikt	47
3.3 Utsagn: Konfliktråd gir gjerningspersonene en større forståelse av hva hun eller han har gjort	49

3.4	Utsagn: Konfliktrådsmedling reduserer sjansen for gjentakelse	50
3.5	Utsagn: Konfliktrådsmedling i straffesaker kan føre til at viktige rettsikkerhetsprinsipper svekkes	52
3.6	Utsagn: Konfliktrådsmedling er altfor omfattende i forhold til effekten	53
3.7	Utsagn: Det er liten tillit i politiet til konfliktrådsmedling som effektivt middel for å bekjempe kriminalitet blant ungdom	53
3.8	Juristenes holdning til konfliktråd	57
3.9	Oppsummering: Tilslutning til konfliktråd som reaksjonsform	58
4	Påtalekompetanses begrensninger og muligheter	61
4.1	Analysemodell	61
4.2	Påtalekompetansens begrensninger	63
4.3	Påtalekompetansens muligheter	71
4.4	Oppsummering: Påtalekompetanses begrensninger og muligheter	75
5	MIL - Megling i Lokalsamfunnet og nye meglingsarenaer	79
5.1	Idégrunnlag og modellutforming	79
5.2	Ulikt syn på politimeglere	84
5.3	Ulike meglingsarenaer	95
5.4	Oppsummering MIL - Megling I Lokalsamfunnet og nye meglingsarenaer	98
	Litteratur	100
	Vedlegg	102

Sammendrag og anbefalinger

Når straffesaker overføres til konfliktråd er det politijuristene som har den påtalemessige kompetansen. Å la lensmennene få den samme muligheten er blitt sett på som ett mulig virkemiddel for å øke antall overførte saker. Justisdepartementet initierte derfor et prøveprosjekt (2003-2005)¹ der utvalgte lensmenn fikk påtalekompetanse i konfliktrådssaker. Dette prosjektet, heretter kalt «Konfliktrådsprosjektet», hadde foruten hovedmålsetting om å oppnå flere overførte saker, også delmål knyttet til å korte ned saksbehandlingstiden, synliggjøre verdien av mekling for tjenestemenn i lensmannsetaten og påtalemyndigheten, og å avlaste påtalejuristene.

I Konfliktrådsprosjektet er lensmennenes saksområde noe begrenset i forhold til påtalejuristenes, og påtalekompetansen lensmennene har fått gjennom Konfliktrådsprosjektet er personlig, og kan ikke delegeres.

Opprinnelig var 71 lensmannskontor inkludert i Konfliktrådsprosjektet, men antallet er blitt redusert til 68 i løpet av prosjektet. Lensmannskontorene er ikke tilfeldig valgt ut og er således ikke statistisk representative.

Lensmannskontorene fordeler seg på 19 politidistrikter. I to av distriktene, Nord-Trøndelag og Østfold, er alle lensmannskontorene inkludert. I de resterende distriktene er det fra ett til seks kontor som er med i prosjektet. Befolkningsgrunnlaget i distriktene varierer fra i underkant av 600 innbyggere til i overkant av 37 000.

¹ Prosjektet er blitt utvidet med to år til 31.12.07, men evalueringen omfatter i hovedsak den opprinnelige prosjektperioden.

Nord-Trøndelag hadde, før oppstart av Konfliktrådsprosjektet, iverksatt prosjektet Megling i lokalsamfunnet (MIL). Målsettingen for MIL er å gjøre lensmannskontoret til en møteplass for megling. MIL består av to delprosjekter der Konfliktrådsprosjektet er det ene og «Pilotprosjektet» det andre. Pilotprosjektet innbefatter blant annet en utprøving av å bruke tjenestemenn som meglere i konfliktrådssaker, såkalte politimeglere.

Hovedmålsettingen for evalueringen av Konfliktrådsprosjektet er å utvide beslutningstakernes faktagrunnlag knyttet til om overføring av påtalekompetanse til lensmenn i konfliktrådssaker er et egnet virkemiddel for å øke antallet overførte saker til konfliktråd. I MIL er det mest interessante ut fra et evalueringssynspunkt, i hvilken grad man makter å gjøre lensmannskontoret til en møteplass for megling, og i særlig grad erfaringer knyttet til bruken av politimeglere.

Departementet ba ikke om en effektevaluering, og har ikke definert målkriterier som prosjektresultatene skulle måles opp mot, men ønsket en kartlegging og systematisering/analyse av erfaringer.

I evalueringen er det tatt i bruk fire ulike metoder for informasjonsinnhenting: Sentrale dokumenter, registerdata, spørreundersøkelse og intervju.

Det er til sammen sendt ut fem ulike spørreskjemaer, to til lensmannskontorene (våren 2004 og våren 2006), to til konfliktrådene (høsten 2004 og vår/sommer 2006) og ett til et utvalg påtalejurister (høsten 2004).

Det er foretatt ca 90 intervjuer fordelt på lensmenn, påtalejurister, konfliktrådsledere og parter i saker meklet av politimeglere. Statistikkgrunnlaget er hentet fra registreringer til konfliktrådene.

Sakstall - utvikling og fordeling

Det ble overført 496 konfliktrådssaker i prosjektperioden fra 1.1.2003 til 31.12 2005.

Et estimat med utgangspunkt i hele prosjektperioden, viser at lensmennene har overført ca 30 prosent av de straffesakene som har gått til konfliktråd. Det er

flere usikkerhetsmomenter knyttet til beregningen, men en rimelig konklusjon er at det *samlet sett* har vært et underforbruk av påtalekompetansen i prøveperioden. Det er imidlertid store variasjoner mellom kontorene, ca hvert fjerde kontor har ikke benyttet påtalekompetansen, mens andre har «fylt opp kvoten» og mer til.

Saksutviklingen har ikke fulgt en *forventet utvikling over tid*. Det var en økning i antall saker fram til første halvdel av 2004. Etter dette tidspunktet har saksmengden vært avtagende. Det har heller ikke oppstått en forventet *positiv synergieffekt av at mange lensmannskontor* i samme politidistrikt er med i ordningen. Flere kontor i distriktet ser heller ikke ut til å ha vært noen garanti for samarbeid. Unntaket er de politidistriktene der alle lensmannskontorene er med.

Det var forventet en sammenheng mellom store lensmannskontor og relativt sett mange saker. Heller ikke denne antagelsen ble bekreftet. Lokal kjennskap ser ut til å aggregere like mange saker på små steder som «forebyggende enheter» aggregere på større steder.

I hele prosjektperioden har *saksbehandlingstiden* for saker overført fra lensmennene vært kortere enn for saker overført fra påtalejurist. Det var forventet. Å kunne avgjøre saken lokalt uten å oversende til jurist, korter avstanden mellom etterforsker og beslutter, samt at man unngår «kø» hos juristene. Gevinsten var størst i 2004. Ved avslutning av prosjektet var forskjellen redusert. Reduksjonen skyltes ikke at lensmennene brukte lengre tid, men at påtalejuristene klarte å korte ned på sin saksbehandlingstid.

Tilslutning til konfliktråd som reaksjonsform

Selv om det ikke var en del av mandatet for evalueringen å vurdere konfliktrådsordningen som reaksjonsform, er lensmennenes *tilslutning til* ordningen vesentlig i forhold til å forstå bruken, og dette har derfor vært et sentralt tema både i intervjuene og spørreundersøkelsene.

I spørreundersøkelsen ble lensmennene bedt om å vurdere ulike sider ved ordningen. Et stort flertall slutter seg til at konfliktrådsmekling ivaretar offeret på en god måte, og betydningen for offeret ble løftet fram som selvstendig begrunnelse for å bruke ordningen. Det ansees som en udiskutabel fordel ved ordningen at offer og gjerningsperson møtes ansikt til ansikt. Videre er det større tillit til den forebyggende effekten av konfliktrådet enn til de tradisjonelle reaksjonsmåtene. Dette begrunnes med gjerningspersonens mulighet til å forstå hva han/hun har påført andre, en innsikt som åpner for læring og endring, og gjennom det reduserer sjansen for gjentakelse.

Lensmennene i prosjektet er ikke redde for at konfliktråd utfordrer rettsikkerheten, og de opplever ordningen som effektiv – både fordi den åpner for rask reaksjon, og fordi den er prosesseffektiv.

Lensmennene stadfester sin tilslutning til konfliktråd ved at et flertall mener ordningen bør utvikles og utvides. Det innebærer for eksempel bruk av mekling kombinert med annen straff og at trafikksaker, provosert vold, trusler, vold i nære relasjoner og i noen grad narkotika kan inkluderes. Videre at mekling også kan vurderes i saker med gjengangere, og at de ser muligheter i nye former for mekling, som stormøter og nettverksmøter. Men det understrekes at utvidet bruk forutsetter økt kompetanse på mange plan, ikke minst hos meglere, fordi tillit til ordningen avhenger av tillit til meglere.

Påtalejuristene er også blitt spurt om sine holdninger til konfliktråd, og de deler lensmennenes syn langt på vei. De slutter seg til de positive påstandene (ivaretagelse av offeret, møte ansikt til ansikt, selvvinnsikt og redusert gjentakelsesfare) i noe *mindre* grad enn lensmennene, men tilslutningen er fortsatt høy. Når det gjelder de negative påstandene knyttet til konfliktrådsordningen (fare for rettsikkerheten, manglende tillit og omfattende saksbehandling) slutter juristene seg til disse påstandene i noe *større* grad. Størst forskjell er det på tilslutningen til utsagnet om rettsikkerhet, der påtalejuristene er langt mer betenkte enn lensmennene. Det er likevel solid oppslutning om konfliktråd fra påtalejuristene på de fleste sentrale områder.

Påtalekompetansens begrensninger og muligheter

Lensmennenes opplutning om påtalekompetansen er økende over tid. Flere gav imidlertid uttrykk for at ordningen var uferdig.

Både spørreskjemaene og intervjuene gir mye informasjon om påtalekompetansens mangler og muligheter. For å kunne nyttegjøre denne informasjonen på en systematisk måte er det konstruert en analysemodell (figur 1) der påtalekompetanse er den ene variabelen og tilslutning til konfliktråd den andre. Påtalekompetanse har to verdier; begrensning og mulighet, mens konfliktråd har tre; de som er negative, de som er positive og de som har endret holdning i løpet av prosjektperioden.

FIGUR 1 SEKS IDEALTYPER ETTER VURDERING AV PÅTALEKOMPETANSE SOM VIRKEMIDDEL OG TILSLUTNING TIL KONFLIKTRÅD

		Tilslutning til konfliktråd		
		Negativ/ likegyldig i hele perioden	Gjennomgående positiv	Fra negativ/likegyldig til positiv
Vurdering av påtalekomp. som egnet virkemiddel	Påtalekompetansens begrensninger	<p>«KONSERVATIV»</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vektlegger det straf ferettslig/ allmennpreventive • Tilslutning til den «avskrekkende» siden ved konfliktråd 	<p>«PRAGMATISK»</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bra som det er • Ser ingen effektivitetsgevinst • Mangler kapasitet • Påtalejuristens oppgave 	<p>«USIKKER»</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begrenset saksgrunnlag • Juridisk underlegenhet/opplevelse av utestenging • Manglende datakunnskap
	Påtalekompetansens muligheter	<p>«STYRT»</p> <ul style="list-style-type: none"> • Direktiver • Rundskriv • Målstyringsdokumenter • Prosjekteffekt 	<p>«PROAKTIV»</p> <ul style="list-style-type: none"> • Forankret i en helhetlig tenkning • Kriminalitets forebygging som samarbeidsprosjekt • Flere alternative reaksjonsmåter • Vektlegger samarbeidsgevinstene 	<p>«LÆRENDE»</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prosjektet har utløst et større endringsarbeid • Helhetlig opplæring • Tilslutning på alle nivåer • Hindringer overvinnes; ikke oversees.

FIGURKOMMENTAR

Modellen har seks kategorier, såkalte idealtyper. De tre kategoriene som beskriver *begrensninger* ved påtalekompetanse som virkemiddel har fått betegnelsene «Konservativ», «Pragmatisk» «Usikker», etter grad av tilslutning til konfliktrådsordningen, mens de tre kategoriene som beskriver *muligheter* ved bruk av påtalekompetanse har fått betegnelsene «Styrt», «Proaktiv» og «Lærende».

Kjennetegn ved de seks idealtypiske lensmannskontorene

Kjennetegn: «Konservativ»

Lensmenn som bemanner denne kategorien har en konservativ holdning til alternative reaksjonsformer og avviser hele meglingsideen. De betrakter konfliktråd som en individuell reaksjonsform, mens det er allmennpreventive hensyn som begrunner politiets reaksjoner. I et allmennpreventivt perspektiv har megling, etter deres mening, ingen plass.

Kjennetegn: «Pragmatisk»

Det finnes de som er positive til konfliktråd som reaksjon, men har en mer pragmatisk holdning til påtalekompetansen. For disse lensmennene er det et like godt alternativ å ansette flere jurister, som å gi lensmennene påtalekompetanse. Gjennomgående ser det ut som lensmennene i denne gruppen opplever samarbeidet med juristene som uproblematisk, og de argumenterer mot ordningen ved å vise til stor arbeidsmengde og manglende mulighet til å prioritere oppgaven. De har liten tro på at påtalekompetansen er saksproduserende, og deler heller ikke flertallets syn på at påtalekompetanse til lensmenn er prosesseffektiv.

Kjennetegn: «Usikker»

Det er mange eksempler på lensmannskontor som har endret sin tilslutning til konfliktråd i løpet av prosjektperioden, men som likevel ikke overført saker i særlig grad. Grunnen til manglende bruk av ordningen er knyttet til usikkerhet i bruken og manglende kunnskap.

Fra spørreundersøkelsen i 2006 rapporterte to tredelene av kontorene at det hadde vært *for få saker* til at de ble fortrolige med saksbehandlingsverktøyet og

fikk innarbeidet gode rutiner. Årsaken til de lave sakstallene mente de skyltes at saksgrunnlaget for påtalekompetansen var for snevert. Løsningen lå i å inkludere flere sakstyper og få felles saksgrunnlag som juristene.

Lensmennene som ønsket utvidet saksgrunnlag argumenterte med at hovedbegrunnelsen for å overføre saker til konfliktråd er sakens egnethet. De mente seg like kompetente som juristene til å vurdere egnethet i saker som omfattet for eksempel trusler via mobiltelefon/SMS, krangler, slåsskamper og festbråk som fører til legemsfornærmelser, narkotikarelaterte saker og enkelte konflikter i nære relasjoner.

Påtalejuristene er imidlertid skeptiske til en eventuell utvidelse av lensmennenes påtalekompetanse.

Kunnskapsmangel opplevde lensmennene særlig på to områder; det juridiske og det datatekniske. Enkelte lensmenn legger for dagen stor faglig usikkerhet når det kommer til påtalemessige vurderinger, men det er også lensmenn som har et sterkt ønske om å bruke kompetansen, men som opplever seg utestengt fordi enkelte jurister anser hele påtaleområdet som sitt arbeidsfelt. Kombinasjonen av juridisk underlegenhet og opplevelse av utestenging ser ut til å være særdeles effektivt for ikke å ta i bruk ordningen.

Det andre kunnskapsområde det har vært mye oppmerksomhet knyttet til er registrering i politiets elektroniske saksbehandlingsverktøy, BL. Manglende kunnskap kan medføre feilrapporteringer og brukerfeil. Usikkerheten knyttet til BL kan være så stor at det hindrer bruk av ordningen. Det kan ha som resultat at saker som er egnet til konfliktråd i stedet ender med forelegg eller henleggelse.

I løpet av prosjektperioden ble det klart at manglende mulighet for delegering innad på lensmannskontoret ikke alltid ble opplevde som hensiktsmessig. Mange lensmenn definerer seg først og fremst som driftsledere, mens det er en straffeansvarlig som har kunnskap og oversikt når det gjelder straffefeltet og behersker dataverktøyet.

Kjennetegn: «Styrt»

Det finnes lensmannskontor som har overført saker selv om de har en likegyldig eller negativ holdning til konfliktråd som reaksjonsform. Vi har kalt kategorien «Styrt», fordi overføring av saker er motivert av sentrale pålegg som måltall, virksomhetsplaner og direktiver utenfra.

I denne kategorien kan prosjekteffekten, den effekten selve prosjektet gir, være svært utslagsgivende.

Kjennetegn: «Proaktiv»

Enkelte kontor har over lang tid hatt en helhetlig strategi for det forebyggende arbeidet. De «jaktet» på gode alternative reaksjonsformer. Muligheten til selv å overføre saker til konfliktråd har gitt dem mulighet for å følge opp sakene i enda større grad, noe de har opplevd som entydig positivt. I denne kategorien var det aktiv bruk av konfliktråd og høy motivasjon også før prosjektet ble iverksatt. Overføringen av påtalekompetansen har derfor ikke nødvendigvis vært med å øke det totale antallet overførte saker, men virket som en bekreftelse på praksis. De «Proaktive» gjenkjennes også ved et utstrakt samarbeid med andre etater, inklusive konfliktrådet.

På grunn av helhetstenkingen var det i denne kategorien en generelt større interesse for hele strafferettsprosessen. Det gav en juridisk «selvsikkerhet» som de tok med seg inn i prosjektet, og samarbeidet med juristene var gjensidig tillitsbyggende.

Kjennetegn: «Lærende»

Denne kategorien beskriver kontorene hvor *prosjektet har vært drivkraften* i et større endringsarbeid. Det er blitt satset bredt på holdningsendrende prosesser med varig virkning. Endringsarbeid har inkludert både modellutvikling, metodebruk og tiltak.

På lensmannskontorene som gjenkjennes som lærende organisasjoner brukes kunnskap som et ledelsesverktøy. Det innebærer blant annet en analyse av hvem som trenger hvilken kunnskap. På den ene siden inkluderes alle i informasjonsarbeidet, på den andre siden spisses oppgavene for enkelte.

Det skal ikke underslås at endringsarbeid ofte drives fram av enkeltpersoner som er tydelige inspiratorer og sterke advokater for ordningen. De evner å skape motivasjon og forståelse gjennom å vise muligheter og holde fokus.

MIL- Megling I Lokalsamfunnet

Alle lensmannskontorene i Nord-Trøndelag inngår i Konfliktrådsprosjektet. Prosjektet er organisert som et delprosjekt under satsingen «Megling I Lokalsamfunnet», MIL. MIL er et samarbeid mellom flere etater, med konfliktråd som en viktig kunnskapsleverandør. Prosjektet er svært godt fundamentert, og er blitt drevet fram av godt samarbeid, tillit og engasjement.

MIL kan betraktes både som en ideologisk konstruksjon og en organisatorisk ordning. Prosjektet ivaretar og til dels reetablerer tankegods fra den tradisjonelle lensmannsmodellen. Ideologisk er prosjektet forankret i en forståelse av og tilnærming til restorative justice.

Prosjektet har som hovedmålsetting å øke bruken av megling og la lensmannskontoret være en utvidet meglingsarena – en «markeds plass for konfliktmegling», hvor megling forstås som en del av den totale politisære tankegangen. I tillegg til megling er samarbeid med andre etater og kunnskapsutvikling viktige metoder i MIL.

I tillegg til Konfliktrådsprosjektet inngår «Pilotprosjektet» i MIL. Pilotprosjektet inkluderer de tre lensmannskontorene, Verdal, Levanger og Frosta. Innenfor rammen av Pilotprosjektet er det utdannet 5 polititjenestemenn til meglere gjennom konfliktrådssystemet, såkalte politimeglere. Pilotprosjektet og Konfliktrådsprosjektet har gjensidig påvirket hverandre, og politimeglernes erfaringer og innspill har vært avgjørende for engasjementet og den positive holdningsendringen som har oppstått.

Konfliktrådet i Nord-Trøndelag deler langt på vei politiets positive prosjekterfaringer. Også for konfliktrådet har MIL betydd en vitalisering av og inspirasjon i arbeidet.

Politimeglerne selv mener meglings er et nytt og nyttig verktøy, og har opplevd at meglerutdanningen og -erfaringen har hatt positiv innvirkning på hvordan de utfører annet politiarbeid. Fra politi og konfliktrådsledere som *ikke* er involvert i Pilotprosjektet er det imidlertid blitt reist spørsmål om politimeglere står i fare for å opptre partisk og blande roller, og konfliktrådsinstituttets uavhengighet har vært diskutert både innenfor og utenfor MIL.

Erfaringene fra prosjektet viser at *partene* i konfliktrådssaker med politimegler godtar, og i de fleste tilfeller ønsker, den autoriteten politiet representerer. Dette utfordrer en av konfliktrådets grunntanker – at konfliktråd skal styrke det sivile samfunn.

Ulike meglingsarenaer

Det har etter hvert utviklet seg mange meglingsarenaer i samarbeidsaksen politi/konfliktråd. De vanligste er:

- «*Oppgjort på stedet*». Denne type inngripen i konflikter tilhører politiets reaksjonsmåter og er strengt tatt ikke meglings. Polititjenestemenn med meglingskompetanse vil imidlertid kunne nærme seg en meglings situasjon i OPS-sakene. Uavhengig av polititjenestemannens meglingskompetanse kjennetegnes OPS-sakene av stor effektivitet, men liten notoritet og etterprøvbarehet.
- I *politiinitierte stormøter/nettverksmøter* er det politiet som meglers, men meglingskompetansen er ikke forankret i konfliktråd, og saken meglers utenfor konfliktrådsinstituttet. Saken blir ikke registrert som konfliktrådssak.
- I *konfliktrådsinitierte nettverksmøter/stormøter* meglers det innenfor konfliktrådsmodellen, og det er konfliktrådets sivile meglers som meglers. Politiets rolle kan variere fra «bisitter» til part.
- Når politiet er i meglersrollen og saken meglers innenfor konfliktrådssystemet fremkommer modellen som vi gjenkjenner fra *Pilotprosjektet i MIL*. Modellen rommer både sivil- og straffesaker, og utfordrer konfliktrådsmodellen på flere områder, men har også vist seg å være med på å vitalisere konfliktrådet.

Evalueringsmål og anbefalinger

Evalueringen skulle svare på om påtalekompetanse til lensmenn er et egnet virkemiddel for å øke antall overførte saker, korte saksbehandlingstiden, synliggjøre verdien av mekling for tjenestemenn i lensmannsetaten og påtalemyndighet, og avlaste påtalejuristene. Evalueringen viser at

- *samlet sett* har ordningen ikke blitt tatt i bruk i så stor grad som saksgrunnlaget skulle tilsi. Det mest påfallende er imidlertid den store forskjellen i overførte saker mellom kontorene. Ved enkelte lensmannskontor har prosjektet hatt både en netto- og en tilleggsgevinst. Andre kontor har ikke, på noe tidspunkt, benyttet muligheten for overføring av saker. Strukturelle forhold som antall lensmannskontor i distriktet og befolkningsgrunnlag ga ingen forklaring på variasjon i overførte saker.
- *saksbehandlingstiden* for saker overført fra lensmenn sammenliknet med saker overført fra jurist, har i hele prøveperioden vært kortere. Gevinsten ble redusert i løpet av prosjektperioden, og var bare 16 dager ved avslutning av prosjektet. Hvis denne tendensen fortsetter svekkes argumentet om besparelse i saksbehandlingstid som begrunnelse for å overføre påtalekompetanse.
- Konfliktrådsprosjektet har innfridd målsettingen om å *synliggjøre verdien av mekling* for tjenestemenn i lensmannsetaten. Gjennom påtalekompetansen har bevissthetsnivået knyttet til konfliktrådsordningen steget. Det har medført større oppmerksomhet og interesse, og bedre forståelse. Der hvor ordningen er blitt tatt i bruk i et visst omfang har den virket kunnskapsproduserende; ikke bare når det gjelder konfliktråd, men det har vært med på å rykke tankegangen knyttet til hele straffekjeden nærmere.
- prosjektet har hatt for lite omfang til at vi kan forvente å finne en *avlastningseffekt* når det gjelder påtalejuristene. I prosjektperioden har antagelig tiden påtalejuristene har brukt på veiledning opphevet en eventuell gevinst. Dette vil trolig endre seg hvis ordningen blir landsdekkende, og i særlig grad hvis lensmennene får påtalekompetanse på hele saksfeltet.

Som vi ser gir ikke evalueringsmålene et entydig svar på om påtalekompetanse er et egnet virkemiddel for å øke antall saker overført til konfliktråd. På tross av at et flertall av lensmennene gir uttrykk for en positiv holdning både til konfliktråd og påtalekompetansen de har fått, har de, samlet sett, ikke tatt i bruk ordningen i den grad de hadde hatt mulighet for. Prosjektet kan heller ikke vise til en vesentlig kortere saksbehandlingstid.

