

Innst. O. nr. 34

(2000-2001)

Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i lov 15. mars 1991 nr. 3 om megling i konfliktråd

Ot.prp. nr. 79 (1999-2000)

Til Odelstinget

1. PROPOSISJONENS HOVEDINNHOOLD

I proposisjonen fremmes forslag om endringer i lov om megling i konfliktråd. Det foreslås å senke minimumsalderen for konfliktrådsmedglere. Videre foreslås det at reglene om valgbarhet, vederheftighet og vandel som gjelder ved oppnevning av medglere, også skal komme til anvendelse ved ansettelse av konfliktrådsledere. Det foreslås også endringer i bestemmelsene om taushetsplikt og vitneplikt for de som utfører arbeid for konfliktrådet.

Opplysninger om konfliktrådsmegling i politiattest, obligatorisk megling for barn under den kriminelle lavalder, kompetanse for lensmennene til å overføre saker til konfliktrådet og bruk av megling som særskilt vilkår i betingede dommer drøftes uten at det foreslås lovendringer.

2. BAKGRUNN FOR LOVFORSLAGET

Lovendringsforslagene i proposisjonen bygger bl.a. på en evaluering av konfliktrådsordningen. Evalueringsrapportene er gjennomgående positive, men gjennomgangen avdekket behov for enkelte regelendringer, samt en revurdering av konfliktrådenes organisering. Departementet vil komme tilbake til spørsmålet om organiseringen av konfliktrådene når den fremtidige organiseringen av domstolene er nærmere avklart.

Forslag til endringer i konfliktrådsloven har vært sendt på høring til en rekke instanser.

3. ENDRINGER I KONFLIKTRÅDSLOVEN

Medglerne som oppnevnes i konfliktrådene må være fylt 25 år. Da konfliktrådsloven ble vedtatt tilsvarte dette alderskravet som ble stilt til meddommere ved domstolene. I 1995 ble domstollovens aldersgren-

se for meddommere senket til 18 år, og i høringsbrevet ble det foreslått å endre konfliktrådsloven tilsvarende.

De fleste høringsinstansene er positive til forslaget. Enkelte er likevel skeptiske, og begrunner dette med at megling i konfliktråd krever erfaring, modenhet og autoritet. Departementet ser klare fordeler ved mulighetene for å oppnevne unge medglere som er under 25 år gamle, og følger opp forslaget, jf. lovutkastet § 4.

Etter konfliktrådsloven § 4 skal medglerne også være vederheftige og valgbare ved kommunale valg. Utelukket fra oppnevning er den som i løpet av de siste fem årene er idømt frihetsstraff og ikke er løslatt innen ti år forut for oppnevningen. Tilsvarende krav er ikke stilt til de som skal ansettes som konfliktrådsledere. I høringsbrevet ble det foreslått at de nevnte krav også skal gjelde for konfliktrådsledere. Det var bred enighet blant høringsinstansene om dette, og departementet følger opp forslaget, jf. lovutkastet § 2.

Konfliktrådsmedglerne er i utgangspunktet underlagt et vitneforbud, men departementet kan gi samtykke til at konfliktrådsmedglere vitner om forhold som de har fått kjennskap til gjennom meglingen og som omfattes av den lovbestemte taushetsplikten. Departementets beslutning kan overprøves av retten.

I høringsbrevet ble det foreslått at konfliktrådsmedglere skulle føyes til i oppregningen i tvistemålsloven § 205 og straffeprosessloven § 119 av personer som har absolutt vitneforbud. Videre ble konfliktrådsloven § 10 foreslått endret slik at konfliktrådsmedglere får en yrkesmessig taushetsplikt; ikke bare taushetsplikt etter forvaltningsloven. Bakgrunnen for forslaget er hensynet til konfliktrådenes tillit hos partene.

Forslaget møtte blandede reaksjoner hos høringsinstansene. Det ble fra flere hold fremholdt at gjeldende regler fungerer tilfredsstillende. Mange av konfliktrådene mente imidlertid at de foreslåtte endringene var positive.

Departementet mener at hensynet til konfliktrådenes tillit hos partene og befolkningen for øvrig må tillegges stor vekt, men slutter seg til de høringsinstansene som uttaler at konfliktrådsmedglere ikke naturlig hører hjemme i bestemmelsene om absolutt vitneforbud for yrker med særlig betroelseskarakter. Det bør i stedet gis særlige regler vedrørende taushetsplikt og vitneplikt. Departementet foreslår at det oppstilles et vitneforbud når det gjelder partenes erkjennelser og tilbud under meglingen, jf. lovutkastet § 10.