Det er likevel viktig å understreke at evalueringen viser at *ordningen har potensial for å oppfylle intensjonen*, og at mange enkeltkontorer har klart det. I en vurdering av om ordningen skal innføres er det derfor viktig å forstå de store variasjonene mellom kontorene. Analysemodellen viste seks kategorier med ulike kjennetegn. I to kategorier har holdningen til konfliktråd *endret seg* i løpet av prosjekttiden; kategoriene «Usikker» og «Lærende». Disse kategoriene har innfridd målsettingen om å synliggjøre verdien av meglings, men befinner seg på hvert sitt ytterpunkt når det gjelder overføring av saker. Erfaringene fra disse kategoriene er derfor særlig interessante i et evaluerings- og implementeringsperspektiv:

De som *ikke* har lyktes til tross for gode intensjoner fremhever 1)begrensningen i påtalekompetansen og 2)den manglende muligheten til å delegerer internt, som lite hensiktsmessig og viktige hinder for effektiv bruk av ordning. Videre fremheves 3)forholdet til retts- og påtale. Det har vist seg å ha hatt større betydning enn forventet. Enkelte lensmenn sitter igjen med en opplevelse av at retts- og påtale har motarbeidet prosjektet, noe som effektivt har stoppet overføring av saker. På den andre siden er det er mange eksempler på godt samarbeid med påtalejuristene, noe som er blitt opplevd som lærende og saksdrivende. Lensmennene har også rapportert om 4)et kunnskapsbehov som ikke er blitt dekket i prosjektet. Deltagerne i prosjektet opplevde at de hadde manglende kunnskaper både juridisk og datateknisk. Ved en eventuell innføring vil det være viktig med en mer systematisk opplæringsplan.

Politistasjonene var ikke inkludert i prøveprosjektet. I vurderingen av om påtalekompetansen skal innføres som landsdekkende ordning vil det være hensiktsmessig å behandle denne problemstillingen.

Lensmannskontorer som *har lyktes* med prosjektet har hatt et sterkt fokus på *implementeringsprosessen*. De har brukt prosjektet aktivt i et større endringsarbeid. Læringsaspektet er ikke bare knyttet til konfliktråds kunnskap, men utvidet til å omfatte en kompetanseheving i forhold til strafferettskjeden. Fordi det i stor grad er erfaringsbasert kunnskap, blir den lagret og brukt på en annen måte enn kunnskap «påført» utenfra. I prosjektet er det eksempler på ledere både lokalt og sentralt som har evnet å skape motivasjon for ideen og forståelse for gjennomføringen. Der kompetansen er tatt i bruk i et visst omfang, er ordningen i tillegg blitt opplevd som sakseffektiv.

For at påtalekompetanse til lensmenn skal kunne bli et robust virkemiddel som blir tatt i bruk, må det forankres i en helhetlig tankegang enten knyttet til en tradisjonell forebyggingsmodell, eller som i MIL, mot restorative justice. Dette gjelder lokalt ved det enkelte lensmannskontor, men i like stor grad sentralt.

Lensmannsetaten, slik den fremstår i dette prosjektet, har en sterk lokal identitet. Det lokale og nære ser ut til å være en faktor som gjør påtalekompetansen attraktiv. Nærhet til saksavgjørelsen og helhet i hendelsesforløpet som påtalekompetansen medfører, gjør at ordningen representerer en organisasjonsform som korresponderer godt med konfliktrådets grunnidé om nærhet og helhet.

Skal man følge lensmennes anbefaling mener et stort flertall at ordningen med påtalekompetanse bør videreføres. Men de mener samtidig at dagens ordning er uferdig. Evalueringen har prøvd å peke på hvilke områder dette gjelder, og samtidig vise at ordningen har et stort potensial for dem som begriper og griper de mulighetene den gir.

1

Konfliktrådsprosjektets intensjon, oppbygging, gjennomføring og evaluering

EN VIKTIG MÅLSETTING VED DAGENS KRIMINALPOLITIKK ER Å UTVIKLE ALTERNATIVE REAKSJONSMÅTER FOR UNGE LOVOVERTREDERE. Å ØKE ANTALL SAKER SOM LØSES I KONFLIKTRÅD, ER EN DEL AV DENNE MÅLSETTINGEN. DET HAR DERFOR VÆRT SATT INN RESSURSER FOR Å FINNE FRAM TIL VIRKEMIDLER SOM ØKER BRUKEN AV KONFLIKTRÅD.

NÅR STRAFFESAKER OVERFØRES TIL KONFLIKTRÅD ER DET POLITIJURISTENE SOM HAR DEN PÅTALEMESSIGE KOMPETANSEN. Å LA LENSMEENNENE FÅ DEN SAMME MULIGHETEN ER BLITT SETT PÅ SOM ETT MULIG VIRKEMIDDEL FOR Å ØKE ANTALL OVERFØRTE SAKER.

Justisdepartementet startet 1.1.2003 et prøveprosjekt der utvalgte lensmenn fikk påtalekompetanse i konfliktrådssaker. Dette prosjektet, heretter kalt «Konfliktrådsprosjektet», hadde foruten hovedmålsettingen om flere overførte saker, også delmål knyttet til å:

- korte saksbehandlingstiden
- synliggjøre verdien av mekling for tjenestemenn i lensmannsetaten og påtalemyndighet
- avlaste påtalejuristene

Konfliktrådsprosjektet bygger på erfaringene til et tilsvarende prosjekt som ble avsluttet i juni 1998. Det hadde hatt en varighet på to år og omfattet 11 lensmannskontorer. Prosjektet ble evaluert av departementet. Det viste seg at svært få saker ble overført til konfliktrådene som en følge av ordningen, og ved prosjektets avslutning var det bare ett lensmannskontor som kunne vise til reduksjon i saksbehandlingstiden. I vurderingen av om prosjektet skulle forlenges og utvides innhentet departementet uttalelser blant annet fra Riksadvokaten. Riksadvokaten gikk imot en utvidelse. Departementet gjorde sin beslutning i tråd med Riksadvokatens uttalelse. Da proposisjonen² ble behandlet i Stortinget, uttalte imidlertid Justiskomiteen at prøveordningen burde videreføres, eventuelt utvides og legges om.

På denne bakgrunn iverksatte Justisdepartementet Konfliktrådsprosjektet. Prosjektet skulle strekke seg over tre år, men er senere blitt utvidet med to år til 31.12.2007. Antall deltakende lensmannskontor ble økt i forhold til det første prøveprosjektet.

1.1 Lensmennes kompetanse i Konfliktrådsprosjektet

I utgangspunktet gir straffeprosessloven gjennom politiets påtalekompetanse adgang til å overføre svært alvorlige saker til konfliktråd³. Hovedbegrunnelsen for overføring er at saken skal være egnet. Riksadvokaten har imidlertid gitt retningslinjer for megling i konfliktråd⁴. I retningslinjene står det at overføring til konfliktråd i første rekke skal skje i saker hvor reaksjonene ellers ville vært påtaleunntakelse, bot eller betinget dom, og Riksadvokaten fremhever typiske saker egnet for behandling i konfliktråd til å være vinningskriminalitet, brukstyveri og skadeverk. Det åpnes imidlertid for å overføre saker knyttet til legemsfor nærmelse, særlig når handlingen springer ut av en forutgående konflikt, videre

² Ot.prp. nr. 79 (1999-2000)

³ Unntak er 1) forbrytelser som kan straffes med fengsel inntil 21 år. 2) forbrytelser mot straffeloven kapittel 8, 9 eller 10 eller §§135, 140, 142 og 144 og 3) forbrytelser ved trykt skrift eller i kringkastingssending, unntatt forbrytelse mot straffeloven §204 og §204a. I tillegg kommer saker som hører under Kongen i statsråd.

⁴ R. 2581/93. Regler og retningslinjer om megling i konfliktråd

inkluderes seriesaker og deling av sakskomplekser. Det åpnes imidlertid ikke for saker uten konkrete skadelidte, og overtredelse av vegtrafikkloven nevnes spesielt som et sakskompleks som bør unngås av allmennpreventive hensyn.

I Konfliktrådsprosjektet er lensmennenes saksområde noe begrenset i forhold til påtalejuristenes. I forskriften⁵ som regulerer lensmennenes adgang til å overføre saker til behandling i konfliktråd, innbefattes § 147 (innbrudd), § 257 (tyveri), § 258 (grovt tyveri), § 260 (brukstyveri av motorvogn), § 291 (skadeverk), § 391 (skadeverk som forseelse) og § 391a (naskeri). Lensmennene kan ikke beslutte overføring til konfliktråd dersom gjerningspersonen har andre uoppgjorte forhold eller er tidligere straffet ved dom for forseelse eller forbrytelse eller forelegg for forbrytelse.

Påtalekompetansen lensmennene har fått gjennom Konfliktrådsprosjektet er personlig og kan ikke delegeres. Det er lensmannen som tar beslutningen om en sak er egnet til konfliktrådsbehandling, og det er også han som utferdiger siktelsen. Siktelsen er grunnlaget for konfliktrådsbehandlingen, og en gjenpart av denne sendes politimesteren når saken er overført. Når meglingen er gjennomført får lensmannen dokumentene oversendt fra konfliktrådet, og videresender disse til politimesteren til gjennomsyn og kontroll. Politimesteren kan delegere kontrolloppgavene til en erfaren påtalejurist.

Lensmennene forholder seg til samme påtaleinstruks som juristene, med unntak av ikke oppnådd meglingsresultat. Da treffes beslutningen av påtalejurist.

1.2 Oppbygging av Konfliktrådsprosjektet

Ved utvelgelse av lensmannsdistrikter tok departementet hensyn til forslag fra Politidirektoratet og konfliktrådene. Det medførte at 71 lensmannsdistrikter ble inkludert i Konfliktrådsprosjektet. I løpet av prosjektet er det blitt noen endringer. Lensmannen i Nordkapp meldte etter ca ett år at han ikke var/ønsket

⁵ Forskrift om prøveordning med påtalekompetanse for lensmenn til å overføre saker til konfliktråd. 31.5.2002

å være inkludert i prosjektet. Videre har en omorganisering i Østfold PD redusert antall lensmannskontorer fra 9 til 7. Det totale antall lensmannskontorer som er med i prosjektet er dermed 68.

Lensmannskontorene fordeler seg på 19 av 27 politidistrikter. I to av distriktene, Nord-Trøndelag og Østfold, er alle lensmannskontorene inkludert. I seks av distriktene er det fra tre og seks lensmannskontor som deltar. I de resterende 11 distriktene er det bare ett eller to kontorer som er med i prosjektet.

Befolkningsgrunnlaget i distriktene varierer fra i underkant av 600 innbyggere til i overkant av 37 000. Det er mange små kontorer, over 40 prosent har 5 eller færre ansatte polititjenestemenn. Bare 14 prosent har mer enn 20 ansatte. Det er derfor ikke å forvente at kontorene skal være «spesialiserte» i særlig stor grad. Bare 8 prosent har egen forebyggende enhet, men svært mange oppgir at de har enkeltpersoner med ansvar for forebygging. Om lag en firedel av kontorene har egen etterforskningsenhet.

Det er mye erfaring samlet på lensmannskontorene som er med i Konfliktrådsprosjektet. Så å si alle lensmennene hadde vært i politiet i mer enn 12 år da prosjektet startet. Det innebærer at alle er utdannet mens det enda var egen lensmannslinje i politiutdanningen og før Politihøgskolen ble etablert i 1992. Vi vet at lensmannsetaten er svært mannsdominert, og utvalget i Konfliktrådsprosjektet er ikke noe unntak. Bare 7 prosent av lensmennene i prosjektet er kvinner.

1.3 Gjennomføring

Konfliktrådsprosjektet ble iverksatt uten at det ble fulgt opp med bevilgninger fra sentralt hold, i det departementet antok at prøveordningen ikke ville medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Det er da også bare ett kontor som har meldt tilbake at de har gjort noen organisatoriske endringer i forbindelse med prosjektet.

Departementet har utarbeidet en informasjons- og opplæringsperm med alle sentrale dokumenter, lovanvendelse og saksrutiner. I tillegg har departementet

arrangert to dagsseminarer, ett ved oppstart og et midtveis i prosjektperioden, og ved tre anledninger påminnet om prosjektet i brev (juni 03, desember 03, april 05). Departementet har også hatt møter med to av distriktene (Hordaland og Hedmark PD) hvor Konfliktrådsprosjektet har vært det sentrale tema.

I tillegg har det i prosjektperioden kommet innspill fra andre sentrale aktører. I 2004 kom det endring i måltall for konfliktrådene fra Politidirektoratet, noe Riksadvokaten fulgte opp. Norges lensmanns- og politilederslag sendte i 2004 ut en spørreundersøkelse knyttet til Konfliktrådsprosjektet til sine medlemmer⁶. Prosjektet har også fått oppmerksomhet gjennom at det fra 2004 er blitt evaluert.

Opplæring utover departementets oppstartseminar og prosjektperm skulle ivaretas av det enkelte politidistrikt, konfliktrådene og ved internopplæring på lensmannskontorene.

1.4 MIL - Megling i lokalsamfunnet

Før oppstart av Konfliktrådsprosjektet hadde Nord-Trøndelag iverksatt prosjektet Megling i lokalsamfunnet, MIL. Konfliktrådsprosjektet ble organisert som et delprosjekt under MIL, sammen med «Pilotprosjektet» et samarbeidsprosjekt mellom konfliktrådet, politi, kommunene Verdal, Levanger, Frosta og fylkesmannen. Ett av virkemidlene man ønsket å prøve ut i Pilotprosjektet var å bruke polititjenestemenn som meglere i konfliktrådssaker, såkalte politimeglere.

1.5 Evaluering av Konfliktrådsprosjektet og MIL

Justis – og politidepartementet har ønsket at Konfliktrådsprosjektet og MIL skulle evalueres. I brev av 25.6.2003 til PHS beskriver departementet mandatet for evalueringen til å være:

(..) en kartlegging av positive og negative erfaringer fra prosjektet (prosjektene), slik at disse kan være med å danne grunnlag for en beslutning

⁶ Ref. brev til Justisdepartementet 28.05.04

om påtalekompetanse til lensmenn i konfliktrådssaker bør foreslås lovfestet som permanent ordning hvor samtlige lensmenn omfattes.

Departementet ber ikke om en effektevaluering, og har ikke definert målkriterier som prosjektresultatene skulle måles opp mot. De ønsker en kartlegging og analyse/systematisering av erfaringer. Sakstallene, det vil si antall konfliktrådssaker som oversendes fra lensmennene til konfliktråd, vil ikke kunne betraktes som selvstendig evalueringsmål, men inngå som en av flere faktorer i identifiseringen av hvilke muligheter og begrensninger som ligger i påtalekompetanse som virkemiddel.

Uavhengig av departementets ønske ville sakstallene vært et for usikkert og snevert kriterium for å beskrive effekt, fordi det hefter usikkerhet til dem. Usikkerheten bunner i at det ikke fullt ut er mulig å isolere faktorer og hendelser som er direkte knyttet til påtalekompetansen, fra faktorer og hendelser som har andre årsaker og ville oppstått uavhengig av påtalekompetansen.

I tillegg til rapportering av sakstall ønsker departementet å få informasjon om prosjektets delmål; om delegert påtale medfører kortere behandlingstid og større synliggjøring av verdien av megling for tjenestemenn i lensmannsetaten og påtalemyndighet. Kartlegging av holdninger og kunnskaper hos de involverte vil derfor være viktig i evalueringen.

Et annet delmål er om det er mulig å se en avlastningseffekt i forhold til påtalejuristene.

1.5.1 Prosessevaluering

Evalueringen ble iverksatt ca ett år etter prosjektstart, og fulgte prosjektet de to siste årene. Det var et ønske at evalueringen ikke bare skulle oppsummere prosjektet etter at prosjektperioden var over, men også muliggjøre tilbakemelding til prosjektet underveis, såkalt prosessevaluering.

Prosessevaluering bygger på dialog og er endringsorientert, og innebærer informasjonshenting i løpet av prosjektperioden. Det er en styrke ved metoden at kunnskapen som samles inn blir gitt tilbake til prosjektet, slik at prosjektet som

helhet får til en dynamisk veksling mellom informasjonsinnhenting og -utveksling. I Konfliktrådsprosjektet er dette blitt ivaretatt gjennom midtveisevaluering og prosjektmøtene - som har gitt departementet et grunnlag for å reagere i forhold til enkelte politidistrikter, og intervjuene.

1.5.2 Datakilder

I evalueringen er det tatt i bruk flere ulike metoder for informasjonsinnhenting: Sentrale dokumenter, registerdata, spørreundersøkelse og intervju. De fire informasjonskildene supplerer hverandre. Sakens sentrale *dokumenter* fungerer som et bakteppe, og er viktige fordi evalueringskriteriene i prosjektet er vage. Gjennom *registerdata* kan vi få en oversikt over det eksakte antall saker og se utvikling over tid. Men denne type data er lite egnet til å forklare en eventuell endring. *Spørreundersøkelser* gir oss opplysninger knyttet til definerte tema. Denne formen for datainnsamling gjør det forholdsvis enkelt å få inn informasjon fra mange, men det er vanskelig å få dybdekunnskap. Den fjerde metoden for innformasjonsinnhenting, *intervju*, kan utdype problemstillingene og temaene, men har sin begrensning når det gjelder antall informanter. Ved at vi i evalueringen benytter alle de fire metodene for innhenting av informasjon, vil det samlede datagrunnlaget være variert og ganske robust.

1.5.3 Utvalg

Informanter i prosjektet har vært lensmenn og polititjenestemenn på de aktuelle lensmannskontorene, et utvalg påtalejurister som omfattes av ordningen og ansatte i konfliktrådene. I tillegg kommer et utvalg av parter i konfliktrådsprosjektet som har vært til megling med politimeglere.

Lensmannskontorene som deltar i Konfliktrådsprosjektet er ikke valgt ut på grunnlag av kriterier for vitenskaplig metode. Det er derfor ikke et statistisk representativt utvalg av lensmannsetaten i Norge. Evalueringen tar naturlig nok utgangspunkt i de deltakende lensmannsdistriktene. Resultatene, både når det gjelder register- og intervjudata, kan derfor ikke uten videre overføres til hele politi- og lensmannsetaten.

1.5.4 Spørreundersøkelser

Det er til sammen sendt ut fem ulike spørreskjemaer, to til lensmannskontorene (våren 2004 og våren 2006), to til konfliktrådene (høsten 2004 og vår/sommer 2006) og ett til påtalejuristene (høsten 2004). Foruten spørsmål med direkte relevans til de enkeltes saksområder har alle tre grupper svart på likelydende spørsmål knyttet til konfliktrådsordningen og kommentert hvorvidt de mente sju utvalgte saker (cases) var egnet til konfliktrådsbehandling eller ikke.

1.5.5 Intervjuer

Det er foretatt ca 70 intervjuer fordelt på lensmenn og polititjenestemenn (det vil si politimeglere i Pilotprosjektet), påtalejurister og konfliktrådsledere. Alle intervjuene har hatt form av samtale, men det er utarbeidet intervjuguider som sikrer at det i løpet av intervjuet innhentes informasjon om alle sentrale tema. Intervjuguidene fulgte i stor grad temaene fra spørreundersøkelsen, og fungerte derfor som en utdyping av og et supplement til denne. Intervjuene er blitt foretatt både gruppevis og som enkeltintervjuer.

I tillegg har partene i konfliktrådsmedling med politimeglere i Pilotprosjektet blitt intervjuet, til sammen 17 intervjuer.

1.6 Oppsummering: Konfliktrådsprosjektets intensjon, oppbygging, gjennomføring og evaluering

Konfliktrådsprosjektet ble iverksatt for å prøve ut om påtalekompetanse til lensmenn i konfliktrådssaker er et effektivt virkemiddel for å 1) øke antall saker til konfliktråd, 2) korte behandlingstiden, 3) synliggjøre verdien av mekling for tjenestemenn i lensmannsetaten og påtalemyndighet og 4) avlaste påtalejuristene.

Prøveprosjektet ble iverksatt 1.1. 2003 med en varighet på tre år, men er senere utvidet med to år. Til sammen 68 lensmannskontor deltok i prøveprosjektet. Det var store variasjoner mellom politidistriktene i forhold til hvor mange lens-

mannskontor som var inkludert, likeledes var det stor variasjon i størrelsen på kontorene.

Evalueringsens hovedmålsetting er å utvide beslutningstakernes faktagrunnlag knyttet til om påtalekompetanse til lensmenn i konfliktrådssaker er et egnet virkemiddel for å øke antallet overførte saker. I MIL er det særlig metoden med bruk av politimeglere som er interessant ut fra et evalueringssynspunkt. I evalueringen er dokumenter, statistikk, intervju og spørreskjema benyttet som datakilder, og sentrale informanter har vært lensmenn, ansatte i konfliktråd, påtalejurister og politimeglere. I tillegg er partene i konfliktrådsmedlinger med politimegler blitt intervjuet.

Ved etablering av konfliktrådsprosjektet ble det ikke definert målkriterier for prosjektresultatene.

2

Sakstall - utvikling og fordeling

EN AV PROSJEKTETS MÅLSETTINGER ER Å ØKE ANTALL SAKER SOM BLIR BEHANDLET I KONFLIKTRÅD. MAN KAN DERFOR KOMME TIL Å TREKKE DEN SLUTNINGEN AT ANTALL OVERFØRTE SAKER ER ET TILSTREKkelig MÅL FOR SUKSESS ELLER FIASKO. I SÅ FALL VILLE ET STORT ANTALL SAKER VÆRE ET «GO» FOR Å INNFORE ORDNINGEN PÅ LANDSBASIS, OG ET LITE ANTALL SAKER ET TILSVARENDE «STOP». I DETTE KAPITLET SKAL VI SE PÅ HVORDAN SAKSUTVIKLINGEN I PROSJEKTET HAR VÆRT.

2.1 Sakstall

For å kunne vurdere sakstallene er det flere forhold som spiller inn. Det første er knyttet til å vurdere *nettogevinsten* ved ordningen, det vil si hvor stor del av saksmengden som skyldes at lensmennene ikke behøvde å sende saken via påtalejurist. Teoretisk kan nettogevinsten være null. Da tenker vi oss at alle saker oversendt fra lensmennene ville ha endt i konfliktråd uansett. En annen mulighet ville være at *alle* overførte saker tilhører nettogevinsten. Det vil være situasjonen hvis sakene lensmennene har overført ville fått en annen påtalemessig avgjørelsen av juristen. Vi kan også tenke at prosjektet gir en *tilleggsgevinst*. Det skjer hvis lensmennes påtalekompetanse gjør at de blir pådrivere også når det gjelder saker på juristenes saksområde, med den følge at saksmengden overført til konfliktråd fra jurist øker.

Det andre forholdet er knyttet til utvalgsmodellen som er valgt. Skulle man fått målt effekten av tiltaket måtte man ha konstruert et kontrollutvalg⁷. Konfliktrådsprosjektet ble iverksatt uten kontrollutvalg, og det er svært krevende – kanskje umulig, å konstruere det i etterkant. I vårt tilfelle ville et kontrollutvalg ha måttet bygge på data fra enten PAL⁸ eller konfliktrådsstatistikken. Ingen av disse datakildene er bygget opp på en slik måte at man kan hente ut data til en parallellutvalgsmodell.

Uten kontrollutvalg er det vanskelig å *isolere* effekten av lensmannens påtalekompetanse fra effekten av for eksempel pålegg, rundskriv og tiltak fra sentralt hold, adressert til hele politietaten eller -distriktet.

I alle prosjekter er det i tillegg en fare for at man måler effekten av selve prosjektet, den såkalte Hawthorn-effekten. Det innebærer at det inntreffer en endring (bedring) i prestasjon fordi folk vet at de blir observert, og ikke som en følge av tiltakene som blir iverksatt.

En ensidig fokusering på antall overførte saker ville ha kunnet forsterke en slik projekteffekt, og i verste fall kunne prosjektet fortonet seg som en «konkurranse» om hvem som kunne overføre det høyeste antall saker. Det kunne gitt gode prosjektall, men redusert sjansen for at resultatene ville bli opprettholdt ut over prosjektperioden.

2.1.1 Et passe antall saker?

Det samlede antall straffesaker som er blitt overført fra de 68 lensmannskontorene i løpet av de tre årene prosjektet har pågått er 496. Justisdepartementet hadde, som allerede nevnt, ikke definert suksesskriterier i form av måltall, saksbehandlingstid eller andre saksmål ved oppstart av Konfliktrådsprosjektet. Om resultatet innfrir forventningene, er derfor vanskelig å besvare.

⁷ Et kontrollutvalg skal være sammenfallende med prosjektutvalget på alle vesentlige punkter, med unntak av de forhold som man ønsker å finne effekten av.

⁸ PAL er Politiets Analyse og Ledelsesverktøy

Vi kan imidlertid, ved å benytte konfliktrådsstatistikken⁹, estimere *forventet andel straffesaker* i prosjektet ut fra et samlet antall straffesaker overført konfliktråd etter følgende resonnerement:

Vi tar utgangspunkt i befolkningsgrunnlaget i de 68 lensmannsdistriktene. Det tilsvarer ca 1/7 av landets befolkning. Hadde prosjektet vært landsdekkende (alle lensmannskontorer og politistasjoner) ville antall overførte saker blitt ca 3 500 i løpet av prosjektperioden. I samme treårs periode ble det overført ca 11 500 straffesaker til konfliktråd. Lensmennenes andel tilsvarer ca 30 prosent av det samlede antall overførte straffesaker, mens juristene svarer for de resterende 70 prosent.

Lensmennenes saksområde er begrenset i forhold til påtalejuristenes, og omfatter innbrudd, tyveri, grovt tyveri, brukstyveri av motorvogn, skadeverk, skadeverk som forseelse, og naskeri. Spørsmålet blir om en saksdeling på ca 30/70 er rimelig ut fra den ulikheten i lovgrunnlaget som er mellom lensmennene og juristene.

For å komme nærmere et svar fordeler vi det reelle antall straffesaker overført til konfliktråd i 2005 (4264) mellom lensmennenes lovgrunnlag og juristenes lovgrunnlag, og får følgende tabell:

⁹ Det var i utgangspunktet to aktuelle registre som vi kunne benytte; politiets database PAL og konfliktrådsregistret. Etter møte med Politiets Datatjeneste i november 2003 ble det klart at konfliktråds-saker i PAL ikke kunne identifisere oversendelser fra lensmennene. Det var uavklart hvilken tilgang forskningsavdelingen ved PHS ville få til PAL.

Konfliktrådets register identifiserer hvem som oversender saken, og konfliktrådsstatistikken vil derfor kunne rapportere antall saker oversendt fra lensmennene. Før prosjektperioden var det imidlertid bare juristene som oversendte straffesaker. Hvilket lensmannskontor som hadde etterforsket saken fremkommer ikke av registeret. Det umuliggjør sammenlikning av antall saker før og etter iverksetting av prosjektet. Konfliktrådsregisteret er anonymisert, noe som gjør det tilgjengelig uten at det må innhentes tillatelse fra andre enn registreier.

Det er ikke uten videre mulig å kombinere data fra de to registrene, fordi politiet registrerer antall saker etter gjerningsperson, mens konfliktrådet registrerer antall saker etter hvem som klager inn saken. Etter en samlet vurdering ble det derfor bestemt at evalueringen skulle benytte konfliktrådsregisteret.

TABELL 2.1 STRAFFESAKER MOTTATT AV KONFLIKTRÅDET 2005. FORDELT PÅ TYPE SAKER

	Saksområder	Samlet antall saker	% av antall saker (4264)
Lovgrunnlag for lensmennenes påtalekompetanse	Butikktyveri/naskeri	721	17
	Annet simpelt tyveri	340	8
	Grovt tyveri	233	5
	Tyveri av kjøretøy	60	1
	Skadeverk	828	19
	Innbrudd	95	2
Mulig antall saker innenfor lensmennenes kompetanse		2277	52
Lovgrunnlag der bare juristene har påtalekompetanse	Mobbing/ærekrenkelse/trusler	444	10
	Vold	1071	25
	Økonomiske saker	158	4
	Flere straffbare forhold	29	1
	Nabokonflikter	24	1
	Familiетvister	12	0
	Andre konflikter	49	1
	Annet straffbart forhold	200	4
Samlet antall saker som bare juristene kan overføre		1987	47

KILDE KONFLIKTRÅDSSTATISTIKKEN 2005

TABELLKOMMENTAR

Som det framgår av tabellen dekker lovgrunnlaget der lensmennene har påtalekompetanse i overkant av halvparten (52 prosent) av det totale saksgrunnlaget for straffesaker overført konfliktråd i 2005.

Det er en markant forskjell mellom andelen overførte lensmannssaker i prosjektet på ca 30 prosent og den mulige andelen som er beregnet ut fra lovgrunnlaget, på i overkant av 50 prosent. Når tallene skal vurderes må det imidlertid trekkes inn at det ikke bare er lovgrunnlaget som er begrensningen i lensmennenes påtalekompetanse, den har ytterligere begrensninger i saksgrunnlaget ved

at lensmenn ikke kan beslutte overføring til konfliktråd dersom gjerningspersonen har andre uoppgjorte forhold eller er tidligere straffet ved dom¹⁰. Hvor mye dette utgjør, kan ikke beregnes ut fra det statistiske grunnlaget som foreligger. Men en rimelig konklusjon er at det *samlet sett* har vært et underforbruk av påtalekompetansen i prøveperioden.

2.2 Saksutvikling i løpet av prosjektperioden

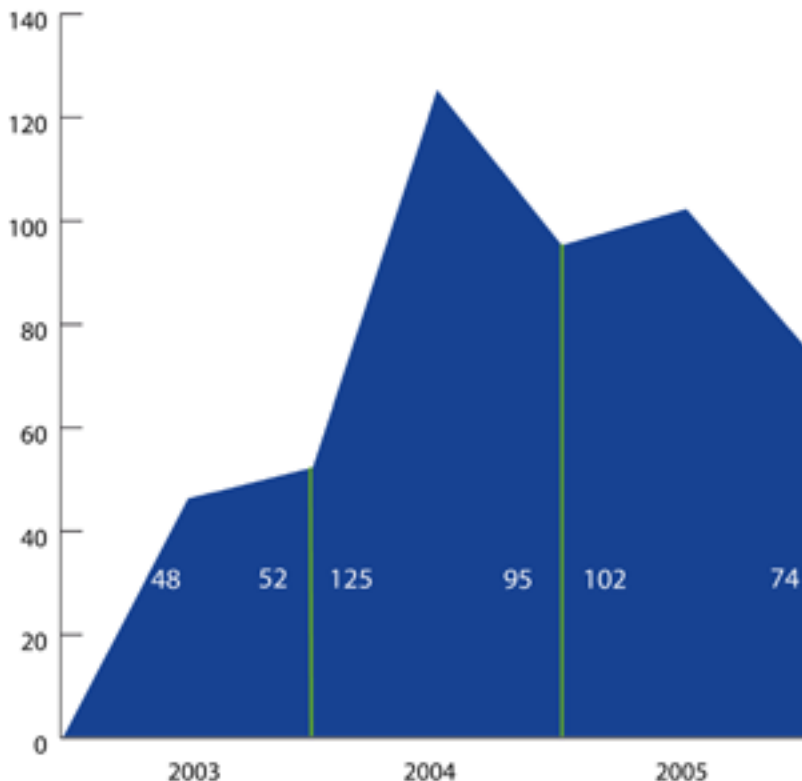
Vi hadde forventet å finne en økning i antall overførte saker over tid, fordi det i løpet av prosjektperioden var en generell økning i overførte saker til konfliktråd. I tillegg tar det tid før et prosjekt som inneholder endring både i saksbehandlingsrutiner og myndighetsområde «setter seg». Resultatene vil derfor kunne utebli i starten. Saksutviklingen fra 2003-2005 vises i figur 2.1 (neste side).

Som vi ser av figuren er det en økning i antall saker fram til første halvdel av 2004, med en særlig stor økning våren 2004. Denne økningen fortsetter ikke som forventet - den flater heller ikke ut, men synker. Årsakene til den uventede saksutviklingen kan være et resultat av utenforliggende faktorer:

I løpet av prosjektperioden har det vært flere innspill og pålegg fra sentrale myndigheter. Lensmennene er blitt spurt om i hvilken grad de mener dette har påvirket antall overførte saker. Bare ti prosent mente at rundskriv fra *riksadvokaten og justisdepartementet* i stor grad hadde innvirkning på saksutviklingen. Andelen som mente at *samlingene i regi av departementet* (oppstartseminar, midtveisevaluering) i stor grad hadde påvirket saksgangen var noe høyere, 15 prosent, og steg til 28 når arrangementet var i *regi av politimestrene eller lensmennene*. Det som slo mest ut var *måltall fra politimesteren*. Nesten halvparten av lensmennene, 45 prosent, mente økning i måltall fra politimesteren hadde stor påvirkning på sakstallene.

¹⁰ Saker med gjerningsperson under 15 år inngår heller ikke i lensmennenes statistikk verken som straffesaker eller sivile saker, fordi sakene må oversendes jurist for henleggelse.

FIGUR 2.1 SAKSUTVIKLING I LØPET AV PROSJEKTPERIODEN



KILDE KONFLIKTRÅDSSTATISTIKKEN

FIGURKOMMENTAR

Første halvåret ble det overført 48 saker til konfliktrådet fra de 68 lensmannskontorene. Det var en liten økning i antall saker høsten 2003 (52). Dette gav et samlet antall saker for 2003 på 100. Sakstallet mer enn doblet seg våren 2004 da det ble registrert 125 saker, og høsten samme år ble 95 saker overført, til sammen 220 saker. Våren 2005 ble 102 saker overført, og ved siste måleperioden, høsten 2005, var antall overførte saker 74. Antallet saker i 2005 ble dermed 176. Til sammen ble det overført 496 straffesaker fra lensmenn i løpet av prosjektperioden på tre år.

I begynnelsen av mars 2004 mottok politimestrene brev fra POD der det stod:
«Antall saker for behandling i konfliktrådene økes med 30 % på landsbasis sam-

menliknet med 2003.» Det er sannsynlig at innholdet i brevet raskt ble videreformidlet til lensmennene i prosjektet. Hvis det er en «måltallseffekt» som gjenspeiles i 2004-tallene, var den i tilfelle av kort varighet. Den slår ut på antall overførte saker våren 2004, men holder seg ikke ut året.

Går vi nærmere inn i de bakenforliggende tallene (ikke gjengitt i figuren) er det en opphoping av saker i tre lensmannsdistrikter våren 2004. De svarer for 59 av de 125 sakene. Ingen av disse kontorene har tilsvarende halvårsresultater verken før eller senere. Dette kan være en tilfeldighet, men kan også være et utslag av måltallsdirektivet.

2.3 Variasjon mellom kontorene

Vi har allerede konkludert med at det *samlet sett* har vært et underforbruk av påtalekompetansen i prøveperioden. Men det er store variasjoner mellom kontorene. For å finne en mulig forklaring på variasjonene undersøkte vi om 1) antall lensmannskontor per politidistrikt og 2) størrelsen på distriktene slår ut på antall overførte saker.

Den første antagelsen bygger på at flere lensmannskontor i samme distrikt fører til tettere samarbeid mellom lensmannskontorene og mer positiv oppmerksomhet fra politidistriktet, og at disse «stordriftsfordelene» vil synliggjøres i flere overførte saker. Antallet deltakende lensmannskontor per politidistrikt varierer fra ett enkelt til alle¹¹. I analysen delte vi dem inn i tre grupper: alle, fra tre til seks og to eller mindre.

Det viste seg imidlertid at flere lensmannskontor i samme distrikt ikke gav det forventede positive utslaget på antall overførte saker¹². Riktignok var det i snitt flere overførte saker der *alle* kontorene deltok, sammenliknet med distriktene med fra tre til seks kontorer. Men det var lensmannskontorene som enten var

¹¹ Lensmannskontorene fordeler seg på 19 politidistrikter. I to av distriktene, Nord-Trøndelag og Østfold, er alle lensmannskontorene inkludert. I sju av distriktene er det fra tre og seks lensmannskontor som deltar. I de resterende ti distriktene er det bare ett eller to kontorer som er med i prosjektet.

¹² Figuren finnes som vedlegg

alene eller sammen med bare ett annet kontor i distriktet, som i *snitt* hadde flest overførte saker. Det å være «alene» så dermed ikke ut til å ha den forventede negative effekten, snarere motsatt. Den mest sannsynlige forklaringen er at noen kontor er valgt ut til å delta i prosjektet nettopp fordi de har hatt en spesiell interesse i saksområdet. Vi får derfor en «entusiasmeeffekt» som er knyttet til enkeltkontorer og enkeltpersoner.

Den andre forventningen knyttet til saksutviklingen var at de store kontorene *relativt sett* ville overføre flere saker enn de mindre fordi store distrikter ofte har tettsteder med urbant preg, og ungdomsmiljøer med antatt flere problemskapende faktorer. De store lensmannskontorene er ofte organisert med forebyggende enheter som jobber tett opp mot ungdom.

Vi delte distriktene inn i fire kategorier etter befolkningsgrunnlaget. «Små», «Mellomsmå», «Mellomstore» og «Store»¹³, og så på overførte saker i prosjektperioden.

Igen viste det seg at våre antagelser ikke stemte. Som det fremgår av tabell 2.2 (se også figur i vedlegg) er det de minste lensmannskontorene som har relativt sett flest overførte saker. Funnene indikerer at lokal kunnskap er effektivt i forhold til å identifisere konfliktrådssaker og benytte påtalekompetansen.

TABELL 2.2 OVERFØRTE SAKER I HELE PROSJEKTPERIODEN ETTER BEFOLKNINGSGRUNNLAG I LENSMAANSDISTRIKTET.

Befolkningsgrunnlag i distriktet. Antall kontor i parentes	Lensmannskontor uten saker	Største antall saker ved ett kontor	Gjennomsnittlig antall overførte saker pr. 10 000 innbyggere
Opp til 4 500 (27)	9	33	12
5 000-8500 (17)	5	27	8
9000-14500 (14)	2	41	11
Over 15 000 (10)	Ingen, men 4 kontorer med 5 eller færre saker	27	6

KILDE SSB OG KONFLIKTRÅDSSTATISTIKKEN

¹³ «De små» distriktene hadde et befolkningsgrunnlag fra 600 til 4500 (5 eller færre polititjenestemenn), «de mellomsmå» inkluderte distrikter med et befolkningsgrunnlag fra 4 000 til 8 500 (6-10 polititjenestemenn). «De mellomstore» var alle distrikter med et befolkningsgrunnlag mellom 9000 og 14 500 (11-20 polititjenestemenn), og «de store» hadde en befolkning på over 15 000 (over 20 polititjenestemenn).

Av tabellen ser vi også at 16 av de 68 kontorene ikke har overført en eneste sak. Det betyr nesten hvert fjerde kontor. Det er naturlig nok i de minste distriktene vi finner de fleste kontorene uten overførte saker, men også flere større lensmannskontor tilhører denne kategorien. Det største antall overførte saker fra ett enkelt lensmannskontor er 41, men også enkelte små kontor har høye sakstall. Det høyeste antall saker fra gruppen med befolkningsgrunnlag på under 4 500 (små), er 33.

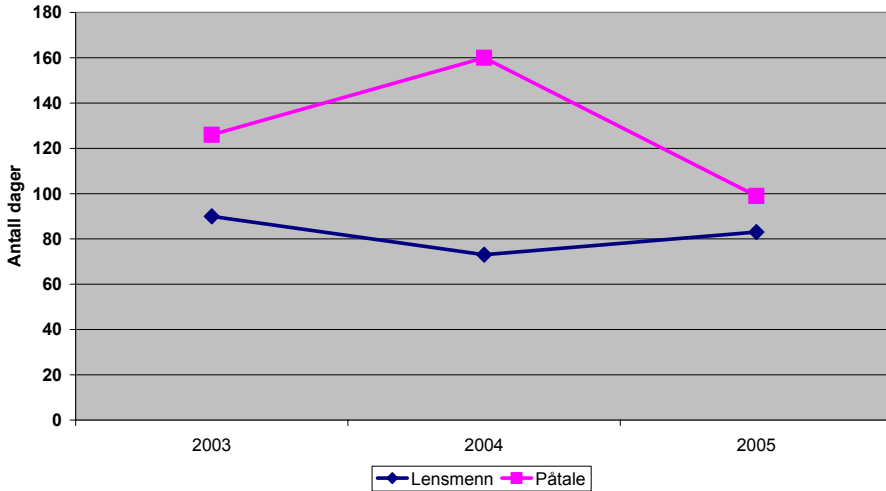
2.4 Saksbehandlingstid

En viktig begrunnelse for å gi lensmennene påtalekompetanse var å korte ned på saksbehandlingstiden. Riksadvokaten har i rundskriv¹⁴ presisert at «i saker mot personer som var under 18 år på handlingstiden, skal saksbehandlingstiden ikke overstige 6 uker, regnet fra gjerningspersonen fikk status som mistenkt og frem til positiv påtaleavgjørelse (forelegg, tiltale, siktelse for forhørsrettspådømmelse, påtaleunntatelse etter oppportunitetsprinsippet eller overføring til konfliktråd) treffes i politiet, med mindre hensynet til etterforskningen eller andre særlige omstendigheter gir grunn til det.»

I tillegg til riksadvokatens pålegg er det en kjensgjerning at effekten av konfliktråd er størst hvis megling skjer som ferskvare. Det er derfor ekstra viktig at avgjørelse om overføring til konfliktråd skjer raskt. Ved å kunne avgjøre saken lokalt uten å oversende til jurist, er det forventet en vesentlig tidsbesparelse. I figur 2.2 ser vi utviklingen i saksbehandlingstid i gjennomsnittlig antall dager fra hendelse til henvisning til konfliktråd, for saker overført fra lensmann og saker overført fra påtalejurist.

¹⁴ Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet - 2001 Riksadvokatens rundskriv

FIGUR 2.2 SAKSBEHANDLINGSTID PÅ SAKER OVERFØRT FRA LENSMENN OG PÅTALEJURIST



KILDE KONFLIKTRÅDSSTATISTIKKEN

FIGURKOMMENTAR

I 2003 var saksbehandlingstiden 126 dager for påtale og 90 dager for lensmenn. I 2004 økte saksbehandlingstiden for påtalejuristene til 160 dager, mens tiden for lensmennene sank til 73 dager. I 2005 har juristene kortet ned på saksbehandlingstiden til 99 dager, mens saksbehandlingstiden for lensmenn har steget litt til 83.

I hele prosjektperioden har saksbehandlingstiden for saker overført fra lensmannen vært kortere enn saker overført fra påtalejurist. Gevinsten var størst i 2004, da forskjellen var 87 dager. Ved avslutning av prosjektet var gevinsten knyttet til lensmennenes påtalekompetanse redusert til 16 dager. Det var ikke først og fremst fordi lensmennene brukte mer tid, men fordi påtalejuristene hadde redusert sin saksbehandlingstid med 61 dager fra 2004 til 2005.

Vurdert ut fra gjennomsnittlig saksbehandlingstid blir ikke riksadvokatens pålegg om 6 ukers saksbehandlingstid innfridd verken av lensmennene eller påtalejuristene.

2.5 Oppsummering: Sakstall - utvikling og fordeling

Det ble overført 496 konfliktrådssaker i prosjektperioden fra 1.1. 2003 til 31.12. 2005.

Et estimat med utgangspunkt i hele prosjektperioden, viser at lensmennene har overført ca 30 prosent av de straffesakene som har gått til konfliktråd. Det er flere usikkerhetsmomenter knyttet til beregningen men en rimelig konklusjon er likevel at det *samlet sett* har vært et underforbruk av påtalekompetansen i prøveperioden. Det er imidlertid store variasjoner mellom kontorene, ca hvert fjerde kontor har ikke benyttet påtalekompetansen, mens andre har «fylt opp kvoten» og mer til.

Saksutviklingen har ikke fulgt en *forventet utvikling over tid*. Det var en økning i antall saker fram til første halvdel av 2004. Etter dette tidspunktet har saksmengden vært avtagende. 2004-tendensen kan være en «måltallseffekt» gjennom pålegg fra POD. I så fall har virkningen vært av kort varighet.

Det har heller ikke oppstått en forventet *positiv synergieffekt av at mange lensmannskontor* i samme politidistrikt er med i ordningen. Flere kontor i distriktet ser heller ikke ut til å ha vært noen garanti for samarbeid. Unntaket er politidistriktene der alle kontorene er med.

Det var forventet en sammenheng mellom store lensmannskontor og relativt sett mange saker. Heller ikke denne antagelsen ble bekreftet. Lokal kjennskap ser ut til å aggregere like mange saker på små steder som «forebyggende enheter» aggregerer på større steder.

I hele prosjektperioden har *saksbehandlingstiden* for saker overført fra lensmennene vært kortere enn for saker overført fra påtalejurist. Det var forventet. Å kunne avgjøre saken lokalt uten å oversende til jurist, korter avstand mellom etterforsker og beslutter, samt at man unngår «kø» hos juristene.

I dette kapitlet har vi forsøkt å forklare variasjonen i overførte saker gjennom strukturelle forhold som antall lensmannskontor i distriktet og befolkningsgrunnlag, uten at det ga forventet resultat. I de neste kapitlene vil vi kartlegge

tilslutningen til konfliktrådsordningen og lensmennesenes vurdering av påtalekompetanse som virkemiddel, og se om det har større forklaringskraft når det gjelder variasjonen i sakstallene.

3

Tilslutning til konfliktråd som reaksjonsform

SELV OM DET IKKE VAR EN DEL AV MANDATET FOR EVALUERINGEN Å VURDERE KONFLIKTRÅDSORDNINGEN SOM REAKSJONSFORM, ER LENSMENNENES TILSLUTNING TIL ORDNINGEN VESENTLIG I FORHOLD TIL Å FORSTÅ BRUKEN, OG DETTE HAR DERFOR VÆRT ET SENTRALT TEMA, BÅDE I INTERVJUENE OG SPØRREUNDERSØKELSENE.

En ofte brukt begrunnelse for å øke bruken av konfliktråd, er en tiltakende frustrasjon over manglende effekt knyttet til det tradisjonelle straffe- og sanksjonssystemet. Flere uttalelser fra lensmenn i undersøkelsen viser at mange av dem deler denne frustrasjonen, noe som kommer til uttrykk blant annet i utsagn som: «Forelegg har null effekt.» «Blant politiet er det en oppfatning at straff og bøter ikke hjelper.» «Straff er et sløvt verktøy for å få til endring.» «Bøter og fengsel er ikke ofte egnet til å ansvarliggjøre kriminelle.»

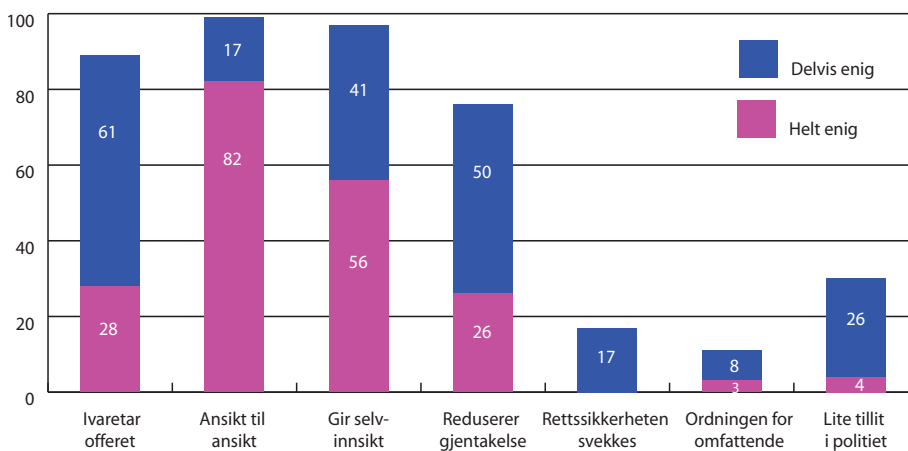
Noen gav også uttrykk for at tradisjonell straff ikke bare var nytteløs, men kunne være u hensiktsmessig: «De vanlige straffereaksjonene gjør ikke noe med kriminalitet som bunner i konflikt. Kanskje gjør de det verre,» var ett utsagn. Og flere var inne på at når foreldre med svak økonomi føler seg tvunget til å betale en bot for sønnen eller datteren, virker det verken forebyggende eller er med på å redusere konflikten i familien.

Alternativer til tradisjonell straff ble også fremhevet av mer humane grunner: «Det er overgrep å sette narkomane i fengsel,» var et av budskapene, og flere lensmenn uttalte at «det er feil å idømme unge mennesker frihetsstraff.»

Begrunnelsen for bruk av konfliktråd var ikke bare knyttet til frustrasjon over tradisjonelle reaksjonsformer, men hadde også sin begrunnelse i troen på ordningens innhold og verdigrunnlag - på megling som en holdningsendrende, lærende og løsningsfokuseret tilnærming til konflikter: «Mange problemer på menneskelig nivå blir løst i konfliktrådet. Disse hadde ikke blitt løst ellers,» uttalte for eksempel en lensmann.