De foreslåtte lovendringene medfører ingen nevneverdige administrative eller økonomiske konsekvenser.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Vidar Bjørnstad, Astrid Marie Nistad, Jan Petter Rasmussen og Ane Sofie Tømmerås, fra Fremskrittspartiet, Jan Simonsen og Jørn L. Stang, fra Kristelig Folkeparti, Unni Hennum Lie og Åse Wisløff Nilssen, fra Høyre, lederen Kristin Krohn Devold og Bjørn Hernæs, og fra Senterpartiet, Tor Ny-mo, slutter seg til endringen om at aldersgrensen for når man kan oppnevnes som megler senkes fra 25 til 18 år. Komiteen viser til at da aldersgrensen ble satt, fulgte lovgiver de samme vilkårene for å bli oppnevnt som megler, som domstolloven setter for oppnevning av meddommere. I 1995 ble aldersgrensen for meddommere senket til 18 år. Komiteen ser det derfor som naturlig å sette den samme aldersgrensen for meglere.

Komiteen vil også vise til at i en stor del av sakene som bringes inn til behandling i konfliktråd, er de berørte partene unge mennesker. Det vil ofte kunne være lettere for ungdom å megle mellom ungdom. Det vil lettere kunne skape tillit, og megleren vil lettere kunne forstå og oppdage problemer og motiver hos partene. Erfaringene fra skolemegling har vært svært positive, og viser at ungdom er dyktige til å løse konflikter seg imellom.

Komiteen vil understreke at bruk av de yngste meglere først og fremst vil være aktuelt i de sakene hvor partene er unge. Dessuten viser komiteen til at konfliktrådslederen alltid skal vurdere om megleren er egnet til det aktuelle oppdraget.

Komiteen ser det som naturlig at det stilles de samme kravene til valgbarhet, vederheftighet og vandel for konfliktrådslederne, som det stilles til meglere, og slutter seg derfor til det forslaget.

Komiteen vil understreke at konfliktrådenes suksess er avhengig av tillit og troverdighet hos folk, og av at partene føler seg trygge på en behandling som ikke vil kunne skade saken deres ved en eventuell videre prosess. Det er derfor gode grunner til at konfliktrådsmedglere har en streng taushetsplikt. Komite-

en ser at det kan være unaturlig å innlemme meglere i samme bestemmelse om taushetsplikt som gjelder for typiske betroelsesyrker. Som megler spiller man en helt annen rolle i forhold til partene, siden verken valget av megler eller selve meglingen skjer på en av partenes premisser. Komiteen støtter løsningen om at taushetsplikten utvides til å gjelde absolutt for partenes erkjennelser og tilbud under meglingen. Da har ikke partene grunn til å frykte at noe de har sagt under meglingen blir brukt mot dem i en eventuell senere prosess. Komiteen mener også at det er riktig i forhold til konfliktrådenes uavhengighet at departementet ikke skal ha myndighet til å fritta meglere fra taushetsplikten i forbindelse med avleggelse av vitneforklaringer.

4. ANDRE SPØRSMÅL

4.1 Anmerkning om konfliktrådsmegling i politiattest

Overføring av straffesaker til megling i konfliktråd skal ikke registreres i bøte- eller strafferegisteret og skal ikke tas med i politiattester. I *uttømmende* politiattester blir imidlertid saker som er meklet i konfliktråd og deretter avsluttet ved påtegning fra påtalejurist tatt med. I høringsbrevet ble det foreslått at det ikke skulle være anledning til å ta med opplysninger om konfliktrådssaker for personer som var under 18 år da den straffbare handling ble begått. Det samme skulle gjelde for personer over 18 år dersom det var gått mer enn to år siden avtalen ble inngått og vedkommende i mellomtiden ikke hadde begått noen ny straffbar handling.

Mange av høringsinstansene var skeptiske til forslaget. På bakgrunn av behovet for en nærmere vurdering av de administrative konsekvensene av forslaget, og departementets planer om å nedsette et utvalg for å gjennomgå strafferegistreringsloven, fremmes ikke forslaget nå.

Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til at spørsmålet om hvorvidt overføring av straffesaker til megling i konfliktråd skal tas med i uttømmende politiattester, vurderes i forbindelse med gjennomgangen av strafferegistreringsloven.

4.2 Obligatorisk megling for barn under 15 år

Det blir fra tid til annen fremsatt forslag om at megling skal gjøres obligatorisk for barn under 15 år som begår lovbrudd. Spørsmålet ble omtalt i høringsbrevet, og alle høringsinstanser som uttalte seg om spørsmålet, sluttet seg til departementets standpunkt om at det ikke bør innføres slik obligatorisk megling. Det vises blant annet til at konfliktrådsmeglingen er basert på frivillighet.

Departementet mener det er nødvendig å utvikle en mer helhetlig strategi for reaksjoner på lovbrudd blant barn og unge i aldersgruppen 12-18 år, og har tatt initiativ til et slikt arbeid sammen med Barne- og familiedepartementet og Kirke- og undervisningsdepartementet.

Komiteens merknader

Komiteen viser til at det er et problem at vi ikke har gode nok reaksjonsformer og sanksjoner overfor ungdomsgruppen fra de helt unge og fram til myndighetsalder. Komiteen slutter seg derfor til at det trengs en helhetlig strategi for individuelt tilpassede reaksjonsformer for de mellom 12 og 18 år. Det er viktig at unge som begår lovbrudd møter en rask og effektiv reaksjon som tydelig setter grenser. Komiteen ser fram til et snarlig resultat med konkrete tiltak av det tverrdepartementale arbeidet som er satt i gang.

Komiteen mener det må gis mulighet for å iverksette reaksjon for personer som utøver kriminalitet, og er under den kriminelle lavalder. Kriminalitetsutviklingen blant aldersgruppen under 18 år er foruroligende, spesielt i hovedstaden. Det må derfor gås nye veier i kampen mot kriminalitet blant barn og ungdom, også siden det er tilfeller der eldre benytter mindreårige og dermed spekulerer i at de som er under 15 år ikke kan straffes for sine handlinger.

Komiteen mener at et av alternativene kan være å innføre en form for tvungen megling. Spesielt viktig vil det være når domstolene ikke er noe alternativ for å idømme en straffereaksjon overfor barn og ungdom under 15 år. Komiteen vil vise til vårt naboland Danmark som har innført en ordning med at unge kriminelle må inngå kontrakter om å gjøre opp for seg.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti, vil understreke at et grunnleggende prinsipp for dagens ordning med konfliktråd er at begge partene må gi sitt samtykke til at saken behandles der. Gjennom frivillighet er det etablert en plattform som kan gjøre det mulig å forhandle fram en avtale som alle parter er fornøyd med, og som respekteres og overholdes/gjennomføres av den kriminelle. Ordningen har vist seg svært vellykket, idet det inngås avtaler i de fleste sakene, de fleste partene er fornøyd med resultatet, og mer enn 90 pst. av avtalene holdes. Flertallet vil ikke gå inn på endringer med tvang og obligatorisk megling i selve ordningen med konfliktråd. Det rokker ved ordningens karakter, og kan føre til et tillitsproblem i forhold til befolkningen.

Flertallet viser til at skadevoldere under 15 år utgjør en drøy fjerdedel av de som møter i konfliktråd. Rundt 85 pst. av de under 15 år som henvises til konfliktråd, samtykker i å møte der. Det er derfor ganske

få det vil være aktuelt å innføre obligatorisk megling for. Videre viser flertallet til at det vil være uheldig å innføre forskjellig praksis for de over og under 15 år.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Senterpartiet mener at selv om barn ikke skal stilles strafferettslig til ansvar for de handlinger de gjør, er det viktig at man ut fra en vurdering av modenhetsgrad og den faktiske handling har muligheter til å reagere fra samfunnets side, og sette grenser. Til dette trenger man et vidt spekter av virkemidler. Disse medlemmer mener at adgangen til å overføre saker til megling i konfliktråd bør utvides for gruppen 12-15 år. I dag forutsetter meglingen frivillighet fra begge parter og samtykke fra verge hvis en part er under 18 år. Disse medlemmer mener at ordningen i utgangspunktet bør være obligatorisk dersom ikke offeret motsetter seg dette. Dette er særlig viktig for barn som har utført gjentatte kriminelle handlinger.