Alle lensmennene i prøveprosjektet ble i spørreundersøkelsen bedt om å vurdere utsagn knyttet til konfliktråd; i hvilken grad megling var egnet til å *ivareta offeret*, hva de mente om meglingens mulighet for å gi gjerningspersonen en bedre *selvforståelse*, hvordan de vurderte verdien av det *direkte møtet* mellom offer og gjerningsperson og hvordan de vurderte *gjentakelsesfare*. Videre var utsagnene knyttet til *rettssikkerheten*, ordningens *tillit* i politiet og *effektivitet*. Hvert utsagn hadde svaralternativene *helt enig*, *delvis enig*, *delvis uenig*, *helt uenig* og *vet ikke*. I figur 3.1 vises lensmennenes positive tilslutning (helt og delvis enig) til de sju sentrale utsagnene.

FIGUR 3.1 SYN PÅ KONFLIKTRÅD



FIGURKOMMENTAR

Prosentandelen som er «helt» eller «delvis enig» i at Konfliktrådsmegling ivaretar offeret bedre enn de tradisjonelle reaksjonsformene er 89. Utsagnet *Det er en styrke ved ordningen at offer og gjerningsperson møtes ansikt til ansikt* har en tilslutning på hele 99 prosent, der 82 prosent er «helt enig» i utsagnet. Utsagnet *Konfliktråd gir gjerningspersonene en større forståelse av hva hun eller han har gjort* har en samlet tilslutning på 97 prosent, mens utsagnet *Konfliktrådsmegling reduserer sjansen for gjentakelse* har en noe lavere tilslutning med 76 prosent, der andelen «helt enig» er nede i 26.

De tre søylene til høyre i figuren knytter seg til utsagnene som tilkjenner skepsis til ordningen. Det er ingen som er «helt enig» i at *Konfliktrådsmegling i straffesaker kan føre til at viktige rettsikkerhetsprinsipper svekkes*, men 17 prosent er «delvis enig». Utsagnet *Konfliktrådsmegling er altfor omfattende i forhold til effekten* får tilslutning fra til sammen 11 prosent. Andelen som er «helt» eller «delvis enig» i at det er *Liten tillit i politiet til konfliktrådsmegling som effektivt middel for å bekjempe kriminalitet blant ungdom* utgjør til sammen 30 prosent.

I fortsettelsen kommenteres hvert av de sju punktene, og utfylles med utsagn fra intervjuene med lensmennene i prosjektet.

3.1 Utsagn: Konfliktrådsmegling ivaretar offeret bedre enn de tradisjonelle reaksjonsformene

Utsagnet «Konfliktrådsmegling ivaretar offeret bedre enn de tradisjonelle reaksjonsformene» får en tilslutning på 89 prosent (helt og delvis enig). Lensmennene utdypet sin forståelse av offerets situasjon i intervjuene, og de begrunnet det på ulike måter. Noen vektlegger at megling gir fornærmede mulighet til å få en økonomisk uttelling. I stedet for at gjerningspersonene betaler en bot til det ofrentlige, kan den skadelidte gjennom kontrakten som inngås få en direkte kompensasjon. Andre er mer opptatt av det gjenopprettende aspektet ved megling. I utsagn som «Vi sender saken til megling for å få bort fryktfaktoren» gjenkjennes en tankegang som ligger tett opp til restorative justice¹⁵. Flere er inne på at en kombinasjon av megling og vanlige straffereaksjoner åpner muligheten for å kunne ivareta offeret gjennom megling i de mer alvorlige straffesakene.

¹⁵ Restorative justice har ingen god norsk oversettelse, men brukes ofte synonymt med forsoningsjustis eller opprettende justis.

Å bedre offerets situasjon var noe av grunnlagsargumentasjonen i det som er konfliktrådenes referanseartikkel fremfor noen: Nils Christies artikkel «Konflikt som eiendom».¹⁶ Men konfliktrådet i Norge fikk sin praktiske utforming gjennom prosjektet *Alternativ til fengsling av ungdom*. Prosjektet hadde som målsetting å prøve ut alternative reaksjonsmåter overfor unge lovbrøyttere, og det ble iverksatt forsøk med konfliktråd i barnevernsnemndas regi i 1981¹⁷. Ved iverksetting av prøveordningen var det det forebyggende aspektet som ble sterkest vektlagt. Også da anså man møtet mellom gjerningsperson og offer som viktig, men begrunnet det noe annerledes. Den gang var verdien i å møtes knyttet til gjerningspersonenes mulighet til å få gjort opp for seg.

Etter hvert som konfliktråd er blitt brukt i mer kompliserte saker, ble meglings betydning for offeret løftet fram som en selvstendig begrunnelse for bruken av ordningen. Dreiningen fra å ha hovedvekten på det rent forebyggende til større oppmerksomhet knyttet til de gjenopprettende prosesser, gjenspeiler en økende oppmerksomhet og tilslutning til restorative justice.

I norsk rettspleie har det de senere årene vært en økende interesse for offerproblematikk. Som kjent bygger norsk straffeprosess på en tradisjon der straffesaken er en sak mellom gjerningspersonen og det offentlige, uten at offeret har hatt noen rolle ut over det å vitne. I 2004 ble det såkalte Offerutvalget¹⁸ nedsatt. Utvalgets oppgave var å vurdere offerets prosessuelle stilling i straffesaker. De forholdt seg imidlertid ikke til offerets stilling i meglingsaker, og uttalte:

Utvalget har drøftet hvorvidt megling og såkalt restorative justice (gjenopprettende justis eller forsoningsjustis) ligger innenfor mandatet og konkludert med at det ligger utenfor mandatet å vurdere reformer på disse områdene. Utvalget har heller ikke særskilt kompetanse på dette området.

¹⁶ Christie, Nils (1976). *Konflikt som eiendom*, Sosiologi i dag, 6 (4): 54-69. Opprinnelig innvielsesforelesning ved åpningen av Center for Criminological Studies ved Universitetet i Sheffield, England 31. mars 1976.

¹⁷ Bay, T og Stangeland, P. (1982) *KONFLIKTRÅD. Et forslag om alternativ konfliktløsning i barnevernsnemndas regi* Oslo: Sosialdepartementet; *Alternativ til fengsling*. Notat nr 9

¹⁸ Offerutvalgets arbeid resulterte i NOU 2006: 10. *Fornærmede i straffeprosessen - nytt perspektiv og nye rettigheter*. Oslo: Justis- og politidepartementet

Utvalget finner likevel grunn til å understreke at det er viktig at fornærmedes interesser ivaretas ved meglings og restorative justice. Hensynet til fornærmede kan også begrunne begrensninger i bruken av slike ordninger. Det er viktig at fornærmede ikke utsettes for press i forbindelse med meglings eller alternative konfliktløsningsmodeller. (s. 15)

Samtidig med oppnevning av Offerutvalget oppnevnte justisdepartementet en arbeidsgruppe som skulle vurdere praktiske, ikke rettslige, aspekter ved fornærmedes og pårørendes møte med aktørene i straffesakskjeden. Arbeidsgruppen avga sin rapport i september 2005 med blant annet følgende forslag til tiltak:

Konfliktrådet skal være et synlig og godt tilbud for ofre og pårørende, og skal:

- utvikle metoder og samtaleforum som ivaretar ofrenes behov og utvide pårørendes og andre berørtes rolle i konfliktrådsbehandlingen (forsamtaler, stormøter, utvidet meglings).
- Det bør utvikles rutiner slik at offeret, der konfliktrådsmeglings kan være aktuelt, forespørres før siktede.

Offeret skal tilbys meglings uavhengig av hvilken skjebne saken får i straffesakskjeden.

3.2 Utsagn: Det er en styrke ved konfliktrådsordningen at offer og gjerningsperson møtes ansikt til ansikt

Utsagnet over har en tilslutning på hele 99 prosent, der 82 prosent er «helt enig». Lensmennene begrunner sin tilslutning med at det er stor kraft i nærhet og den direkte konfrontasjon noe som kommer fram i utsagn som: «Mange konflikter løses ikke av straff, men av at parter møtes.» «Møtet mellom partene er det vesentlige.» «Et møte mellom fornærmede og gjerningsmann er moment som treffer veldig riktig.» Og de ser at møtet kan oppleves krevende: «Å få en vinduskonvolutt er ingen ting i forhold til meglings, der kan man risikere å

måtte gi noen en klem,» var måten en lensmann vurderte forskjellen på å få et forelegg i posten, sammenliknet med å få saken overført til konfliktråd. En annen sa: «Vi må inn på en annen måte. Mer direkte, mer konfronterende. I konfliktråd møter man motparten ansikt til ansikt. Ved advokat blir det mer indirekte. I konfliktråd må man «face» både sak og person. Men det gir også mulighet for ros og positiv oppfølging.»

Betydningen av møtet mellom gjerningsperson og offer er en av kjerneverdiene i meglingsinstituttet. Effekten av «face to face» er blant annet dokumentert i forsøk knyttet til det sosiales innflytelse (social influence) – som er en del av sosialpsykologien, og beskriver prosesser knyttet til hvordan vi direkte eller indirekte influerer hverandres tanker, følelser eller handlinger. Effekten av nærhet og avstand er grundig dokumentert i Milgrams klassiske studie¹⁹ der han får vanlige folk til å påføre andre stor smerte. Trinnene i Milgrams studie er 1) kunne høre «forsøkspersonen dunke» og se ham gjennom uklart glass, 2) i tillegg kunne høre ham snakke/rope/klage, 3) være i samme rom, og 4) måtte tvinge «forsøkspersonens» hånd ned på den elektriske platen.

At forsøkspersonene er villige til å påføre andre betydelig smerte forklares delvis med at de blir instruert av en autoritet. Det mest interessante i vår sammenheng er at muligheten for å utføre denne type handlinger var avhengig av at forsøkspersonene ikke så og hørte personene de mishandlet. Villigheten til å påføre andre smerte sank dramatisk når offeret var synlig.

Et annet eksempel er Nils Christies studier av fangeleire i Norge under andre verdenskrig.²⁰ Han finner at der det oppstår et «personlig møte» mellom fangevokter og fange, for eksempel ved at de kan kommunisere, får fangen en mer human behandling.

I vårt strafferettssystem er det stor avstanden mellom gjerningsperson og fornærmet. I det alt vesentlige representerer en advokat den tiltalte, og staten representerer den fornærmede. Konflikten fjerner seg lengre og lengre fra

¹⁹ Milgram 1963 og 1974

²⁰ Christie, Nils (1972). *Fangevoktere i konsentrasjonsleire: en sosiologisk undersøkelse av norske fangevoktere i «serberleirene» i Nord-Norge i 1942-43*. Oslo: Pax.

dem det gjelder jo høyere opp i rettssystemet saken kommer. I Høyesterett er normalt ikke de involverte personene til stede.

Hvilken part som beskyttes i et system som er så fremmedgjørende er et åpent spørsmål. Formålet er å frata offeret byrden ved å være konfronterende part i straffesaken. Men det er ikke bare offeret som slipper å bli konfrontert med lovovertrederen. Lovovertrederen slipper også å forholde seg til den han eller hun har forbrutt seg mot. En erfaren lensmann uttalte: «Møte med fornærmede kan være ganske sterkt for kriminelle. Politiet og rettssystemet har tradisjonelt «beskyttet» de kriminelle mot fornærmede. Ved å ikke konfrontere lovovertreder beskytter man dem ikke bare mot fornærmede, men også mot selvinnsikt.»

3.3 Utsagn: Konfliktråd gir gjerningspersonene en større forståelse av hva hun eller han har gjort

Her er vi ved et annet viktig punkt; det kommunikative aspektet ved megling. Ikke bare skal partene møtes. De skal også snakke med hverandre. At det medfører bedre selvforståelse hos gjerningspersonene var det til sammen 97 prosent som var helt eller delvis enige i.

Utfordringen er å klare å snakke om konflikt uten å øke konflikten. Kommunikasjonen skal ledes bort fra kritiske angrep og fordømmende holdninger, og mot ivaretagelse og ansvarliggjøring – en posisjon som er helt nødvendig hvis møtet skal gi innsikt og forståelse av hva han eller hun har gjort. Å skape et klima for god kommunikasjon, ligger i meglerrollen og er i stor grad meglernes ansvar.

Flere av lensmennene var inne på at det bare er i møtet med den andre parten man kan få vite hvordan vedkommende opplever eller oppfatter konflikten, og forstå konsekvensene av sine egne handlinger. Det personlige møtet og åpen kommunikasjon er dermed to viktige forutsetninger for endring og læring.

En annen vinkling av læringsaspektet som også ble trukket fram, var hva *klageren* kan hente ut av en konfliktrådsmegling: «Klagerne får et bedre og mer nyansert bilde av de unge gjerningsmenns hverdag, noe som vil kunne gjøre *dem*

mer samfunnsbevisste.» I tillegg inkluderer konfliktrådsbehandling foreldrene. Det kan innebære en betydelig «læring» også for dem. Foruten innblikk i den aktuelle hendelsen kan det gi innsikt i miljøet ungdommen deres er en del av. En lensmann understreket dette aspektet, og sa: «Konfliktråd gjør at foreldrene våkner, hvis de er i stand til å våkne.»

3.4 Utsagn: Konfliktrådsmedling reduserer sjansen for gjentakelse

I hvilken grad konfliktrådsmedling virker preventivt er avgjørende for tilliten til ordningen. Selv om det er vanskelig å måle et tiltaks forebyggende effekt, rett og slett fordi det er vanskelig å måle noe som ikke skjer, vil alltid de som er «tett på» gjenkjenne den forebyggende effekten knyttet til et tiltak. Lensmennene vektla det forebyggende aspektet ved konfliktrådsmedling i sterkere grad enn forventet. Til sammen 76 prosent sluttet seg, helt eller delvis, til utsagnet om at konfliktrådsmedling reduserer sjansen for gjentakelse. Mange uttalte at konfliktrådene, gjennom resultatene de kunne vise til, var et viktig ledd i kriminalbekjempelsen og en ordning som klart hadde kriminalitetsforebyggende effekt. «Ja, det er en reaksjonsform som virker. Kan forhindre at gjerningsmannen fortsetter på en krim karriere» og «Konfliktråd bedrer unge lovbruyteres mulighet til å rette opp en uheldig episode og komme på rett kjørl,» var to av mange utsagn som beskriver det forebyggende aspektet ved konfliktrådsmedling.

I den alminnelige begrunnelse for å legitimere bruk av straff ligger det uansett en forutsetning om at straffen har nytteverdi. Nytteverdien er først og fremst knyttet til straffens preventive virkning i forhold til fremtidige lovbrudd. I «Straffens begrunnelse» sier Hauge: «Synspunktet om at straff er begrunnet i ønsket om å forhindre fremtidige lovbrudd står nærmest enerådende innenfor nåtidens strafferett [...]» (Hauge 1996: 18)²¹.

²¹ Ragnar Hauge (1996). *Straffens begrunnelser*. Oslo: Universitetsforlaget. I samme retning se NOU 1983:57 s 50 og 52; Ot.prp.nr.62 (1983-1984) s 2, 2. spalte; NU 1984: 2 s 39; Andenæs, Alminnelig strafferett s 64 og Slettan og Øie, Forbrytelse og straff s 18.

Inndeling av straffens ulike virkninger er flere, men det er mest vanlig å skille mellom allmennprevensjon og individualprevensjon. Troen på at trussel om straff motvirker lovbrudd i befolkningen er grunnlaget for *allmennprevensjon*, men straffens allmennpreventive virkning brukes også som argument i forhold til moraldannelse og vanedannelse i samfunnet.

Individualprevensjon er straffens evne til å motvirke at en straffedømt begår nye lovbrudd. Tankegangen bygger på *avskrekking*, men det ligger også en tro på at lovbrysteren kan avholde seg fra fremtidige forbrytelser som følge av *resosialisering*. Troen på straffens individualpreventive virkninger har tapt terreng, både når det gjelder troen på det avskrekkende- og det resosialiserende elementet.

Hvis vi skal overføre den individualpreventive tankegangen til konfliktråd vil det ikke være det avskrekkende eller resosialiserende som kommer i fokus, men ordningens *lærende, gjenopprettende og inkluderende* aspekter. Megling gir grunnlag for den enkelte til å finne et «erkjennelsepunkt» – et punkt for endring. Dessuten prøver man å unngå å bli sittende fast i fortiden, men rette blikket fremover. Det er i fremtiden eventuelle nye lovbrudd vil skje. Derfor er det logisk at hvis man vil forbygge, må blikket være rettet framover.

Lensmennene begrunner den forebyggende effekten gjennom tre ulike forhold. Megling gir for det første tidsreduksjon – kortere vei fra gjerning til reaksjon. For det andre er megling konfliktdepende, ikke eskalerende. For det tredje, som allerede kommentert, kan megling gi innsikt gjennom den muligheten som ligger innbakt i ordningen til å forstå den andre parten.

Det er stor forskjell mellom lensmannskontorene på hvilke strategier de har for det forebyggende arbeidet. Noen jobber helhetlig og målrettet, mens andre ikke prioriterer arbeidet.

De som har nedprioritert forebyggende arbeid forklarer det med manglende incitament: «Forebyggende arbeid er usynlig i forhold til målstyringsdokumenter. Gjør du en god jobb kan det til og med slå negativt ut på statistikken. Det er for eksempel ikke lurt for statistikken å overføre en anmeldelse

til sivilsak, men godt for saken» og «Riksadvokaten (er) bare opptatt av etterforskning. Forebygging snakkes det bare pent om i store forsamlinger. Det kommer ikke fram i statistikken. Vi setter inn ressursene på det vi blir målt etter.»

3.5 Utsagn: Konfliktrådsmedling i straffesaker kan føre til at viktige rettssikkerhetsprinsipper svekkes

Utsagnet over tilkjenne gir skepsis til ordningen. Det er imidlertid ingen som er «helt enig» i at konfliktrådsmedling i straffesaker kan føre til at viktige rettssikkerhetsprinsipper svekkes, men 17 prosent er «delvis enig».

Rettssikkerhet defineres blant annet gjennom at den offentlige makt blir utøvd gjennom lover og at det finnes konstitusjonelle garantier som setter grenser for statens maktbruk. Et viktig moment er at ingen kan fengsles uten lovlig grunn og at ingen heller kan straffes uten først å ha fått prøvd saken sin for en domstol.

Det er få lensmenn som kommenterer rettssikkerhetsspørsmålet knyttet til konfliktrådsbehandlingen. At ordningen er frivillig for alle parter mener imidlertid enkelte utfordrer rettssikkerheten fordi samme lovbrudd kan få ulik rettslig behandling. På den andre siden fremheves det at nærhet til problemene gir en riktigere avgjørelse, noe som er med på å styrke rettssikkerheten.

Vi har ikke data på hvordan konfliktråd plasserer seg i forhold til den alminnelige rettsoppfatning, men noen lensmenn problematiserer dette i noen grad. De oppfatter at konfliktråd har positiv oppslutning hos publikum når det gjelder unge lovbrøyttere, men at det blir oppfattet som «å slippe unna» hvis lovbrøytterne er eldre. Det understrekes at det er viktig for ordningens legitimitet at samfunnet for øvrig er «på linje».

3.6 Utsagn: Konfliktrådsmedling er altfor omfattende i forhold til effekten

Bruk av konfliktråd er ment å være en kostnads- og tidseffektiv ordning. Det er lensmennene i prosjektet langt på vei enige i. De slutter seg bare i liten grad (11 prosent) til utsagnet om at ordningen er omfattende i forhold til effekten.

Effektivitetsgevinsten er knyttet både til det prosessøkonomiske og til muligheten for rask reaksjoner.

Det første utdypes i utsagn om kortere saksbehandlingstid og saksadministrasjon, men også ved at det er ressursbesparende for samfunnet: «Samfunnsøkonomisk er meglingen et gode sammenliknet med et dyrt rettsapparat.»

Effektiviteten knyttet til raske avgjørelser vektlegges særlig i forhold til ungdom: «Den er effektiv. Reaksjonen kommer nærmere handling. Rett reaksjon for unge lovbytere.»

Noe av grunnen til at konfliktråd oppleves som effektivt er det gode samarbeidet mellom konfliktråd og politi som flere rapporterer om. Samarbeidet ser ut til å være lite byråkratisk og preget av stor grad av fleksibilitet.

3.7 Utsagn: Det er liten tillit i politiet til konfliktrådsmedling som effektivt middel for å bekjempe kriminalitet blant ungdom

Også dette utsagnet har liten oppslutning når det gjelder «helt enig». Imidlertid er om lag hver fjerde lensmann «delvis enig» i at ordningen har liten tillit i politiet. Den manglende tilliten inkluderer tydeligvis ikke dem selv, for når de blir spurt om ordningen med konfliktråd bør utvikles og utvides får det tilslutning av nesten alle (93 prosent), og begrunnes med at det er et godt alternativ til straff fordi den er effektiv, formålstjenlig, virkningsfull og gir gode resultater.

Tillit til ordningen vises også ved at flere ønsker å utvide den, både i «lengde, bredde og høyde» – det vil si å utvide med flere *saksområder*, inkludere flere

grupper *lovovertredere* og utvikle og ta i bruk nye *metoder*. Vi skal i fortsettelsen se nærmere på disse tre områdene.

3.7.1 Saksområder

Lensmenn som er de sterke advokatene for ordningen mener at prinsipielt kan nesten alle saker være konfliktrådssaker, enten som eneste reaksjon eller kombinert med annen straff. Det siste er helt i tråd med signaler fra Riksadvokaten, som åpner for konfliktrådsmegling som vilkår i betinget dom eller som del av en samfunnsstraff.²² Likeledes megling etter fengselsdom i voldssaker og vilkår i betinget påtaleunntatelse. Megling kan også foretas før påtale i en straffesak. Megling blir da gjennomført som sivilsak.

Voldssaker blir av mange trukket fram som et aktuelt saksområde for megling. Vold uten skadefølge ligger godt innenfor konfliktrådets saksområde, men også mer kompliserte voldssaker er blitt diskutert. Særlig hvis det ligger en konflikt bak volden, var mange villige til å prøve ut konfliktråd.

Ungdomsvoldssaker med flere involvert mente man kunne være svært godt egnet. Det er viktig å understreke at denne holdningen ikke gjaldt alle. Det var også kommentarer av typen: «Naivt å tro at langvarige konflikter blir løst i konfliktråd. Større sjanse når ting har oppstått brått.»

Vold i nære relasjoner er den type voldssaker det er størst uenighet om egner seg for megling eller ikke, fordi problemkomplekset knyttet til denne type saker er vanskelig å overskue. I den grad enkelte mener at sakene kan være egnet til megling, er det under helt bestemte meglingsbetingelser.

Trusselsaker ble trukket fram som egnede saker, fordi konflikten ofte er rela-

²² I Riksadvokatens rundskriv om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet har konfliktråd vært et årlig tema fra 2000. I 2003 stod det bl a: «Riksadvokaten ser med bekymring på at antall saker overført til konfliktråd har gått ned... De nærmere retningslinjer for hvilke saker som kan anses egnet for slik avgjørelse, jf. straffeprosessloven §71a, er gitt i riksadvokatens rundskriv Del II nr. 2/1993. Det er viktig at retningslinjene følges, og at de ikke blir fortolket innskrenkende. Dagens regler for konfliktrådsbehandling gir et betydelig forbedringspotensial, og er ikke til hinder for at antall konfliktrådssaker økes. Konfliktrådsmegling som særvilkår i betinget dom bør også vurderes, jf. Ny §53h i straffeloven som ble tilføyd ved endringslov 21. mars 2003 nr. 18.»

sjonsbetinget. Likeledes mobbing – som for ungdoms vedkommende i stor grad har flyttet seg fra skolegården til mobilen og internettet. Det var særlig det gjenopprettende aspektet ved meglings som ble fremhevet i disse sakene.

Saker *uten en tydelig fornærmet part* har falt utenfor meglings i konfliktråd. Flere tok til orde for at det kunne være effektivt å megle der «samfunnet» var fornærmet part, for eksempel enkelte trafikksaker, både på land og sjø. Det samme kunne gjelde bråk og hærverk i nabolag. Og det ble også tatt til orde for at i enkelte saker kunne det være mer hensiktsmessig å megle disse sakene som sivilsak fremfor å lete etter en lovanvendelse.

To saksområder som også har vært diskutert, men som bare i liten grad har fått tilslutning, er *vold mot offentlig tjenestemann* og *narkotika*. I det første tilfellet var det viktigste motargumentet at vold mot offentlig tjenestemann er vold mot «myndigheten» ikke mot enkeltpersonen. Hvis den involverte tjenestemann må møte blir det blanding av roller. Når det gjelder narkotika har mange vanskelig for å se hvem som er fornærmet part, mens andre argumenterer med at det er *mange* fornærmede parter. En meglings kan gi innsikt i hva han eller hun påfører omgivelsene. For at meglings i narkotikasaker skal ha noen verdi, forutsetter at man kommer inn på et tidlig stadium.²³

Naskerisakene er i manges øyne den «typiske» konfliktrådssak. Men det er også dem som har innsigelser mot å bruke konfliktråd på denne type saker. Grunnen er at konfliktråd skal reserveres til tydelige konflikter, og det kan være vanskelig å se hvor konflikten ligger når en 15-åring tar sminke for 100 kroner på et kjøpesenter. Det betyr ikke at de som hevder at saken er dårlig egnet til konfliktråd mener at man ikke skal reagere, men fremhever at reaksjonen skal ha som virkning å stoppe *et forløp*, ikke løse en konflikt som strengt tatt ikke eksisterer. I tillegg kommer at naskerisakene ofte blir gamle før de kommer til meglings fordi butikken «samlar opp» flere saker, eller at de velger å ikke stille, fordi det tar for mye tid. En begrunnelse som går igjen på små steder er at den lokale kjøpmann ikke melder naskerisaker på grunn av kundeforholdet til familien.

²³ For personer med lange misbruksforløp og mye vinningskriminalitet prøver man ut et annet virkemiddel: Drug court.

I Konfliktrådsprosjektet fordelte de 494 sakene seg på ulike saksforhold som vist i tabell 3.1

TABELL 3.1. OVERFØRTE STRAFFESAKER FRA LENSMENN 2003-2005 ETTER SAKSFORHOLD. REELLE TALL, PROSENT I PARENTES.

Saksforhold	2003	2004	2005	Samlet i prosjektperioden
Butikktyveri/naskeri	14 (14)	60 (27)	35 (20)	109 (22)
Annen vinning	16 (16)	71 (32)	57 (32)	144 (29)
Skadeverk	48 (47)	67 (30)	49 (28)	164 (33)
Vold/trusler/ærekrenkelse	15 (15)	11 (5)	21 (12)	47 (10)
Annet/flere straffbare forhold	5 (5)	11 (5)	14 (8)	30 (6)
Totalt	98 (99)	220 (99)	176 (100)	494 (100)

KILDE KONFLIKTRÅDSSTATISTIKKEN

TABELLKOMMENTAR

Prosjektperioden sett under ett viser at «annen vinning» og «skadeverk» er de to største saksområdene med 29 og 33 prosent, fulgt av «butikktyveri/nasking» som utgjør 22 prosent. Det er imidlertid store variasjoner innenfor de ulike saksområdene i løpet av prosjektperioden.

3.7.2 Lovovertridere

Noen ønsket å utvide gruppen lovovertridere til å omfatte gjengangere: «Hva taper vi på å prøve selv om det er durkdrevne kriminelle?» undret en seg, og mente det var en sak for Riksadvokaten å se på denne muligheten. Hos flertallet er det likevel godt forankret at konfliktråd er best egnet for dem som kommer i kontakt med politiet for første gang, og tilsvarende fremmed å tenke at man kan bruke det på de «durkdrevne».

3.7.3 Nye meglingsformer

Konfliktrådsinstituttet er under stadig utvikling, og det gir seg blant annet utslag i at nye meglingsformer prøves ut. Enkelte politidistrikter er også ivrige etter å hente inn kunnskap enten fra konfliktrådet eller fra kolleger i andre land. Særlig har politiet i enkelte distrikter i London vært viktige inspiratorer og læremestere for kolleger og konfliktrådsansatte i Norge.

Det er spesielt to nye former for megling som er under utvikling: Stormøter og nettverksmegling²⁴. Det var nesten ingen av lensmannskontorene som hadde erfaring med nettverksmøter eller stormøter. Men det var nysgjerrighet knyttet til hvilke muligheter disse metodene kan gi. Særlig blant lensmennene som ønsket å være mer dristige når det gjaldt saksområder og bevege seg mot saker med tydeligere konflikter, er det vesentlig å bygge ut metoder som klarer å håndtere hele dette sakskomplekset, ikke minst i forhold til fornærmede. Vi har tidligere referert Offerutvalget som sier at «Hensynet til fornærmede kan også begrunne begrensninger i bruken av slike ordninger.» *Uansett er det viktig at ønsket om økt kompleksitet i sakstilgang og parter møtes med utvidet meglerskompetanse.* Det ble understreket av lensmennene at tillit til konfliktrådsordningen stod og falt med tillit til menneskene, særlig meglernes, og at en avgjørende faktor for å sikre kvaliteten i tilbudet var grundighet i utvelgelse av meglere. Likeledes mente mange det var viktig å velge meglere som var kompetente ut fra sakstype. Noen stilte seg også åpne for å se på muligheten for «fagmeglere» i enkelte saker for å sikre tillit til ordningen.

Det ble oppfattet av flere at det fra sentralt hold (Riksadvokat og Justisdepartementet) var ønske om å utvide bruken av megling. Men de opplevde at riksadvokatens skriv fra 1993 stod i veien. Det ble opplevd som uklart om ønsket om økt bruk av konfliktråd, betydde en «radikal» fortolkning av riksadvokatens retningslinjer.

3.8 Juristenes holdning til konfliktråd

Påtalejuristene er også blitt spurt om holdninger til konfliktråd, og de deler lensmennenes syn langt på vei. 93 prosent av dem som svarte sier seg enig i målsettingen om økt bruk av konfliktråd, 80 prosent slutter seg til at ordningen bør utvides og utvikles.

I spørreundersøkelsen skulle juristene ta stilling til de samme sju utsagnene om konfliktråd som lensmennene (figur 3.1). Juristene tilslutter seg de positive på-

²⁴ Se mer om nye former for megling på Konfliktrådets hjemmeside: <http://www.konfliktraadet.no/>

standene (ivaretagelse av offeret, møte ansikt til ansikt, selvinnsikt og redusert gjentakelsesfare) i noe *mindre* grad enn lensmennene, men tilslutningen er fortsatt høy. Når det gjelder de negative påstandene knyttet til konfliktrådsordningen (fare for rettsikkerheten, manglende tillit og omfattende saksbehandling) tilslutter juristene seg disse påstandene i noe *større* grad. Størst forskjell er det på tilslutningen til utsagnet om rettsikkerhet, der påtalejuristene er langt mer betenkte enn lensmennene. Det er likevel solid oppslutning om konfliktråd fra påtalejuristene på mange sentrale områder.

3.9 Oppsummering: Tilslutning til konfliktråd som reaksjonsform

I intervjuene gir mange lensmenn uttrykk for at de vet mye mer om veien inn i kriminalitet, enn veien ut. De opplever at de tradisjonelle reaksjonsmåtene i mange typer saker ikke er spesielt godt egnet til å forebygge ny kriminalitet. De ønsker derfor et større spekter av alternative reaksjoner.

Konfliktråd er en slik alternativ reaksjonsform. Lensmennene ble gjennom spørreundersøkelsen bedt om å vurdere ulike sider ved ordningen, og konfliktrådsordningen har også vært et sentralt tema i intervjuene.

Et stort flertall slutter seg til at konfliktrådsmedling ivaretar offeret på en god måte, og betydningen for offeret løftes fram som selvstendig begrunnelse for å bruke ordningen. Det ansees som en udiskutabel fordel ved ordningen at offer og gjerningsperson møtes ansikt til ansikt. Videre er det større tillit til den forebyggende effekten av konfliktrådet enn til de tradisjonelle reaksjonsmåtene. Dette begrunnes med gjerningspersonens mulighet til å forstå hva han/hun har påført andre, en innsikt som åpner for læring og endring, og gjennom det reduserer sjansen for gjentakelse.

Lensmennene i prosjektet er ikke redde for at konfliktråd utfordrer rettsikkerheten, og de opplever ordningen som effektiv – både fordi den åpner for rask reaksjon, og fordi den er prosesseffektiv.

Tilslutning til ordningen stadfestes ved at et flertall mener ordningen bør utvikles og utvides. Det innebærer for eksempel bruk av mekling kombinert med annen straff, og at trafikksaker, provosert vold, trusler, vold i nære relasjoner og i noen grad narkotika kan inkluderes. Videre at mekling også kan vurderes i saker med gjengangere, og at de ser muligheter i nye former for mekling, som stormøter og nettverksmøter. Men det understrekes at utvidet bruk forutsetter økt kompetanse på mange plan, ikke minst hos meglerne, fordi tillit til ordningen hviler på tillit til meglerne.

Ved avslutning av prosjektet var langt de fleste lensmennene positive til konfliktrådsordningen. Noen hadde med seg en positiv innstilling inn i prosjektet, andre endret holdning i prosjektperioden fra å være negative eller likegyldige til å bli positive. Men det var også enkelte lensmannskontorer som var generelt skeptiske til alternative reaksjonsmåter, konfliktråd inkludert, og hvor deltagelse i prosjektet ikke hadde endret denne holdningen.

Av datamaterialet fremgår det imidlertid at ved enkelte kontorer overføres det få saker til tross for positiv tilslutning til konfliktråd. Andre kontorer, som er negativ til ordningen, finnes på listen som likevel benytter kompetansen. Det er dermed ikke mulig å forklare den store variasjonen i bruk av påtalekompetanse ut fra grad av tilslutning til konfliktråd.

Det som gjenstår som mulig forklaringsvariabel er ulik vurdering av selve påtalekompetansen. I neste kapittel vil vi se hvilket handlingsrom lensmennene mener kompetansen gir dem, og identifisere begrensninger og muligheter ved påtalekompetanse som virkemiddel.

4

Påtalekompetanses begrensninger og muligheter

I BEGGE SPØRREUNDERSØKELSENE TIL LENSMENNENE VAR DET SPØRSMÅL OM PÅTALEKOMPETANSE SOM LANDSDEKKENDE ORDNING BLE VURDERT TIL Å VÆRE ET GODT VIRKEMIDDEL FOR Å ØKE BRUKEN AV KONFLIKTRÅD. I 2004 VAR DET 56 PROSENT SOM GAV SIN TILSLUTNING. TO ÅR SENERE VAR TILSLUTNINGEN STEGET TIL 73 PROSENT. FLERE GAV IMIDLERTID UTTRYKK FOR AT ORDNINGEN VAR UFERDIG. Å PRØVE Å FORSTÅ HVORFOR ØKT TILSLUTNING IKKE NØDVENDIGVIS GIR SEG UTSLAG I EN ØKNING I ANTALL SAKER PÅ LANDSBASIS OG UTDYPE HVA LENSMENNENE MENER MED «UFERDIG», ER DETTE KAPITLETS TEMA.

4.1 Analysemodell

Det viser seg å være stor variasjon i hvordan lensmennene vurderer påtalekompetanse som virkemiddel, noe de også gav uttrykk for. På den ene ytterkanten av skalaen finner vi utsagn som: «Det er en kjempeordning. Øker fokus, og antall saker. Rent teknisk fungerer det fint, og det går fortere», mens på den andre ytterkanten er det uttalelser som: «Gruer meg til en ny sak dukker opp». Både spørreskjemaene og intervjuene gir informasjon som utdyper holdningene som kommer til uttrykk i disse utsagnene.

For å kunne nyttegjøre oss informasjonen fra evalueringen på en systematisk måte konstruerer vi en analysemodell (figur 4.1) der påtalekompetanse er den ene variabelen og tilslutning til konfliktråd den andre. Påtalekompetanse har

to verdier; begrensninger og muligheter, mens konfliktråd har tre; de som er negative, de som er positive og de som har endret holdning i løpet av prosjektperioden.

Det gir en modell med seks kategorier. Hver kategori representerer et bilde eller en ide av et lensmannskontor – en idealtipe. Dette begrepet har vi hentet fra en av sosiologiens fedre, Max Weber²⁵. Idealtyper skapes for å beskrive gitte fenomener og særegne kjennetegn. Idealtypens empiriske motstykke finnes ikke noe sted i virkeligheten, men bygger på mønstre i empirien.

FIGUR 4.1 SEKS IDEALTYPEN ETTER VURDERING AV PÅTALEKOMPETANSE SOM VIRKEMIDDEL OG TILSLUTNING TIL KONFLIKTRÅD.

		Tilslutning til konfliktråd		
		Negativ/ likegyldig i hele perioden	Gjennomgående positiv	Fra negativ/ likegyldig til positiv
Vurdering av påtalekompetanse som egnet virkemiddel	Påtalekompetanses begrensninger	«Konservativ»	«Pragmatisk»	«Usikker»
	Påtalekompetanses muligheter	«Styrt»	«Proaktiv»	«Lærende»

FIGURKOMMENTAR

De tre idealtypene som beskriver begrensninger ved påtalekompetanse som virkemiddel har fått betegnelsene «Konservativ», «Pragmatisk» «Usikker», etter grad av tilslutning til konfliktrådsordningen, mens de tre idealtypene som beskriver muligheter ved bruk av påtalekompetanse har fått betegnelsene «Styrt», «Proaktiv» og «Lærende».

Vi skal i fortsettelsen fylle hver av de seks «idealtypiske» lensmannskontorene med innhold, og begynner i øverste rad, med å beskrive de begrensningene enkelte opplever at kjennetegner ordningen.

²⁵ Weber M. (1979) *Makt og byråkrati* Oslo: Gyldendal

4.2 Påtalekompetansens begrensninger

4.2.1 «Konservativ»

Lensmenn som bemanner denne kategorien er konservative i sin holdning til alternative reaksjonsformer, og avviser ikke bare påtalekompetansen som egnet virkemiddel, men hele meglingsideen. De betrakter konfliktråd som en individuell reaksjonsform tilhørende barnevernet, skolen eller foreldrene, i motsetning til allmennpreventive hensyn som begrunner politiets reaksjoner. I et allmennpreventivt perspektiv har megling, etter deres mening, ingen plass.

Denne type holdninger til konfliktråd fremsettes som lensmennenes egne, men referer seg også til holdninger de tror befolkningen har, og som de ønsker å viderefremme: «Publikum vil ikke ha det de oppfatter som en «klapp på skulderen» behandling. Hvis de først går til politiet er det for at vedkommende skal straffes.»

I den grad de gir sin tilslutning til megling, bruker de straffelovens individualpreventive logikk – megling som avskrekking. De deler ikke flertallets syn på at megling åpner for innsikt og nye muligheter, men er bare villige til å bruke konfliktråd i den grad det vurderes som like ille – og kanskje til og med verre, enn tradisjonell straff. I vårt utvalg er det ingen som fullt og helt representerer et slikt syn, men enkelte har med seg denne type tankegodts. Det kan gi en form for tilslutning til konfliktråd som er stikk i strid med ordningens intensjon.

Ved gjennomgang av lensmennenes syn på konfliktråd var det stor oppslutning om konfliktråd som en ordning som ivaretok offeret (3.1). Enkelte av dem som avviser megling som reaksjonsform begrunner det med at offerets stilling *svekk*es som en følge av konfliktrådsbehandling: «Det største ankepunktet mot konfliktråd er at det ikke er straff. Politiet vil dermed skape inntrykk av at man ikke tar offeret alvorlig, og det er problematisk.» I tillegg tar de det for gitt at fornærmede ikke under noen omstendighet har interesse av å møte gjerningspersonen, i hvert fall ikke i voldssaker.

4.2.2 «Pragmatisk»

I modellens øverste rad og andre kolonne finner vi kategorien som rommer de som er positive til konfliktråd som reaksjon, men mer pragmatiske til påtalekompetanse som virkemiddel for å få overført flere saker. De kan ikke se at påtalekompetansen skal gi effekt: «Det er naivt å tro at man skal oppnå noe med det. Synes det er hyggelig og trivelig, men ingen effekt.»

De har ingen tro på, og ser ikke grunnlaget for, at påtalekompetansen er saksproduserende, og deler ikke flertallets syn på at påtalekompetanse til lensmenn er prosesseffektiv. De stiller spørsmål ved *hvor* i saksrutinene man i tilfelle kan hente den påståtte effekten, og argumenterer med at å sende en konfliktrådssak til lensmannen er det samme som å sende til jurist.

Enkelte hevder at ordningen er med å gjøre strafferettskjeden *mindre* effektiv fordi lensmennenes påtalekompetanse betyr et nytt ledd. Dette argumentet tilbakevises av dem som mener at ordningen på dette området ikke representerer noe nytt. Lensmennene inngår allerede i påtaleinstruksen, og politiet har påtalemyndighet gjennom bøtesatsene.

For disse lensmennene er det et like godt alternativ å ansette flere jurister, som å gi lensmennene påtalekompetanse, for, som de sier: «Det viktigste er at flyten blir bedre. Effekten i strafferettskjeden er det viktigste.» I tillegg argumenterer de med at «Juristene har bedre oversikt over sakskomplekset enn lensmannskontorene.» De skjønner ikke hvorfor juristene ikke tar hele jobben: «De holder jo ikke på med noe annet.»

Gjennomgående ser det ut som lensmennene i denne gruppen opplever samarbeidet med juristene som uproblematisk og effektivt: «Positive jurister, ikke nødvendig med påtalekompetanse.» «Fremskutt påtale fungerer bra, kort vei fra etterforsker til jurist. Derfor er dette (påtalekompetanse til lensmann) ikke en effektiv ordning.»²⁶

De opplever påtalekompetansen som merarbeid – og argumenterer mot ordningen ved å vise til stor arbeidsmengde og manglende mulighet til å prioritere oppgaven.

²⁶ Fremskutt påtale brukes også som argument for lensmenns påtalekompetanse. Se pkt. 4.3.2.

4.2.3 «Usikker»

Flytter vi oss til siste kolonne i modellen kommer vi til dem som har endret sin tilslutning til konfliktråd i løpet av prosjektperioden. De beskriver det som har skjedd med uttrykk som «vesentlig mer fokus», «satt søkelys på», «langt større interesse». Grunnen til at det likevel ikke blir overført flere saker fra lensmennene i denne kategorien kan sees i sammenheng med at enkelte lensmenn legger for dagen stor faglig usikkerhet når det kommer til påtalemessige vurderinger, og begrunner manglende bruk av påtalekompetansen med at ordningen er for kunnskapskrevende og komplisert å sette seg inn i. De er opptatt av at lensmenn ikke har den nødvendige juridiske kompetanse, særlig i forhold til rettspraksis: «Den siktelsen jeg tar ut blir dårlig. Juristene gjør det bedre. Jeg oversender saker til jurist uten siktelse både innenfor og utenfor de straffebudene jeg som lensmann har påtalekompetanse.»

Men det er også lensmenn som har et sterkt ønske om å bruke kompetansen, men som opplever seg utestengt fordi enkelte jurister anser hele påtaleområdet som sitt arbeidsfelt, også saker som tilligger lensmenn med påtalekompetanse. Påtalejuristenes holdning blir karakterisert som «lunken», at de ser på det som «sine enemerker», at det er en «grunnleggende mistillit fra påtale til lensmann» og at juristene legger «kjelker i veien» for ordningen.

Holdningene som kommer til uttrykk gjennom uttalelsene over medfører at lensmennene i disse distriktene i liten grad ønsker å utfordre fagfeltet. En lensmann som selv hadde støtte hos påtale i sitt distrikt, men som kjente til distrikter hvor lensmennene ikke hadde samme støtte, oppsummerte på følgende måte: «Det mest sårbare er påtale. Hvis jeg skulle oppleve at jeg ikke hadde aksept, frihet og tillit hadde jeg ikke overført saker.»

Mye av svaret på enkelte juristers negative holdning finner vi i en manglende tillit til selve ordningen. I spørreundersøkelsen svarer 30 prosent at lensmennene ikke bør ha påtalekompetanse og bare 22 prosent svarer at påtalekompetanse til lensmennene *er et godt virkemiddel* for å øke antall saker i konfliktråd. Undersøkelsen ble gjennomført tidlig i prosjektet, og det skal understrekes at det har kommet fram store variasjoner i intervjuene. Det finnes påtalemiljøer som er (blitt) udelt

positive, noen er fortsatt lett skeptiske, mens andre er så grunnleggende uenige i ordningen at de ikke «tillater» den brukt, noe vi kan se i enkelte politidistrikter der sakstallene ligger påfallende lavt for alle de involverte lensmannskontorene.

Lensmennene ønsker i liten grad å utfordre juristenes fagfelt hvis de får inntrykk av manglende aksept og tillit. Kombinasjonen av juridisk underlegenhet og opplevelse av utestenging ser ut til å være en særdeles effektivt kombinasjon for ikke å ta i bruk ordningen.

Saksgrunnlag

En annen forklaring på hvorfor lensmenn opplever usikkerhet er knyttet til saksgrunnlaget. I 2006-undersøkelsen var det spørsmål om saksgrunnlaget hadde vært *tilstrekkelig for å opparbeide rutiner og få erfaring med ordningen*. Bare en tredel av de involverte kontorene mente at de hadde hatt et tilstrekkelig saksgrunnlag. De resterende to trededele rapporterte at det hadde vært for få saker som egner seg innenfor den begrensede påtalekompetansen de hadde, og at saksantallet var for lavt til at de ble fortrolige med saksbehandlingsverktøyet og fikk innarbeidet rutiner. «Jeg er best på det jeg produserer mye av,» sa en lensmann og fortsatte: «Jeg har over 300 namnssaker. Dårlig på det som blir sporadisk.» Andre uttrykte at de måtte «ta fram permen» og ble sittende å «gruble» for hver ny sak som dukket opp.

Når saksgrunnlaget er lite, kan man enten foreslå ordningen avviklet eller finne løsninger som øker saksgrunnlaget. Enkelte av de små kontorene ville neppe oppleve det som noe stort tap om ordningen ble avviklet. De trodde de aldri ville få nok saker til at det ble en «fornuft i ordningen». Men de fleste ønsker ikke avvikling, og er mer opptatt av å finne løsninger som øker saksgrunnlaget. Saksøkning kan skje enten ved å *identifisere flere saker* innenfor rammen av nåværende lovgrunnlag, eller foreslå lovgrunnlaget *utvidet* slik at lensmennene får samme påtalekompetanse som juristene i konfliktrådssaker.

At det lå en skjult «reserve» av saker innenfor påtalekompetansen som kunne øke sakstilgangen vesentlig, var det få som trodde på. Men mange trakk fram at saker

«glapp» på grunn av manglende samtykke: «Det stopper ved partene, ikke politiet. Ved nasking gidder ikke tredje part å gå gjennom en slik prosess,» er et utsagn som er viktig å merke seg. Enkelte butikker/kjøpesentra har rutiner på å anmelde, men vil ikke bruke tid i konfliktråd. Andre anmelder ikke, i fare for å miste kunder. Særlig gjelder dette på små steder. Uviljen kan også ligge i selve meglingsløsningen. I naskerisaker blir ofte løsningen at ungdommen skal gjøre opp for seg ved å arbeide i butikken. Det oppleves ikke alltid like forlokkende for butikkeier. Med noen unntak er det bred enighet om at det vil krever et aktivt motivasjons- og informasjonsarbeid for å få med seg handelsstanden i større grad.

Den endringen de fleste var enige om ville være mest effektiv for å øke sakstilgangen var en utvidelse av lovgrunnlag. Men en slik endring er samtidig omstridt. Spørreundersøkelsene viser at i løpet av prosjektiden endret lensmennenes holdning seg i retning av en mer liberal holdning til utvidelse av lovgrunnlaget. Andelen som sluttet seg til at *deres påtalekompetanse skulle være begrenset i forhold til juristenes* sank fra 48 til 37.

Begrunnelsen for å utvide saksgrunnlaget er ikke bare «sakstørke», men inkluderer også hensiktsmessighetsvurderinger. Et viktig argument for felles saksgrunnlag for lensmennene og påtalejuristene var at alle konfliktrådssaker i hovedsak bør følge samme saksbehandlingsrutiner.

Også begrensningene som blokkerte for bruk av ordningen i de tilfellene der anmeldte har flere forhold, opplevde lensmennene som lite hensiktsmessig. Det samme gjaldt bagatellmessige gjentakelsessaker som de mente måtte kunne inkluderes i påtalekompetansen, og at man kunne unngå unødvendig byråkrati ved å få myndighet til å henlegge sak som straffesak når ungdommen er under kriminell lavalder.

Hovedbegrunnelsen for å overføre saker til konfliktråd er sakens *egnethet*. Saker som lensmennene trekker fram og som de i særlig grad mener egner seg er trusler via mobiltelefon/SMS, krangler, slåsskamper og festbråk som fører til legemsfornærmelser, narkotikarelaterte saker og enkelte konflikter i nære relasjoner.