Disse medlemmer viser i denne sammenheng til pressemelding av 7. september 2000 hvor representantene Odd Einar Dørum, Tor Nymo og Per Ove Width på vegne av sine respektive partier går inn for obligatorisk bruk av konfliktråd for lovbrutere mellom 12 og 15 år. Disse medlemmer viser videre til at Høyre tidligere har foreslått en obligatorisk ordning ved konfliktrådsbehandling, jf Dokument nr. 8:11 (1996-1997) som ble støttet av Fremskrittspartiet og Høyre i Innst. O. nr. 45 (1996-1997). Regjeringen bes for øvrig finne frem til sanksjoner dersom skadevolder uteblir fra meglingsmøtet.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om at det innføres en ordning i saker der unge i alderen 12 til 15 år begår straffbare handlinger, slik at konfliktrådsbehandling alltid skal gjennomføres i disse tilfellene med mindre fornærmede motsetter seg det eller annen reaksjon iverksettes.»

Disse medlemmer mener ellers at saker som passer for konfliktrådet når det gjelder personer over den kriminelle lavalder, eksempelvis er saker som gjelder skader på bruksting og småtyverier, men ikke legemsbeskadigelser, vold og gjentatte kriminelle handlinger.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti viser til at Kristelig Folkeparti, sammen med Venstre og Senterpartiet, tidligere i år har stilt seg positive til obligatorisk megling i konfliktråd.

Disse medlemmer har merket seg at konfliktrådsordningen fungerer godt, men at de tiltak som fellesskapet i dag kan sette inn overfor barn mellom 12 og 15 år som begår lovbrudd, ikke synes å være til-

strekkelige. Det er viktig å ansvarliggjøre disse barna. Verken departementet eller noen høringsinstanser foreslår obligatorisk megling for barn under 15 år. Det er nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe som skal legge fram en helhetlig strategi. Disse medlemmer mener det i denne sammenheng også er viktig at det vurderes alternative tiltak for de som ikke møter i konfliktråd.

Disse medlemmer vil avvente den interdepartementale arbeidsgruppens konklusjoner før det tas endelig standpunkt til reaksjonsformer.

4.3 Lensmannens kompetanse til å overføre saker til konfliktrådet

En prøveordning med påtalekompetanse for lensmennene til å overføre saker til konfliktrådet ble gjennomført ved 11 lensmannskontor fra 1996 til 1998. Det viste seg at svært få saker ble overført til konfliktrådene etter prøveordningen. Det er vanskelig å ha noen sikker oppfatning om hva det skyldtes. Når det gjelder saksbehandlingstiden, er det kun i ett lensmannsdistrikt prøveordningen har slått positivt ut. Prøveordningen har fungert best der det allerede eksisterte et godt samarbeid mellom lensmann og politijurister.

Departementet ba om Riksadvokatens synspunkter på en eventuell forlengelse og utvidelse av prøveordningen. Riksadvokaten fant det vanskelig å gå inn for å forlenge prøveordningen, og mente at saksbehandlingstiden samlet sett ikke ville bli vesentlig kortere ved at kompetansen legges til lensmannen i stedet for politijuristene. Departementet er enig med Riksadvokaten i at problemet knyttet til lang saksbehandlingstid for konfliktrådssaker bør forsøkes løst på andre måter, ikke minst ved å etablere gode samarbeidsrutiner innad i politietaten, og at prøveordningen ikke bør fornyes.

Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at prøveordningen med overføring av kompetanse til lensmennene til å overføre saker til konfliktrådet ikke har innfridd forventningene. Saksbehandlingstiden har i liten grad gått ned. Komiteen vil understreke at det er et mål å få ned saksbehandlingstiden for saker til konfliktrådene, og at flere saker bør overføres. Komiteen mener at prøveprosjektet med overføring av kompetanse til lensmennene bør videreføres, eventuelt utvides og legges noe om. Det kan være grunn til å vurdere endringer i forskriftene som regulerer kompetanseoverføringen, slik at det ikke blir noen forsinkende ledd un-

derveis, og ved at overføring til konfliktråd kan være aktuelt i flere typer saker. Komiteen understreker at parallelt med kompetanseoverføringen må det gis skikkelig opplæring og opplysning rundt ordningen.

Komiteen har merket seg at det i noen politidistrikter er etablert gode samarbeidsrutiner, som gjør at saksbehandlingstiden for saker til konfliktråd er kort. Slike rutiner bør det være i samtlige politidistrikter.