Utvidet lovgrunnlag for lensmennene brukes også i argumentasjonen for å få en bedre forebyggende effekt: « Riktig vurdering i vanskelige saker er avhengig av god lokal kunnskap om saken og partene.» Utvidet påtalekompetanse mente flere ville gi gevinst i form av mer «forebyggende og effektfulle reaksjoner i forhold til unge lovbrøyttere.»

Også undersøkelsen som Norges lensmanns- og politilederlag gjorde i 2004 konkluderer med at påtalekompetanseområdet er for smalt og at flere sakstyper skulle vært med.

I spørreundersøkelsen til et utvalg påtalejurister høsten 2004, ble juristene spurt om lensmennene burde ha samme påtalekompetanse som dem i konfliktrådssaker. Ingen sluttet seg til forslaget, men ca hver femte svarte at de ikke hadde tatt stilling. I intervjuene har påtalejuristene vært skeptiske til en eventuell utvidelse av lensmennenes påtalekompetanse.

Datavegring og manglende kunnskap om BL

I intervjuene har saksbehandling og registrering i BL vært et tilbakevendende tema. Igjen er det manglende mulighet for å opparbeide tilstrekkelige rutiner som fremheves: «Det blir arbeidsomt å gå inn i BL. Gjelder alle oppgaver man sjelden tar i.»

De minst datakyndige opplever at BL kommer på toppen av mange andre programmer de må sette seg inn i, og når de sjelden tar det i bruk får de ikke opparbeidet stabile rutiner. Manglende kunnskap medfører brukerfeil, som kan resultere i feilrapportering.

Usikkerhet knyttet til BL kan være så grunnleggende at det hindrer overføring av saker. Hvis det skjer kan ordningen med påtalekompetanse virke mot sin hensikt, og i ytterste konsekvens være med på å redusere antall overførte saker.

Når lensmennene opplever kunnskapsmangel på sentrale områder som det juridiske og det datatekniske er det sannsynlig at opplæringen har vært mangelfull. I tillegg kan det være strukturelle og organisatoriske sider ved ord-

ningen som hindrer effektive saksrutiner. Vi skal i fortsettelsen se på disse to forholdene.

Opplæring

Justisdepartementet fikk utarbeidet en opplæringsperm i forbindelse med iverksetting av prosjektet. I tillegg ble det arrangert et oppstartseminar. Både permene og oppstartseminaret kom etter at prosjektet hadde pågått i 2-3 måneder. I tillegg har justisdepartementet arrangert midtveisseminar og sendt ut skriftlig informasjon om «prosjektets gang».

Hovedtyngden av opplæringsansvaret var ment å skulle legges til politidistriktene, konfliktrådene og det enkelte lensmannskontor. Disse instansene tok ansvar i varierende grad, og i starten av prosjektet var det derfor mange steder stor misnøye i forhold til denne delen av opplæringen. Utsagnene som følger var ikke uvanlige: «Opplæring nærmest lik null.» «Skulle sett på konkrete saker juridisk og i forhold til BL. Ingen opplæring i BL utenom perm.»

En rimelig slutning knyttet til opplæringen ved oppstart er at den var tilstrekkelig til at lensmennene kunne *forstå* ordningen, men ikke god nok til at de følte seg *tilstrekkelig kvalifisert til å ta den i bruk* i særlig grad. Den første tiden var derfor i stor grad preget av frykt for å gjøre feil.

Det virker som om kunnskapsbehovet i noen grad er blitt imøtekommet over tid. Svarene lensmennene gir i spørreskjema i 2006 tyder på at mange på det tidspunktet var mer fornøyd enn ved oppstart. Men selv ved avslutning av prosjektet meldte en av tre at de var usikre både i forhold til den juridiske bruken av ordningen, det datatekniske og saksbehandlingsrutiner.

Det er naturlig at opplæringen sentralt har vært konsentrert om lensmennene, for påtalekompetansen er lagt til dem. Samtidig er det enighet om at konfliktrådssakene «gror fram» mellom hendene på etterforskerne og de som mottar anmeldelser. Derfor er det viktig at de inkluderes i opplæringen – om ikke på det datatekniske, så på lovgrunnlag, saksbehandling – og ikke minst i forhold til holdninger, oppmerksomhet og nytteverdi.

Det ser imidlertid ut som opplæringen knyttet til Konfliktrådsprosjektet i liten grad har rislet nedover i systemet. Polititjenestemennene på lensmannskontorene var langt mindre fornøyde enn lensmennene. Mens det i 2006 «bare» var en av tre lensmenn som var misfornøyde med opplæringen, økte andelen blant de ansatte på lensmannskontorene til det dobbelte. To av tre var misfornøyde.

For de ansatte var det ikke så viktig hva politimesteren eller departementet gjorde i opplæringssammenheng, derimot var det avgjørende hva ledelsen ved lensmannskontoret hadde gjort for å skape interesse. I mange tilfeller var det imidlertid begrenset til «orientert om ordningen», «nevnt i paroler» og «informasjon om ordningen og de formelle kravene knyttet til den.» Ansattes misnøye indikerer at mange lensmenn har sviktet sin ledelsesoppgave når det gjelder opplæring ved ikke å ha gitt tema tilstrekkelig oppmerksomhet.

Lensmannen som enhetsleder eller straffeansvarlig; plassering og interndelegering av påtalekompetansen

I forskriften som omhandler prøveordning med påtalekompetanse fra 2002 står det at «Lensmannens kompetanse etter første ledd er personlig og kan ikke delegeres.»

Forskriften er som man ser, tydelig på dette punktet, men i løpet av prosjektperioden ble det klart at manglende mulighet for delegering ikke alltid var like hensiktsmessig. Interndelegering ble derfor gjort til tema i spørreundersøkelsen i 2006. Da svarte drøyt halvparten (56 prosent) at påtalekompetansen burde kunne delegeres, ca en tredel av lensmennene var i mot delegering, mens hver tiende var usikker.

De som argumenterte *for* delegering begrunnet det med at mange lensmenn definerer seg først og fremst som driftsledere. Lensmennene på større steder mente de ikke hadde mulighet til å opparbeide spisskompetanse innen alle felt, og som oftest var det en politioverbetjent som hadde ansvaret for straffesaks-

arbeidet. I følge flere lensmenn var det hos den straffeansvarlige²⁷ både kunnskapen og oversikten befant seg: «Etterforskningsleder bruker dataverktøy mer regelmessig i straffesaksbehandler. Det blir mer rasjonell tidsbruk, de kjenner saken ofte fra starten. Han har tettere kontakt med den enkelte tjenestemann og løpende oversikt over alle saker i driftsenheten.» Lensmennene opplevde det som ulogisk at de kunne delegerer alle andre saker (f.eks. namnssaker), men ikke konfliktrådssaker. Delegering av påtalekompetansen ville også langt på vei løst problemene mange lensmenn i dag opplever med BL.

Hver tredje lensmann er *uenig* i at påtalekompetansen skal kunne delegeres til andre på lensmannskontoret. Dette gjelder i særlig grad på mindre kontorer der det ikke er egne straffeansvarlige. Men det er også lensmenn på større kontorer som selv er aktive i strafferettsarbeidet. De argumenterer for at kompetansen må ligge hos lensmannen ut fra mer prinsipielle forhold: «Hvis det delegeres ned i systemet er det ikke noe vits i. Da får ikke lensmannen det rette forholdet til sakene. Det undergraver systemet. Lensmann er både driftsleder og strafferettsbehandler. Å skrive ut siktelse er en del av kompetansen. Nøkkelen er at lensmannen har kompetansen selv.»

4.3 Påtalekompetansens muligheter

De tre kategoriene i analysemodellen som ser muligheten i påtalekompetanse som virkemiddel har fått betegnelser «Styrt», «Proaktiv» og «Lærende» etter holdning til konfliktråd.

4.3.1 «Styrt»

Det finnes lensmannskontorer som har overført saker selv om de har en likegyldig eller negativ holdning til konfliktråd som reaksjonsform. Vi har kalt kategorien «Styrt» fordi bruk av ordningen er motivert av sentrale pålegg som måltall, virksomhetsplaner og direktiver: «Når øverste ledelse går så sterkt inn for det,

²⁷ Både straffeansvarlige, justisansvarlige og etterforskningsleder blir brukt som betegnelse

har man ikke sjanse til å la være.» Men lensmennene opplever ikke nødvendigvis at direktivene ledsages av positiv oppfølging: «Politimesteren er bare interessert i prosjektet i form av krav. Aldri fått en forespørsel.»

Fagutvikling og en bredere forståelse for saksområdet er ikke disse kontorenes sterke side, og det øker sjansen for at resultatene uteblir når gjeldende pålegg eller måltall skiftes ut med nye.

I denne kategorien vil i tillegg prosjekteffekten, den effekten selve prosjektet gir, kunne bli svært utslagsgivende.

4.3.2 «Proaktiv»

Ved gjennomgang av lensmennenes holdninger til konfliktråd i forrige kapittel, ble troen på den forbyggende effekten kommentert. I intervjuene fremkom det at enkelte kontorer over lang tid hadde hatt en helhetlig strategi for det forebyggende arbeidet og tenkte forebygging i mange sammenhenger. De «jaktet» på gode alternative reaksjonsformer. Konfliktrådsprosjektet som har gitt dem muligheten til selv å overføre saker til konfliktråd, og gjennom det oppleve helhet og kontroll i saksbehandlingen, ble opplevd som entydig positivt.

Et annet kjennetegn ved denne kategorien er interesse for strafferettsbehandlingen og at de over tid hadde opparbeidet et nært forhold til påtale. Det gav en juridisk «selsikkerhet» som de tok med seg inn i prosjektet. Tilliten var gjensidig, og i ett tilfelle overførte lensmannen ikke bare saker på sitt eget kompetanseområde, men oversendte alle saker som var egnet til konfliktråd, også de som lå innenfor juristenes påtaleområde.

Vi har tidligere sett at fremskutt påtale ble brukt som argument for at påtalekompetanse til lensmenn var unødvendig. I denne gruppen argumenteres det motsatt. De mener at fremskutt påtale er en pådriver i arbeidet med påtalekompetanse. Det gir trygghetsskapende nærhet med mulighet for læring i enkeltsaker: «Oppklaringsprosenten går opp, saksbehandlingstiden ned. Mye læring. Høyere oppmerksomhet på alle typer saker.» Ulikheten i synet på fremskutt påtale gjør at det verken kan brukes som argument for eller mot påtalekompetanse som effektiv ordning.

De «Proaktive» gjenkjennes også ved et utstrakt samarbeid med andre etater. De har innsett at «når kriminalitet skjer, er det ikke bare politiets problem». Ofte fremheves taushetsplikten som et hinder for samarbeid i enkeltsaker. Der samarbeidet bygger på tillit oppleves ikke taushetsplikten som noe problem. En lensmann sa med et inneforstått smil: «Vi går langt for å bryte den.»

Det er imidlertid et gjennomgående funn i hele prosjektet, ikke bare som et kjennetegn ved denne gruppen, at politiet er positive til samarbeid. De fremhever samarbeidsgevinsten foran samarbeidsproblemene. I spørreundersøkelsen får utsagn som *Samarbeid fører til økt kunnskap om feltet vi jobber med, Samarbeid med andre etater gjør at tiltak som iverksettes har større sjanse for å lykkes* og *Samarbeid med andre instanser har en klar effektivitetsgevinst*, en tilslutning på mellom 70 og 80 prosent. Utsagn som fremhever problemene ved samarbeid som for eksempel *Politiets oppgaver er så spesielle at det kan være vanskelig å gå inn i forpliktende samarbeide med andre, Vi har forsøkt å samarbeide, men innsatsen står ikke i forhold til resultatet* og *Det kan være vanskelig å finne prosjekter det er naturlig å samarbeide om*, får liten eller ingen tilslutning.

Samarbeidet med konfliktrådet ser ut til å stå i en særstilling. Så si alle lensmannskontorene rapporterer positivt om kontakten, og ser på konfliktråd som en stor motivator. Følgende sitat er betegnende i så måte: «De er villig til å gi alt, hvis jeg gir dem saker.» De kontorene vi karakteriserer som «Proaktive» la inn litt ekstra i kontakten med konfliktråd gjennom for eksempel informasjonsmøter og deltakelse på konfliktrådssamlinger. Samarbeidet var både formelt (faste samarbeidsmøter, møter med meglere) og uformelt (hyppigere kontakt, tettere dialog, nærere kontakt). Det gav mange gevinster, ikke minst medførte det bedre saksbehandling og større metodeforståelse.

4.3.3 «Lærende»

I denne kategorien finner vi de kontorene som ved prosjektstart hadde et likegyldig forhold til konfliktråd og alternative reaksjonsmåter, men hvor *prosjektet har vært drivkraften* i et større endringsarbeid. En forutsetning for å få til endring er å vedkjenne seg de holdningene som i utgangspunktet preger kontoret,

og samtidig jobbe aktivt for at ordningen skal bli mer benyttet. En lensmann som hadde forstått hva som skulle til sa: «Hemmeligheten er å gjøre det attraktivt, da sprer det seg som ild i tørt gress».

På de «Lærende» lensmannskontorene satses det på holdningsendrende prosesser som har varig virkning, og det satses bredt. Man går inn i endringsarbeid både når det gjelder modellutvikling, metodebruk og tiltak. Opplæringen er ikke bare konsentrert om det «tekniske», men har som mål å være interesse- og holdningsskapende. Konfliktrådsprosjektet blir bare en av flere faktorer i en kursendring mot en mer helhetlig forebyggende satsing/plan.

I en lærende organisasjon brukes kunnskap som et ledelsesverktøy. Det innebærer blant annet en analyse av hvem som trenger hvilken kunnskap. På den ene siden inkluderes alle i informasjonsarbeidet for at flest mulig skal få et eierforhold til ny kunnskap, på den andre siden spisses oppgavene for enkelte ved at for eksempel prosjektansvar inkluderes i stillingsinstruksen. Saksporteføljen kan også brukes aktivt, for eksempel gjennom felles vurdering av egnethet i hver enkelt sak, eller informasjon om resultatet. Påminnelser kan legges inn i daglige rutiner i forbindelse med straffesaksgjennomgang og som jevnlig informasjon på paroler.

På de «Lærende» kontorene blir en eventuell motstand fra juristene møtt med troen på at de også vil endre seg gjennom kjennskap til megling. Ikke minst mente man det så ut til å være et stort potensial i å gi jurister mer utfyllende informasjon om megling – gi dem de gode historiene - og få dem til å delta som observatører på enkelte meglingsmøter.

Det skal ikke underslås at endringsarbeid ofte drives fram av enkeltpersoner som er tydelige inspiratorer og sterke advokater for ordningen. De evner å skape motivasjon og forståelse gjennom å vise mulighetene og holde fokus. En lensmann som jobbet for å endre holdning blant egne ansatte oppsummerte arbeidet med følgende utsagn: «Det finnes de som blåser i konfliktråd, men de blåser mindre nå.»

Analysemodellen 4.2 er sammenfallende med 4.1, men har i tillegg noen innholdsbeskrivende stikkord knyttet til hver kategori.

ANALYSEMODELL 4.2 SEKS IDEALTYPER ETTER VURDERING AV PÅTALEKOMPETANSE SOM VIRKEMIDDEL OG TILSLUTNING TIL KONFLIKTRÅD.

		Tilslutning til konfliktråd		
		Negativ/likegyldig i hele perioden	Gjennomgående positiv	Fra negativ/likegyldig til positiv
Vurdering av påtalekompetanse som egnet virkemiddel	Begrensninger	«Konservativ» <ul style="list-style-type: none"> • Vektlegger det straffettslig/ allmennpreventive • Tilslutning til den «avskrekkende» siden ved konfliktråd 	«Pragmatisk» <ul style="list-style-type: none"> • Bra som det er • Ser ingen effektivitetsgevinst • Mangler kapasitet • Påtalejuristens oppgave 	«Usikker» <ul style="list-style-type: none"> • Begrenset saksgrunnlag • Juridisk underlegenhet/ utestenging • Manglende datakunnskap
	Muligheter	«Styrt» <ul style="list-style-type: none"> • Direktiver • Rundskriv • Målstyringsdokumenter • Prosjekteffekt 	«Proaktiv» <ul style="list-style-type: none"> • Forankret i en helhetlig tenkning • Kriminalitetsforebygging som samarbeidsprosjekt • Flere alternative reaksjonsmåter • Vektlegger samarbeidsgevinstene 	«Lærende» <ul style="list-style-type: none"> • Prosjektet har utløst et større endringsarbeid • Helhetlig opplæring • Tilslutning på alle nivåer • Hindringer overvinnes; ikke oversees.

4.4 Oppsummering: Påtalekompetanses begrensninger og muligheter

Ved gjennomgang av sakstallene i kapittel 2 konkluderte vi med at saksutviklingen ikke var som forventet uten at vi kunne gi en fullgod forklaring. Heller ikke lensmennenes holdning til konfliktråd hjalp oss til å forstå variasjonene.

Men ved hjelp av analysemodellen har vi fått kategorier som avdekker hvordan lensmannskontorene enten griper de mulighetene påtalekompetansen gir eller blir sittende fast i begrensningene.

Alle kategoriene er bygget opp gjennom det datagrunnlaget undersøkelsen har fremskaffet. Likevel kan de ikke, som presisert innledningsvis i kapitlet, betraktes som gjenskapninger av virkeligheten, men konstruksjoner. Særlig er det viktig å understreke at «Konservativ» og «Styrt» ikke er empiriske beskrivelser av lensmannskontorer i prosjektet. Holdninger fra disse kategoriene finnes likevel i utvalget, men ikke som rendyrket kategori.

De mest interessante kategoriene ut fra et evaluerings- og implementeringssynspunkt er kategoriene med endret tilslutning til konfliktråd i løpet av prosjektperioden; «Usikker» og «Lærende». Innenfor begge kategorier er det vilje til å bruke påtalekompetansen, men de lykkes i ulik grad. Kategorien som er betegnet med «Usikker» viser *svakheter i modellen*, og hvilke *kunnskapsbehov* som må dekkes for at ordningen skal lykkes. Kategorien «Lærende» gir informasjon om hva det bør satses på for å få til gode *implementeringsprosesser*. Innholdet i disse to kategoriene representerer grunnkunnskapen knyttet til prosjektet, og bør tillegges betydelig vekt i vurderingen av om påtalekompetanse skal innføres som en landsdekkende ordning.

Svakheter i prosjektet er først og fremst knyttet til begrensningen i saksgrunnlaget for påtalekompetanse og manglende mulighet for interndelegering. En stadig større andel av lensmennene opplever det som lite hensiktsmessig at påtalekompetansen er begrenset i forhold til juristene. Det er også et flertall som mener at kompetansen er gitt til feil nivå i forhold til hvem som sitter med oversikt/kunnskap om straffesaksbehandlingen på lensmannskontorene, og derfor ønsker mulighet til å delegerer internt.

Opplæringstilbudet, både til lensmennene og ansatte, har vist seg å ha store mangler. Særlig i starten var det til dels stor frustrasjon blant lensmennene over manglende opplæring fra sentralt hold. De ansatte har på sin side påpekt at internopplæring har vært et forsømt område, dette til tross for at det er bred enighet om at kunnskapen om konfliktråd må forankres hos etterforskere og de som mottar anmeldelser.

Kunnskapsmangel innenfor det juridiske området har vist seg å være mest «sårbart». Lensmenn har opplevd å være så lite velkomne på juristenes fagområde at de av den grunn ikke har overført saker. På den andre siden er det lensmannskontorer som i det daglige etterforskningsarbeidet har som rutine å oversende saker til jurist med forslag om påtalemessig avgjørelse. Av intervjuene fremgår det at kontorene som allerede har denne erfaringen har utviklet en faglig trygghet som gjør det lettere å ta i bruk ordningen med påtalekompetanse.

I tillegg til juridisk kunnskap er det behov for opplæring i BL. I prosjektperioden har manglende datakunnskap både vært til hinder for bruk av ordningen og ført til feilregistreringer.

De gode *implementeringsprosessene* finner vi i kategorien «Lærende». Først og fremst handler vellykket innføring om helhetlig tenkning. De fleste lensmennene i prosjektet hadde liten tro på implementering via rundskriv. Hvis et nytt tiltak innenfor et lite prestisjefullt område som forebygging skal bli tatt i bruk, må det forankres metodisk og inngå i en kriminalitetsforbyggende helhetsstrategi²⁸.

Gode implementeringsprosesser kjennetegnes av at det satses på holdningsendrende prosesser, og de har et åpenbart *potensial for læring*. Der det lyktes var ikke læringseffekten begrenset til kunnskap om konfliktråd, men omfattet hele strafferettskjeden. Ved lensmannskontorer som i tillegg bygget opp kompetansen rundt praksis og utviklet erfaringsbasert kunnskap, var det større sjanse for at implementeringen førte til varige strukturer.

Å få til gode implementeringsprosesser er et klart ledelsesansvar. For at ledere skal lykkes, må de evne å skape motivasjon og forståelse, tenke helhetlig og tilse at kunnskapen når alle som er med i prosessen.

²⁸ Eksempel på helhetlig faglig strategi er restorative justice tankegangen i MIL (kap.5)

5

MIL - Megling i Lokalsamfunnet og nye meglingsarenaer

NORD-TRØNDELAG HADDE, FØR OPPSTART AV KONFLIKTRÅDSPROSJEKTET, IVERKSATT PROSJEKTET MEGLING I LOKALSAMFUNNET (MIL), SOM ER BASERT PÅ ET SAMARBEID MELLOM KONFLIKTRÅDET, POLITI, INNHERRED SAMKOMMUNE (VERDAL, LEVANGER, FROSTA) OG FYLKESMANNEN. MÅLSETTINGEN FOR MIL ER Å GJØRE LENSMANNSKONTORET TIL EN MØTEPLOSS FOR MEGLING. MIL BESTÅR AV TO DELPROSJEKTER DER KONFLIKTRÅDSPROSJEKTET ER DET ENE, OG «PILOTPROSJEKTET» DET ANDRE. PILOTPROSJEKTET INNBEFATTER BANT ANNET EN UTPRØVING AV Å BRUKE TJENESTEMENN SOM MEGLERE I KONFLIKTRÅDSSAKER, SÅKALTE POLITIMEGLERE. ALLE LENSMANNSKONTORER I NORD-TRØNDELAG INNGÅR I KONFLIKTRÅDSPROSJEKTET, MENS PILOTPROSJEKTET ER BEGRENSET TIL DE TRE LENSMANNSKONTORENE VERDAL, LEVANGER OG FROSTA.

5.1 Idégrunnlag og modellutforming

MIL er forankret lokalt, og inngår ikke i den Kgl. Res. fra mai 2002 som ligger til grunn for Konfliktrådsprosjektet. Likevel ble det bestemt at MIL skulle inngå som en del av justisdepartementets evalueringsoppdrag.

MIL kan betraktes både som en ideologisk konstruksjon og en organisatorisk ordning. Idégrunnlaget bygger på to elementer; ett velkjent og ett nytt. Det velkjente består i at prosjektet ivaretar og til dels reetablerer tankegods fra den tradisjonelle lensmannsmodellen. Det nye er representert gjennom forståelse av

og tilnærming til en restorative justice tankegang. Prosjektet har som hovedmålsetting å øke bruken av meglings og la lensmannskontoret være en utvidet meglingsarena – en «markeds plass for konfliktmeglings», hvor meglings forstås som en del av den totale politisære tankegangen.

Prosjektet er organisert med en styringsgruppe og en prosjektgruppe. I styringsgruppen har det vært representanter for Fylkesmannen, Politimesteren i Nord-Trøndelag, Politidirektoratet og Sekretariatet for konfliktrådene. Prosjektgruppen har bestått av lensmannen i Levanger og lensmannen i Verdal, konfliktrådsleder i Nord-Trøndelag, leder for retts- og påtaleavdelingen (i en periode konstituert politimester) i Nord-Trøndelag, en fagforeningsrepresentant og en meglings. To av representantene i prosjektgruppen (lensmannen i Levanger og konfliktrådsleder) er også medlem i Justisdepartementets styringsgruppe knyttet til Konfliktrådsprosjektet.