4.4 Megling som vilkår ved betingede dommer

I Innst. S. nr. 6 (1998-1999) om kriminalomsorgen ber justiskomiteen departementet foreta en vurdering av bruk av konfliktråd som særlig vilkår til betinget dom. Denne muligheten er i liten grad tatt i bruk, og regelverket åpner for at konfliktrådsmegling brukes som særvilkår i større utstrekning enn i dag. Departementet slutter seg til Riksadvokatens vurdering om at megling i konfliktråd som særvilkår i en betinget dom som utgangspunkt må forutsette at meglingen resulterer i en avtale som domfelte oppfyller eller respekterer. Dersom partene ikke kommer frem til en avtale, eller domfelte ikke oppfyller avtalen, vil domfeltes subjektive forhold være et viktig moment ved vurderingen av hvilke konsekvenser bruddet på særvilkåret bør få.

Det vises for øvrig til at departementet har utarbeidet et utkast til lov om gjennomføring av straff. I utkastet inngår et forslag om samfunnsstraff som en ny form for hovedstraff. Konfliktrådsmegling vil kunne utgjøre en del av en samfunnsstraff.

Komiteens merknader

Komiteen viser til at det allerede i dag er adgang til å bruke megling i konfliktråd som særlig vilkår til betinget dom, men at det gjøres i liten grad. Komiteen viser videre til Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) om ny straffegjennomføringslov.

5. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Senterpartiet:

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om at det innføres en ordning i saker der unge i alderen 12 til 15 år begår straffbare handlinger, slik at konfliktrådsbehandling alltid skal gjennomføres i disse tilfellene med mindre fornærmede motsetter seg det eller annen reaksjon iverksettes.

6. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til proposisjonen og rår Odels-tinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i lov 15. mars 1991 nr. 3 om
megling i konfliktråd

I

I lov 15. mars 1991 nr. 3 om megling i konfliktråd gjøres følgende endringer:

Lovens tittel skal lyde:

Lov 15. mars 1991 nr. 3 om megling i konfliktråd
(konfliktrådsloven)

§ 2 nytt tredje og fjerde ledd skal lyde:

Hvert konfliktråd skal ledes av en konfliktrådsleder.

Konfliktrådslederne må være vederheftige og valgbare ved kommunale valg. Utelukket fra ansettelse som konfliktrådsleder er den som i løpet av de siste fem årene forut for oppnevningen er idømt betinget frihetsstraff, eller er idømt ubetinget fengselsstraff og ikke er løslatt, på prøve eller endelig, innen ti år forut for ansettelsen.

§ 2 nåværende tredje ledd blir femte ledd.

§ 3 første ledd skal lyde:

Det oppnevnes konfliktrådsmedglere for hver kommune. Meglerne oppnevnes av en representant utpekt av kommunestyret/kommunestyrene, en representant

fra politiet og konfliktrådslederen. Oppnevningen gjelder for en periode på 4 år.

§ 4 skal lyde:

Vervet som megler i konfliktrådet er frivillig. Personer som har fylt 18 år kan oppnevnes.

Kravet til vederheftighet, valgbarhet og vandel etter § 2 fjerde ledd gjelder tilsvarende for konfliktrådsmedglere.

§ 10 skal lyde:

Med mindre annet er fastsatt i eller i medhold av lov, plikter meglere og andre som utfører tjeneste eller arbeid for konfliktrådet, å bevare taushet om det de i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om noens personlige forhold eller andre forhold som nevnt i forvaltningsloven § 13 første ledd. Som personlig forhold regnes også partenes navn, fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted. For øvrig gjelder forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Brudd på taushetsplikten straffes etter straffeloven § 121.

Retten kan ikke ta imot forklaringer som et vitne ikke kan gi uten å krenke taushetsplikten etter første ledd med mindre retten etter en avveining av hensynet til taushetsplikten og hensynet til sakens opplysning ved kjennelse bestemmer at vitnet likevel skal avgi forklaring. Med mindre begge parter samtykker, kan vitnet ikke forklare seg om hva partene har erkjent eller tilbudt under meglingen.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i justiskomiteen, den 7. desember 2000

Kristin Krohn Devold

leder

Ane Sofie Tømmerås

ordfører

Jan Simonsen

sekretær