5.1.1 Idémessig grunnlag i MIL

«Lensmannsmodellen»

Når lensmennene i Konfliktrådsprosjektet blir bedt om å beskrive hva som kjennetegner lensmannsmodellen trekker de fram lokal kjennskap og helhetlig kunnskap. De er politiets fremste generalister. Gjennom de sivile oppgavene som ligger til lensmannsambetet kommer de nært innpå befolkningen, for eksempel i forbindelse med gjeld, dødsfall og andre forhold i livet der man trenger en myndighetsperson. «Lensmannen blir et lite orakel på et lite sted,» var det en lensmann som hevdet; folk henvender seg når det er tvister, og lensmannen får ofte til forlik. Men også de mer strafferettslige forhold trekkes inn når innholdet i lensmannsmodellen beskrives, for – som en sa: «På et lite sted skal du snakke med og møte den du har arrestert etterpå. Det gir en annen tilnærming.»

Det nære forholdet til befolkningen mener mange lensmenn skiller dem fra politiet for øvrig, hvor arbeidet beskrives som mer fragmentert, lokalkjennskapet som dårligere og et publikum som assosierer politiet i sterkere grad med straff. Kjennskapet gjør det også enklere å få tilbakemeldinger. En lensmann uttrykte:

«Jeg har to sjefer. Politimesteren og publikum. Føler med en gang hvis jeg er på kant med publikum.» Ut fra hvordan mange lensmenn definerer sine kjerneoppgaver blir konfliktløsning en naturlig del av lensmannsoppgavene.

Det har imidlertid vært knyttet få formelle krav til konflikthåndtering gjennom registreringsrutiner eller andre former for kvalitetssikring. Det er mye som tyder på at variasjonene har vært store og ordningen personavhengig.

Lensmannsskjønn er et begrep som er nært knyttet til lensmannsmodellen. Det forklares ofte med betegnelser som «bondevett» og «sunn fornuft», og innebærer myndighet til å løse en lang rekke saker utenom rettsapparatet. Flere understreket at de har et stort rom for å avgjøre saker. «Man skal løse en sak på best mulig måte,» sa en lensmann i et intervju og la til: «Det er ikke alltid det loven sier som er det beste.» Lensmennene har et ideal om - og en mulighet til, «å prate i stedet for å gripe til det verste». «Hadde vi ikke kunnet løse konflikter hadde vi fått juling,» var én forklaring på hvorfor de som jobbet i lensmannsetaten ble gode kommunikatorer.

MIL bygger på et ønske om å gjenerobre det kommunikative. «Mange opplever at de er nedgravd i kriminalitet, og at det får førsteprioritet i stedet for å kommunisere med folk,» var det en som sa. Derfor er også prosjektets hovedmål knyttet til at lensmannskontoret skal fremstå som en markeds plass for kommunikasjon og konfliktløsning.

«Restorative justice»

Sentrale aktører i MIL ble introdusert til restorative justice-tankegangen i 2002 på en konferanse med tema «Victim Offender Mediation and Restorative Justice».

Den gjennomgående oppfatning i politiet om at de «alltid hadde meglet» ble utfordret i møtet med restorative justice. Selv om idealet i politiet har vært helhetlig tenkning, har realiteten i hverdagen ofte vært at man har løst *situasjonen*, ikke konflikten – at de ordnet opp for folk, i stedet for å megle i ordets rette forstand.

MIL har hentet inspirasjon fra forståelsen som ligger innbakt i restorative justice – tankegangen, og slutter seg til forståelsen av at deltakende rettspleie fungerer gjenopprettende og derfor skaper trygghet, bedre service og mindre kriminalitet. Prosjektets grunnidé var «å etablere nye måter å tilnærme seg de utfordringer politiet i noen grad står overfor, ved å etablere reaksjonsformer i tråd med «restorative justice – a new way of policing», (det) setter i sin konsekvens krav om holdningsendring i politiet.²⁹»

Som det fremgår av overstående hadde MIL en ambisjon som gikk lengre enn å se på meglingsprosess som en forebyggende strategi knyttet til ungdom. Gjennom å implementere forståelsen av meglingsprosess var målet å få til en dyptgripende prosess i hele strafferettskjedene.

5.1.2 Modellutforming i MIL

Norge skiller seg fra de fleste andre land ved at vi har et sivilt, landsdekkende meglingsinstitutt. Selv om det etter hvert er mange meglingsarenaer i Norge, står konfliktrådet i en særstilling, både på grunn av lovverket og kompetansen. Meglere i konfliktråd blir valgt ut etter egnethet, og konfliktråd står for meglingsopplæringen.

Saksgangen i konfliktråd innebærer at straffesaker skal være ferdig etterforsket når de oversendes konfliktråd, og uavhengig av om det er straffesak eller sivilsak er det konfliktrådsleder som avgjør hvem som skal megle.

Politimeglere

Som nevnt er Pilotprosjektet en del av MIL. De tre involverte lensmannskontorene ønsket å bruke «egne ansatte som meglere i den hensikt å prøve ut effekten av bruk av «politimeglere» – effekten på de involverte parter og effekten på eget politikorps³⁰.»

²⁹ Årsrapport 2003 - MIL-prosjektet i Nord-Trøndelag

³⁰ Prosjektrapport av 11.06 2003 pk. 4.3.2

Til sammen er 5 polititjenestemenn ved Frosta (1), Verdal (1) og Levanger (3) lensmannskontor utdannet til meglere gjennom konfliktrådssystemet. De er oppnevnt som sivile meglere, og inngår i meglerkorpset til konfliktråd i Nord-Trøndelag. Men fordi de på enkelte områder skiller seg fra de andre meglere, har de fått betegnelsen politimeglere, mens resten av meglerkorpset blir betegnet som sivile meglere.

Da politimeglere ble inkludert i meglerkorpset ble rutinene knyttet til saks-tildeling endret. Fra å være konfliktrådsleders oppgave alene, innførte man en ordning der lensmannen og konfliktrådsleder i fellesskap fordelte sakene. Dette gjaldt både for straffesaker og sivile saker. Det har over tid utviklet seg en prinsipiell forståelse av at enkelte typer saker krever en sivil megler, mens andre typer saker løses best av en politimegler.

Introduksjon av politimeglere har ikke rokket ved prinsippet om at straffesakene alltid skulle være påtaleavgjort før megling. Det har imidlertid blitt en uskreven regel at politimeglere ikke meglet saker de selv har etterforsket.

Å være megler er i utgangspunktet et verv, men politimeglerne megler som en del av jobben. De ønsker å vise at de er knyttet til etaten også som meglere, og har derfor valgt å megle i uniform. Meglingen finner sted på lensmannskontoret. Siden megling er en del av deres definerte arbeidsoppgaver mottar de ordinær lønn, i motsetning til resten av meglerkorpset som megler på fritiden og får en mindre godtgjørelse.

Samarbeid

I tillegg til megling er samarbeid en viktig metode i MIL. Prosjektet har som uttalt målsetting å utvikle bedre samarbeidsrutiner med blant annet skoler, barnevern, kriminalomsorgen og asylmottak, og få dem til å bli bevisst nytten av megling og mulighetene som ligger i nye måter å bruke megling på. Ved avslutning av prosjektet var det iverksatt skolemeglingsprosjekt ved en ungdomsskole og det var arrangert flere nettverksmøter hvor flere etater var involvert.

I oppbyggingen av samarbeidet og utviklingen av en felles faglig plattform har MIL bl.a. brukt seminarer og erfaringskonferanser. Gjennom valg av tema og foredragsholdere har prosjektet hatt et bevisst forhold til kunnskapsinnhenting ved å utfordre vanetenking, stivnet ideologi og innarbeidede metoder. Prosjektet har levd opp til uttalelsen man finner i årsmeldingen i 2003: «Holdninger endres ikke ved påpekning og pålegg gitt i rundskriv. Holdninger kan endres ved å skape erkjennelse og av behov for ny innsikt som eies av flest mulig av aktørene på forskjellig nivå i straffekjeden.»

Seminarene har i tillegg fungert som viktige milepæler i prosjektet, og har sikret god framdrift.

Forankring

Det er viktig å ikke underkommunisere betydning av forankringen av MIL. I hvert fall to av de tre lensmennene som har vært involvert har vist en særlig interesse og et stort engasjement. Konfliktråd i Nord-Trøndelag har også lagt betydelige ressurser inn i prosjektet. I tillegg har det vært oppfølging og støtte både på kommune- og fylkesnivå, og fra alle nivåer i politidistriktet. Prosjektet har i tillegg blitt fulgt med positiv interesse fra Justisministerens kontor, ikke minst i en periode da politimesteren i Nord-Trøndelag var statssekretær.

Hvis vi skal knytte MIL til analysemodellen i forrige kapittel, vil vi gjenkjenne mange av kjennetegnene i kategorien «Lærende» i måten prosjektet er gjennomført på.

5.2 Ulikt syn på politimeglere

Politimegling, i den form man har valgt i Nord-Trøndelag, er en nyskaping. Det har naturlig nok medført at mange har meninger om metoden. I fortsettelsen vil vi gjennomgå de mest sentrale argumentene, og begynner med hva de involverte lensmannskontorene, politimeglerne og konfliktråd i Nord-Trøndelag mener.

5.2.1 Vurdering av politimegling fra «innsiden»

En av hovedmålsettingene i MIL var å prøve ut politimegling gjennom Pilotprosjektet. Det har derfor vært en positiv tilslutning til politimegling i MIL helt fra oppstarten, selv om det innledningsvis var faglige og metodiske diskusjoner i prosjektgruppa.

Spør man politimeglerne mener de selv at de har fått et nytt og nyttig verktøy. De opplever megling i konfliktråd som en aktiv og avsluttende prosess, og at metoden derfor «passer» til politirollen. I tillegg understreker de at politiet i sin daglige jobb opparbeider mye kunnskap gjennom å jobbe tett på mennesker – erfaringer de på en positiv måte tar med inn i meglerrollen. Da de ble presentert for megling gjenkjente de det som en «mer formalisert løsning på det man allerede gjør.» Det gjorde det enkelt for dem å ta det nye verktøyet i bruk.

De opplevde at meglerutdanningen og -erfaringen hadde positiv innvirkning på hvordan de utførte annet politiarbeid. Mens konfliktløsning i politiet tradisjonelt sett er ledende og styrende, fremhevet politimeglerne at de gjennom megleropplæringen hadde fått en ballast som gav dem nye løsningsalternativer og nytt syn på partene.

Også i forhold til etterforskning mente de meglerkompetansen slo ut positivt. De ble enda mer oppmerksomme på å ikke etterforske ensidig. «Det gjør noe med oss,» var det en som sa, og fortsatte: «Det skaper åpenhet. Det er for mye finnlandshette og hemmelige telefoner i politiet.»

De mest entusiastiske mente at meglingskompetanse gjør politiet til en bedre etat, og ønsker det som ordening for hele politi-Norge.

Politimeglerne møtte imidlertid skepsis i starten. «For mange er det nok fjernt det vi holder på med,» var replikken fra en av meglerne tidlig i prosjektet. Fra kolleger opplevde de slengbemerkninger som illustrerte enkeltes holdninger: «Kommet ut av skapet?», «Softpoliti», «Sosionompoliti», «Ikke i tråd med politirollen» og «Jasså, du er også en av disse avvikerne...»

Over tid har det imidlertid utviklet seg en ny og positiv holdning til konfliktråd på lensmannskontorene med meglerskompetanse. Meglernes historier fra «virkeligheten» har rykket sakene nærmere, og gjorde at flere opplevde de fikk del i hele saksforløpet. Fra å være noe de aldri snakket om, ble konfliktråd en del av den daglige praten. Det var etter hvert enighet om at det ville ha vært vanskelig å få til det samme engasjementet og den samme positive holdningsendringen uten politimeglernes erfaringer og innspill.

Kunnskapen prosjektet har generert har endret synet på hvilke saker som egner seg for konfliktråd. Saker som man tidligere mente falt utenfor, for eksempel voldssaker, vurderes nå oftere til konfliktråd. Den endrede holdningen gjør at polititjenestemenn som mottar og etterforsker saker er bedre i stand til å informere om mulighetene som ligger i konfliktrådsmedling. Av det følger at de får flere samtykker, noe som blir bekreftet i statistikken³¹. Også når det gjelder sivilsaker blir polititjenestemennene pådrivere for at saken kan løses i konfliktråd. Det ser ut til å oppstå en egen dynamikk når de vet de kan megle saken innenfor egne rekker.

Gjennom en samlet innsats opplever de å ha fått et endret forhold til publikum³², og håper det har skjedd en bevisstgjøring blant folk om at lensmannskontoret er et sted der man kan få hjelp. I siste instans tror de konfliktrådsmedling slik den praktiseres i Pilotprosjektet kan være med å styrke politiets legitimitet.

Konfliktrådet i Nord-Trøndelag deler langt på vei politimeglernes positive erfaringer. De opplever langt større bevissthet, og en markant økning i antall saker, både de sivile sakene og straffesakene. De fremhever særlig at utdanning av meglere og det tette samarbeidet har medført økt tillit, og de vurderer tillitsfaktoren som noe av det viktigste for å få konfliktrådsordningen til å fungere.

Oppbygging av tillit har skjedd over tid. I starten var kulturforskjellen mellom de to etatene tydelig. Men begge parter har gjort en innsats for å bygge en felles forståelse. Det har de klart. Ved slutten av prosjektperioden konkluderte

³¹ Konfliktrådsstatistikk 2005

³² Det er ikke inkludert noen publikumsundersøkelse i evalueringen, så i hvilken grad forholdet til publikum er endret kan evalueringen ikke gi svar på.

konfliktrådet med at inkludering av politimeglere har medført et større refleksjonsgrunnlag, og mente alle parter ville tape hvis ordningen opphører. I den grad man har vært redd for at det kunne oppstå et konkurranseforhold som vanskeliggjorde samarbeidet, har det blitt gjort til skamme. Snarere fremheves samarbeidet som utviklende og meningsfullt. For konfliktråd har Pilotprosjektet betydd en vitalisering av og inspirasjon i arbeidet.

Konfliktrådet reagerer heller ikke negativt på at meglerne meglers i uniform, og de tror ikke politiautoriteten truer frivillighetsprinsippet.

I starten av prosjektet foregikk oversendelsen av saker fra lensmannskontoret til konfliktråd skriftlig. Etter hvert har saksrutinene endret seg til at enkelte saker ble meldt over telefon. Det er også eksempler på at politimeglerne har meglet saker direkte uten å gå via konfliktråd, men meldt sakene i ettertid. Det bryter med konfliktrådsmodellen, men har ikke blitt opplevd som et stort problem fordi de viktigste kriteriene har vært innfridd: Sakene det gjelder har vært egnet, og partenes rettigheter har blitt ivaretatt.

5.2.2 Meninger om politimegling fra «utsiden»

Den positive holdningen til politimeglere som vi finner innenfor Pilotprosjektet er ikke like lett å få øye på når vi spør de aktørene i politiet og konfliktrådet som ikke er direkte involvert.

Når lensmennene *utenfor prosjektet* blir spurt om politiet bør ha egne meglere er det en tredel som gir sin tilslutning, en tredel mener det ikke er noen god ide, og en tredel svarer at de ikke har tatt stilling.

Argumentene *mot* politimeglere er knyttet til habilitet, ved at politiet kan komme i en dobbelrolle og oppleves som partiske. Motstandere av ordningen med politimeglere fremhever at dagens ordning med sivile meglere fungerer tilfredsstillende. De stilte derfor spørsmål ved hvorfor man skulle etablere en ny ordning.

De som er *positive* til politimeglere trekker fram mange av de samme argumentene som politimeglerne selv fremhever; effektivitetsgevinsten ved å kunne avslutte en sak juridisk og en heving av kompetansen i lensmanns- og politietaten.

Politimeglere var ikke tema i spørreundersøkelsen som gikk til *juristene*, men har vært tema i intervjuene. Heller ikke juristene har en entydig holdning til politimeglere. På den ene siden er det knyttet skepsis til habilitet og ressursbruk, på den andre siden mente de det kunne ha en positiv effekt på politiets væremåte og øke fokuset på offerets stilling.

Blant de *ansatte i konfliktråd* utenom Nord-Trøndelag var det svært få som mente at politimegling var noen god ide. Innvendingene var knyttet til flere forhold. For det første var de opptatt av å beholde konfliktrådsmodellen slik den var. De mente politimeglere ville kunne rukke ved oppfatningen av konfliktråd som fristilt og troverdig. Videre var de skeptiske til om politiet ville klare å holde de ulike rollene fra hverandre. Den siste innvendingen handlet om partene. De var redd parten ville få problemer med å skille mellom konfliktråd og politi, og at den meglingsarenaen polititjenestemenn kunne tilby ikke var nøytral. I sin ytterste konsekvens ville det kunne medføre at frivilligheten knyttet til ordningen ville komme under press.

5.2.3 Brukernes stemme

I løpet av evalueringsprosessen kom det opp ønske om å undersøke hvordan partene opplevde konfliktrådsmegling med politiet som meglere. Det ble derfor bestemt å utvide evalueringen med en intervjuundersøkelse i denne gruppen.

Undersøkelsen ble gjennomført ved at konfliktrådet i Nord-Trøndelag skrev til dem som hadde vært i konfliktrådsmegling med politimeglere. I brevet ble de spurt om de var villige til å bli intervjuet om sine erfaringer. 17 besvarte henvendelsen positivt, og blant dem som sa seg villig var det både fornærmede og gjerningspersoner i straffesaker og parter i sivile saker. Intervjuene ble gjennomført i mars 2006.

Til sammen omfattet intervjuene 15 saker, fordi begge partene var representert i to saker. Det var 7 sivile saker og 8 straffesaker. De sivile sakene hadde et stort spenn – fra uenighet om et varesalg, via oppløsning av aksjeselskap til ulike nabotvister der trær, gjerder og veier spilte hovedrollen. Straffesakene inkluderte også svært ulike saker, fra naskeri til trussel- og voldssaker.

De fleste som ble intervjuet oppgir at de var blitt informert gjennom lensmannskontoret om muligheten for å bringe saken til konfliktråd. Det gjaldt også sivilsakene. I disse sakene var ofte utgangspunktet at en av partene ønsket enten å anmelde eller å søke råd hos politiet, og ble «sluset» videre til konfliktråd.

Nesten ingen av de spurte hadde kjennskap til konfliktråd fra før, og hadde derfor heller ingen forventning til meglers bakgrunn eller status. Ikke alle husket om de på forhånd ble informert om at en polititjenestemann var megler. På direkte spørsmål om hvilken type megler de hadde foretrukket, hvis de hadde fått valget, var det kun to som svarte at sivil megler ville vært å foretrekke. Begrunnelsen var at det ble «litt i meste laget» med politimegler; de syntes saken ble gjort større enn den var. Andre var helt nøytrale når det gjaldt hvem de foretrakk som megler. De fremholdt at styrken i ordningen lå i selve metoden, ikke i hvem som meglet. Flertallet opplevde det som positivt at politiet meglet. Det gjaldt både i straffesaker og sivilsaker. Begrunnelsene i straffesaker var knyttet til at «saken var alvorlig» eller at «politiet hadde allerede vært inne». I et par saker var tryggheten og tilliten politiet representerte helt avgjørende for at det ble megling. Den ene parten ville ikke akseptert å møte gjerningspersonen hvis ikke politiet meglet. I de sivile sakene virket det som flere opplevde at meglingen fikk høyere status når saken ble meglet av politiet.

De fleste opplevde informasjonen som ble gitt innledningsvis i meglingsmøtet som profesjonell og informativ, og flere hadde spesielt merket seg meglers vektlegging av at det var partenes ansvar å komme fram til en løsning. Det er likevel eksempler på at megler i straffesaker enten la føringer ved å understreke alvoret i saken – underforstått: får dere ikke til en løsning finnes det et «ris bak speilet», eller at det var «bestemt» på forhånd at meglingen skulle gjennomføres. Men

det påfallende var at partene opplevde involveringen positivt – som en nyttig påminnelse og nødvendig hjelp på veien fram mot løsning.

Det største problemet knyttet til polititjenestemenn som meglere ser dermed ikke ut til å være at *de* bruker politiautoriteten i meglingen, men at partene har forventninger knyttet til dem som politi - en forventning om at de skal ordne opp. Forventningen bunner delvis i at partene tror politiet sitter med informasjon i saken, og vet hva som er «rett og galt».

Den gjennomgående positive holdningen til politiet som meglere omfattet også praksisen med at de meklet i uniform og at meglingen fant sted på lensmannskontoret. En mor som hadde vært til megling med sønnen sa: «Jeg likte hele pakka. Det er noe med politiet. Syntes det var fint han måtte dit.» Men det er likevel enkelte som ble litt forvirret, og ikke umiddelbart forstod hvem de hadde foran seg: «Det kom en og sa han ikke var fra politiet, men var politi. ... det er mye nytt!»

Det er flere som har opplevd at sakene er blitt meklet nesten umiddelbart etter at de er blitt meldt. Å få sakene raskt ut av verden oppleves som positivt av partene.

Når partene blir spurt om å gi en samlet vurdering av sine erfaringer med politimegling sier langt de fleste at opplevelsen har vært positiv og at de i en tilsvarende situasjon ville stilt opp på nytt.

5.2.4 Drøfting av erfaringer med politimegling

Det er hevet over tvil at Pilotprosjektet har fungert som en døråpner for konfliktråd, og at politimegling har vært en viktig motor for å skape entusiasme i Konfliktrådsprosjektet. Det har medført en økning i antall saker og en større andel samtykker i tillegg til bedre kjennskap til konfliktråd for alle på lensmannskontoret. Men både innad i prosjektet og fra aktører utenfra er det blitt reist spørsmål på prinsipielt grunnlag når det gjelder politimeglerne.

Roller

Som vi har sett er var det stor skepsis knyttet til om politimeglerne klarer å være upartiske og legge fra seg politiautoriteten når de går inn i meglingsmøtet. Både ansatte i konfliktråd og til dels ansatte i politiet var opptatt av at politimeglere står i fare for å blande roller. Mange mente det var umulig, når man hadde politibakgrunn, å ikke ta med seg politiautoritet og partsinteresse inn i meglerrollen.

I vurderingen av politimeglere er det imidlertid viktig å huske at de – som alle andre meglere – er valgt ut på grunn av egnethet. De har fått opplæring gjennom konfliktrådet, og de meglor innenfor konfliktrådssystemet. Det ser ut til å medføre at de har høy bevissthet når det gjelder hvilken rolle de til en hver tid har.

Politimeglerne selv har møtt skepsisen ved å fremholde at det i selve politirollen ligger et krav om upartiskhet, og at taushetsplikten håndteres som i andre saker. De innrømmer at de i begynnelsen kunne oppleve rolleskiftet som problematisk, men la den perioden raskt bak seg. Til tross for at de meglor i uniform og på lensmannskontoret, opplever politimeglerne seg som sivile når de meglor.

Når det gjelder partene har nesten ingen i utgangspunktet kunnskap om megling eller konfliktrådsinstituttet, og de møter til megling uten å ha reflektert over meglerrollen. Selv om et par rapporterte at de hadde ønsket sivil meglor, var det ingen som opplevde megleren som partisk. Det finnes eksempler på at politiet har brukt sin autoritet i meglingsmøtet, noe som imidlertid har blitt oppfattet positivt. Flere informanter hadde en forventning (og ønske) om at politimegleren skulle tatt med *mer* autoritet inn i meglingsmøtet, og enkelte uttrykte skuffelse over at politimegleren hadde vært for passiv i prosessen.

Når man skal vurdere politiets rolle som meglor ser det ut til å være viktig å skille mellom partiskhet og autoritet. Partiskhet knytter seg til å ha egeninteresse i utfallet av meglingen. Den fellen ser det ut som politimeglerne klarer å unngå. Autoritet er derimot noe de bærer med seg i kraft av bakgrunn. De kan ikke legge den fra seg, men de kan velge om de vil bruke den eller ikke. De kan

imidlertid ikke velge hvordan andre oppfatter dem. Erfaringene fra prosjektet er at partene godtar og i de fleste tilfeller ønsker den autoriteten politiet representerer.

Operative meglere

På grunn av den høye bevisstheten alle ansatte etter hvert fikk til konfliktråds-megling, er det flere eksempler på at megling er blitt foreslått umiddelbart og gjennomført i løpet av kort tid. Det ligger i ryggmargen på mange polititjenestemenn å være operative, og det er et uttrykt ønske i mange type saker at reaksjon skal komme tettest mulig opp til hendelsen. Partene har sjelden noen innvendinger mot raskt saksforløp. Snarere tvert i mot. Men det er eksempler på at saker er blitt avgjort *for* raskt – noe som har gått ut over både refleksjonsgrunnlag og skriftlighet. I etterpåklokskapens lys har man i Pilotprosjektet konkludert med at det er «viktig å ta kjappe avgjørelser, men ikke snarveier. Alle parter må inn.»

«Opp og avgjort»

Et av slagordene for konfliktrådet, og navnet på magasinet de gir ut, er «Opp og avgjort». Politiet er imidlertid i den situasjon at de ofte treffer igjen ungdom som har vært til megling. Selv mener de det ligger en gevinst i det de kaller «naturlig» oppfølging – og viser både til den kontrollfunksjonen de har, og det relasjonsarbeidet de har påbegynt i meglingen og kan fortsette på gata. Denne praksisen bryter med et av grunnprinsippene i konfliktråd som innebærer at saken er ferdig oppgjort når avtalen er innfridd, og er blitt kommentert av flere konfliktrådsansatte.

Ressurser

Et forhold som setter ordningen med politimegling på strekk er ressursbruken. Flere lensmenn utenfor Pilotprosjektet trekker fram at de ikke har tilstrekke-

lige personalressurser å avsette til megling. De mener det vil komme negative reaksjoner hvis politiet bruker tid på å megle, men ikke har ressurser til mer tradisjonelle oppgaver og viktige trygghetsskapende tiltak. Til syvende og sist er politimegling, slik den praktiseres i Pilotprosjektet i MIL, en utvidelse av politirollen, og må vurderes opp mot alle de ulike roller og oppgaver politiet har.

Innenfor Pilotprosjektet innser man at politimegling tar ressurser, men mener likevel at besparelsen og gevinsten er større. Problemet er at effekten av ordningen, både på kort og lang sikt, er vanskelig å måle innenfor de målekriteriene etaten opererer med. Beslutningstakere er i en viss grad avhengig av å legge lokal erfaringsbasert kunnskap til grunn når de skal vurdere effekten av denne type ordninger.

Tilleggsinformasjon

Alle som megler har erfart at det i meglingsmøtene ofte kommer fram opplysninger om forhold som ikke angår saken som megles, fordi en av partene ønsker å legge flere kort på bordet. For de sivile meglerne er denne informasjon uten verdi og de forholder seg vanligvis ikke til den, verken i meglingsmøtet eller i etterkant.

Når politiet megler kan det stille det seg annerledes. Hvis det kommer fram informasjon om straffbare forhold under meglingen kan politimegleren bli stående i et dilemma. Det er ikke tilstrekkelig utredet hvordan konfliktrådets taushetsplikt står seg mot politiets opplysningsplikt.

Uansett vil det være en risiko for at polititjenestemannen over tid ikke vil klare å skille mellom hvilke opplysninger han har med seg fra meglingsmøtene og hvilke som er fremkommet gjennom for eksempel etterforskning.

Legmannsprinsippet

I *Lov om megling i konfliktråd* er kravet til megler at vedkommende har fylt 18 år. Videre er det krav til vederheftighet, valgbarhet og vandel. I forskriften utdypes

kvalifikasjonene med: *meglerne bør ha spesiell interesse for vervet og være egnet til meglerrollen*. Det er med andre ord ingen formelle krav knyttet til å være megler. Det er heller ingen begrensende utelukkelseskriterier. For eksempel er «tjenestemenn ved påtalemyndigheten, politiet og fengsel», utelukket i forhold til å være legdommer, men kan utnevnes til megler. «Embetsmenn i dømmende stillinger» er heller ikke utelukket verken fra å være megler eller konfliktrådsleder³³.

Utvelgelsen av meglere skjer ved hjelp av et oppnevningutvalg. I utvalget sitter en representant fra politiet, en representant utpekt av kommunestyret og konfliktrådsleder. Forskriften fastsetter at ved uenighet avgjøres utvelgelsen ved alminnelig flertall. Det vil si at teoretisk sett kan konfliktrådsleder komme i mindretall og være med på å oppnevne en megler han eller hun i utgangspunktet ikke har ønsket.

Som det fremgår er ikke legmannsprinsippet like tydelig i oppnevning av meglere som til legdommere i retten. Men konfliktråd fremstår likevel som en ordning der legmannsprinsippet står sterkt. Om en ordning med utvidet bruk av politimeglere ville endret konfliktrådets image på dette området, er det ikke tilstrekkelig data i prosjektet til å si noe om.

Uansett vil politimegling kunne utfordre en av konfliktrådets grunntanker – at konfliktråd skal styrke det sivile samfunn, i og med at materialet viser at partene ikke bare godtar, men også ønsker den autoriteten politiet representerer i megling.

5.2.5 Meglerkompetanse

Det er fullt mulig å tilegne seg meglerkompetanse uten at man blir utøvende megler. Blant lensmennene i Konfliktrådsprosjektet var det et flertall (74 prosent) som var positive til at polititjenestemenn skulle få meglerkompetanse, fordi de mente megling var en viktig del av polityrket. «Har tro på politimegling, det er en helt ny måte å tenke på. Ferdighet som kan brukes uansett,» sa en entusiastisk lensmann i et distrikt uten egne politimeglere.

³³ Holmboe, M. (2002) *Konfliktrådsloven Kommentartutgave (s.58/45-47)* Oslo: Universitetsforlaget

Det finnes polititjenestemenn som har fått meglertidning gjennom konfliktråd, uten at de fungerer som politimeglere. De opplever, på samme måte som politimeglerne, at de gjennom meglingskompetansen ble gode advokater for konfliktråd. De hadde også erfaring fra nettverksmøter i regi av konfliktråd og opplevde at kompetansen gav dem en bedre forståelse enn de ellers ville hatt.

Ansatte i konfliktråd responderer også positivt på at polititjenestemenn skal få meglerkompetanse. De begrunner det både med at meglerkompetansen bidrar til å gi politiet økt kommunikativ ferdighet, og at kjennskap til megling gjør at de får en mer positiv holdning til konfliktråd som reaksjonsform. De ansatte i konfliktråd tror meglerkompetanse gjør politiet bedre i stand til å motivere og gi riktig informasjon til mulige parter, øker forståelsen av måten konfliktrådet arbeider på og bedrer grunnlaget for å gjenkjenne saker som egner seg.

Det var likevel enkelte røster blant de konfliktrådsansatte som advarte mot å gi politiet meglerkompetanse. De var redde for at politiet skulle megle på egen hånd og at det ville føre til «kvasi-megling».

5.3 Ulike meglingsarenaer

Megling befinner seg i en faglig og politisk medvind. Delvis skyldes det konfliktrådets mangeårige arbeid, delvis den innflytelsen restorative justice tankegangen begynner å få i rettspleien³⁴. Mange, også innenfor politietaten, mener at megling tilhører framtida.

«Megling er kommet for å bli. Bra å ligge i forkant,» uttalte en lensmann i Konfliktrådsprosjektet. Han ønsket at alle på kontoret skulle ha meglingskompetanse, men ønsket ikke at de skulle bruke kompetansen som politimeglere i konfliktråd.

Uansett holdning til politimeglere har Pilotprosjektet i MIL vært med på å skape oppmerksomhet knyttet til meglingsarenaer i samarbeidsaksen politi/konfliktråd.

³⁴ Aertsen, I, Mackay R, Pelikan C, Willemsens J, Wright M (2004) *Rebuilding community connections - mediation and restorative justice in Europe* Council of Europe Publishing

Helt avslutningsvis vil vi vise fire meglingsarenaer hvor politiet kan spille en rolle, figur 5.1. Modellen skiller på om saken megles *innenfor eller utenfor* konfliktråds-systemet og om *politiet er i meglerrollen* eller ikke.

FIGUR 5.1 SAMARBEIDSAKSEN POLITI/KONFLIKTRÅD

		Saken megles innenfor konfliktrådssystemet	
		Nei	Ja
Politiet i meglerrollen	Nei	<p>OPS</p> <p>Politiet går inn og løser situasjonene på stedet. Saken blir avgjort, ikke meglet.</p>	<p>Konfliktrådsinitierte nettverksmøter/stormøter Politiet som deltager</p> <p>Megling som arbeidsmetode</p>
	Ja	<p>Politiinitierte nettverksmøter/stormøter</p> <p>Nettverksmøter/stormøter i regi av politiet uten forankring i konfliktråd</p>	<p>Pilotprosjektet i MIL</p> <p>Politiet har meglingskompetanse fra konfliktråd og er konfliktråds-megler</p>

FIGURKOMMENTAR

Modellen gir fire meglingsarenaer. To ligger utenfor konfliktrådssystemet, OPS og Politiinitierte nettverksmøter/stormøter. De to andre meglingsarenaene tilhører konfliktråd, Konfliktrådsinitierte nettverksmøter/stormøter og Pilotprosjektet i MIL.

5.3.1 Saken megles utenfor konfliktrådssystemet

OPS -saker

Den første meglingsarenaen i modellen «Oppgjort på stedet», er godt kjent i politiet og innebærer at polititjenestemannen løser konflikten der og da. Denne type inngripen i konflikter er ikke klassifisert som megling. Får vi en større andel polititjenestemenn med meglerkompetanse kan imidlertid metoden i disse sakene nærme seg meglingsaker slik vi kjenner dem fra konfliktråd. Men de vil ikke bli registrert som konfliktrådssaker, og de vil heller ikke komme inn under lovverket. Uavhengig av polititjenestemannens meglerkompetanse kjennetegnes OPS-sakene ved liten notoritet og etterprøvnbarhet.

Politiinitierte nettverksmøter/stormøter

Meglingsarenaen vi har kalt *Politiinitierte nettverksmøter/stormøter* kjennetegnes ved at politiet er megler, men meglerkompetansen er ikke forankret i konfliktråd, og saken megles utenfor konfliktrådsinstituttet. Saken blir ikke registrert som konfliktrådssak, og følger ikke nødvendigvis prinsippet om at saken skal være påtaleavgjort før megling. Det kan medføre problemer hvis meglingen ikke lykkes, fordi det da er fare for bevisforspillelse.

Styrken med ordningen er at politiet både administrerer møtet og megler. Den kan derfor etableres raskt. Også denne modellen lider under at den tas ut av notoritet og mangler kvalitetssikring.

5.3.2 Saker som megles innenfor konfliktrådssystemet

Konfliktrådsinitierte nettverksmøter/stormøter

På den tredje meglingsarenaen megles det innenfor konfliktrådsmodellen, og det er konfliktrådets sivile meglere som megler. Ofte er nettverksmegling/stormøter kompliserte meglinger med mange impliserte. Politiets rolle kan variere, noen ganger vil det være som «bisitter», andre ganger mer som en part. For å kunne delta på en konstruktiv måte er det nødvendig at politiet har kunnskap om dynamikken i et meglingsmøte. Har de i tillegg meglingskompetanse vil de kunne være viktige bidragsytere. Denne formen for megling prøves ut flere steder og er en del av metodetilnærmingen i Oppfølgingsteamene som er iverksatt som forsøksordning i Oslo, Kristiansand, Trondheim og Stavanger.

Styrken ved metoden er at den er solid faglig forankret, men den er tung å administrere. Den egner seg derfor bare for noen type saker. En fare i forhold til politiet er at deres rolle kan bli for passiv. Over tid kan det medføre tap av motivasjon.

Pilotprosjektet i MIL

Når politiet er i meglerrollen og saken megles innenfor konfliktrådssystemet er meglingsarenaen slik vi gjenkjenner den i Pilotprosjektet i MIL. Metoden rommer både sivil- og straffesaker.

Det er ikke til å unngå at partene opplever at politiet har med seg sin yrkesautoritet inn i meglerrollen, men det er ikke ensbetydende med at politiet blander roller eller opptre partisk eller lite troverdig. Styrken i modellen ligger i at politimeglerne hele tiden kan få veiledning, bli oppdatert og være i dialog, fordi de tilhører meglerkorpset i konfliktrådet.

5.4 Oppsummering MIL- Megling i Lokalsamfunnet og nye meglingsarenaer

Alle lensmannskontorene i Nord-Trøndelag inngår i Konfliktrådsprosjektet, i tillegg er tre av lensmannskontorer, Verdal, Levanger og Frosta, også knyttet til MIL gjennom Pilotprosjektet. MIL er et samarbeid mellom flere etater, med konfliktråd som en viktig kunnskapsleverandør. Prosjektet er svært godt fundamentert, og er blitt drevet fram av godt samarbeid, tillit og engasjement.

MIL kan betraktes både som en ideologisk konstruksjon og en organisatorisk ordning. Prosjektet ivaretar og til dels reetablerer tankegods fra den tradisjonelle lensmannsmodellen. Ideologisk er prosjektet forankret i en forståelse av og tilnærming til restorative justice.

Prosjektet har som hovedmålsetting å øke bruken av megling og la lensmannskontoret være en utvidet meglingsarena – en «markeds plass for konfliktmegling», hvor megling forstås som en del av den totale polisære tankegangen. I tillegg til megling er samarbeid med andre etater og kunnskapsutvikling viktige metoder i MIL.

Innenfor Pilotprosjektet er det utdannet 5 polititjenestemenn til meglere gjennom konfliktrådssystemet, såkalte politimeglere. Politimeglerne selv mener megling er et nytt og nyttig verktøy, og de opplevde at meglertilutdanningen og -erfaringen hadde positiv innvirkning på hvordan de utførte annet politiarbeid. Organiseringen under MIL har virket positivt inn på Konfliktrådsprosjektet, og politimeglerens erfaringer og innspill har vært avgjørende for engasjementet og den positive holdningsendringen.

Konfliktrådet i Nord-Trøndelag deler langt på vei politimeglernes positive erfaringer. Også for konfliktrådet har MIL betydd en vitalisering av og inspirasjon i arbeidet.

Fra politi og konfliktrådsledere som ikke er involvert i MIL er det blitt reist spørsmål om politimeglere står i fare for å opptre partisk og blande roller, og konfliktrådsinstituttets uavhengighet har vært diskutert både innenfor og utenfor MIL.

Erfaringene fra prosjektet er at partene godtar, og i de fleste tilfeller ønsker, den autoriteten politiet representerer. Dette utfordrer en av konfliktrådets grunn tanker – at konfliktråd skal styrke det sivile samfunn.

Pilotprosjektet har gjennom politimeglingen vært med på å øke oppmerksomheten knyttet til ulike meglingsarenaer i samarbeidsaksen konfliktråd/politi. De viktigste meglingsarenaene er: 1) OPS-saker, «Oppgjort på stedet». Denne type inngripen i konflikter er strengt tatt ikke megling, men en reaksjonsform politiet benytter for å avslutte en sak på stedet. OPS-sakene kjennetegnes av stor effektivitet, men liten notoritet og etterprøvbarhet. 2) I Politiinitierte nettverksmøter/stormøter er politiet meglere, men meglerkompetansen er ikke forankret i konfliktråd, og saken megles utenfor konfliktrådsinstituttet. Saken blir ikke registrert som konfliktrådssak. 3) Konfliktrådsinitierte nettverksmøter/stormøter megles det innenfor konfliktrådsmodellen, og det er konfliktrådets sivile meglere som meglere. Politiets rolle kan variere fra «bisitter» til part. 4) Pilotprosjektet i MIL med politimeglere som meglere innenfor konfliktrådsinstituttet.

MIL prosjektet har vist at politiets inntreden som meglere har utfordret konfliktrådsmodellen på flere områder. Disse utfordringene er blitt løst i Pilotprosjektet, fordi prosjektet er svært godt fundamentert. Det er i tillegg blitt drevet fram av godt samarbeid, tillit og engasjement. Hvis modellen skal overleve lokalt og i tillegg kunne overføres til andre, må man imidlertid sikre strukturer som tåler både perioder med dårlig samarbeidsklima og manglende entusiasme. Forutsatt en hensiktsmessig modell er signalene fra MIL prosjektet at en inkludering av meglere med politibakgrunn vil kunne utfordre konfliktrådsinstituttet positivt.

Litteratur

- Aertsen I, Mackay R, Pelikan C, Willemsens J, Wright M (2004) *Rebuilding community connections – mediation and restorative justice in Europe*. Council of Europe Publishing
- Andenæs J (1997) *Alminnelig strafferett*. Oslo: Universitetsforlaget
- Bay T og Stangeland P (1982) *Konfliktråd. Et forslag om alternativ konfliktløsning i barnevernsnemndas regi*. Oslo: Sosialdepartementet; Alternativ til fengsling. Notat 9
- Christie N (1972) *Fangevoktere i konsentrasjonsleire: en sosiologisk undersøkelse av norske fangevoktere i «serberleirene» i Nord-Norge i 1942-43*. Oslo: Pax.
- Christie N (1976) *Konflikt som eiendom*. Oslo: Sosiologi i dag, 6 (4): 54-69
- Hauge R (1996) *Straffens begrunnelser*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holmboe M (2002) *Konfliktrådsloven Kommentartutgave*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hydlye I og Hasund I K (2007) *Ansikt til ansikt: Konfliktrådsmedling mellom gjerningsperson og offer i voldssaker*. Oslo: Cappelen
- Milgram S (1974) *Obedience to authority; an experimental view*. New York: Harper & Row
- Slettan S og Øie T M (1997) *Forbrytelse og straff*. Oslo: Tano Aschehoug
- Sætre M (2007) *Analysen av kriminalitet*. Oslo: Høyskoleforlaget
- Weber M (1979) *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal

Offentlige dokumenter:

- Forskrift om prøveordning med påtalekompetanse for lensmenn til å overføre saker til konfliktråd.
31.5.2002
- Konfliktrådsloven - Lov om megling i konfliktråd (1991-03-15)
- NOU 2006: 10. *Fornærmede i straffeprosessen – nytt perspektiv og nye rettigheter*. Oslo: Justis- og politidepartementet
- Ot.prp. nr. 79 (1999-2000) Om lov om endringer i lov 15. mars 1991 nr. 3 om megling i konfliktråd
- R. 2581/93. Regler og retningslinjer om megling i konfliktråd
- Riksadvokatens rundskriv (2001 til 2006) Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet

Årsrapport 2003 – MIL-prosjektet i Nord-Trøndelag

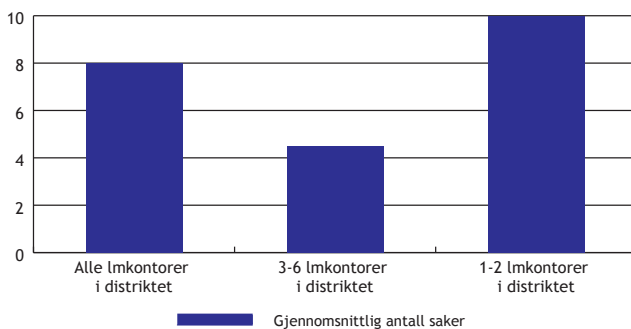
<http://www.ssb.no/>

<http://www.konfliktraadet.no/>

Konfliktrådsstatistikk 2002-2006

Vedlegg

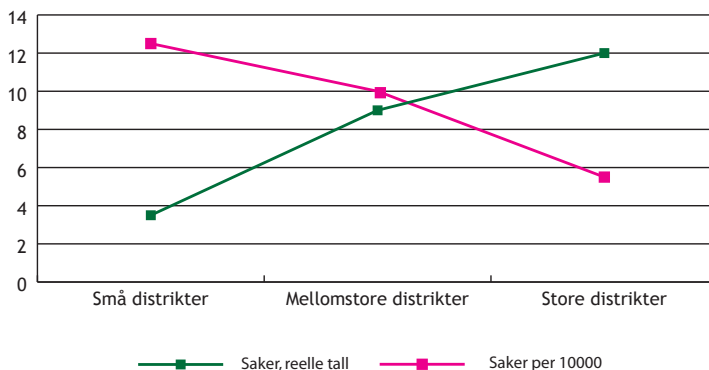
SAKER ETTER ANTALL LEMSMANNSKONTORER I POLITIDISTRIKTET



FIGURKOMMENTAR

De var i snitt 8 overførte saker per kontor i politidistriktet der alle deltok. 4,5 saker i distriktene med fra tre til seks kontorer, og i politidistriktene der bare ett eller to lensmannskontorer deltok var det 10 saker i snitt fra hvert kontor.

ANTALL SAKER ETTER STØRRELSE PÅ LEMSMANNSDISTRIKTENE. REELLE TALL OG PER 10 000



FIGURKOMMENTAR

Utviklingen i det reelle antall overførte saker vises i den grønne grafen. De små distriktene overfører i gjennomsnitt færrest saker (3,5), og de mellomstore distriktene er opp i 9 saker i snitt og de store distriktene har overført 12 saker. Ser vi på antall saker i forhold til befolkningsgrunnet har de små distriktene i gjennomsnitt overført 12,5 saker per 10 000 innbyggere, de mellomstore 10 og de største distriktene 5,5.

ANTALL OVERFØRTE SAKER FRA LENSMAKSKONTORENE TL KONFLIKTRÅD 2003 - 2005

Politidistrikt	Saker pr. politidistr.	Lensmannsdistrikt	Totalt	2.	1.	2.	1.	2.	1.
				halvår 05	halvår 05	halvår 04	halvår 04	halvår 03	halvår 03
		Tot. antall straffesaker	496	74	102	95	125	52	48
Troms	5	Lenvik	5	2	2			1	
Midtre Hålogaland	1	Hadsel	1				1		
		Ballangen	0						
Salten	39	Fauske	39	2	2	2	24	8	1
Helgeland	1	Sømna	1		1				
		Brønnøy og Vevelstad	0						
		Vega	0						
		Grane og Hattfjelldal	0						
		Hemnes	0						
Nord-Trøndelag	157	Alstahaug og Leirfjord	0						
		Bindal	1						1
		Vikna	5	2	1		2		
		Leka	1			1			
		Nærøy	2				1		1
		Grong	5		2			3	
		Flatanger	1			1			
		Overhalla	4			2	1	1	
		Lierne	0						
		Bjørnør	0						
		Namdalseid	5	2		2		1	
		Snåsa	4	1				1	2
		Verran	2		2				
		Leksvik og Mosvik	0						
		Frosta	1			1			
		Inderøy	2	1		1			
		Levanger	27		11	4	8	3	1
		Verdal	41	3	8	10	20		
		Meråker	1					1	
		Stjørdal	16	2	4	1	2	7	
		Steinkjer	21	5	6	5	4		1
		Namsos og Fosnes	18	2	5	1	6	4	
		Sør-Trøndelag	54	Ørland	3				1
Orkdal og Agdenes	21			2		6	7	2	4
Melhus	15			6	6	2	1		
Malvik	13				2	8	2	1	
Røros	2				1		1		
Nordmøre og Romsdal	0	Rauma	0						
Hordaland	10	Askøy	5			5			
		Lindås og Meland	5	1	3	1			
		Voss	0						
Haugaland og Sunnhordland	13	Karmøy	5		1	1	1	2	
		Stord	8	3	2	1	1	1	
		Time	2			2			
Rogaland	9	Strand og Forsand	7	1			1	2	3
Agder	8	Kvinesdal	0						
		Farsund	2				2		
		Søgne og Songdalen	6	1		1	1		3
Telemark	33	Seljord	33	6	10	8	1	4	4
Vestfold	10	Tjøme	10	2		4	2	2	
		Sande	2		1				1
Søndre Buskerud	26	Svelvik	21	1	1				19
		Hurum	3			1	1	1	
		Hol	3				3		
Nordre Buskerud	16	Gol og Hemsedal	13	1	4	7	1		
		Tynset	8	7		1			
Hedmark	12	Rendalen	0						
		Trysil	2		2				
		Eidskog	0						
		Moelv	2			1			1
Romerike	27	Lørenskog	27	4	10	2	10		1
Østfold	73	Rygge	22	6	5	4	5	2	
		Rakkestad	6	1		1		1	3
		Marker og Rømskog	2	2					
		Aremark	0						
		Hvaler	11	4	4	2		1	
		Råde	27	2	5	4	15	1	
Våler	5	2	1	2					

Politihøgskolen

Slemdalsveien 5
Postboks 5027, Majorstuen
0301 Oslo
Tlf: 23 19 99 00
Faks: 23 19 99 01
www.phs.no



Når straffesaker overføres til konfliktråd er det politijuristene som har den påtalemessige kompetansen. Å la lensmennene få den samme muligheten er blitt sett på som ett mulig virkemiddel for å øke antall overførte saker. Justisdepartementet initierte derfor et prøveprosjekt (2003-2005/07) der utvalgte lensmenn fikk påtalekompetanse i konflikt-rådssaker.

Evalueringen gir ikke et entydig svar på om påtalekompetanse er et egnet virkemiddel for å øke antall saker som overføres til konfliktråd. Et flertall av lensmennene gir uttrykk for en positiv holdning både til konfliktråd og påtalekompetansen de har fått overført. Til tross for positiv tilslutning, har de ikke tatt i bruk ordningen i den grad de hadde mulighet til. Det er imidlertid store variasjoner mellom de ulike lensmannskontorene. Å forklare variasjonene og se på sentrale momenter ved en eventuell implementering, er rapportens hovedmål.



POLITIHØGSKOLEN

PHS Forskning 2007: 2