

Lovforslag nr. L 183. Fremsat den 28. januar 1994 af Ebba Strange (SF), Pernille Frahm (SF), Gade (SF), Birgitte Husmark (SF), Gert Petersen (SF) og Jens Thoft (SF).

Forslag

til

Lov om konfliktråd

§ 1. I fem af Justitsministeriet udvalgte retskredse iværksættes en treårig forsøgsordning for konfliktrådsbehandling.

Stk. 2. Konfliktrådene har til opgave at mægle mellem den forurettede og gerningsmanden i straffesager og er et alternativ til den almindelige strafferetlige proces.

§ 2. Konfliktrådene placeres organisatorisk i tilknytning til domstolene som selvstændige enheder.

Stk. 2. For hvert konfliktråd udnævnes en leder, der har ansvaret for rådets virksomhed.

§ 3. Endvidere tilknyttes hvert konfliktråd et antal frivillige mæglere. Mæglerne antages af lederen.

Stk. 2. Mæglerne skal opfylde de samme betingelser, som gælder for lægdommere og nævninge, og skal, inden de træder i funktion, gennemgå et kursus i mægling.

Stk. 3. Udelukkede fra at være mæglere er ministre, advokater, advokatfuldmægtige og ansatte inden for domstolene, anklagemyndigheden, politiet og kriminalforsorgen.

§ 4. Sager, der vedrører lovovertrædelser, som i det konkrete tilfælde kunne være afgjort med fængsel i op til et år, betinget straf, bøde, hæfte eller tiltalefrafald, kan henvises til behandling i konfliktråd af anklagemyndigheden og domstolene.

Stk. 2. Udelukket fra afgørelse ved konfliktrådsbehandling er sager om forbrydelser, hvor anklagemyndigheden kan rejse tiltale efter bestemmelserne i straffelovens kapitel 12-17 og 24 samt for overtrædelser af miljølovgivningen.

Stk. 3. Konfliktrådsbehandling forudsætter, at der er en eller flere identificerede forurettede og en eller flere gerningsmænd. Det er ikke en betingelse, at der foreligger tilståelse.

Stk. 4. Deltagelse i konfliktrådsbehandling er frivillig og kræver samtykke fra sagens parter. Frivilligheden gælder under hele mæglingsforløbet, og parterne kan på ethvert tidspunkt udtræde og afbryde forløbet.

Stk. 5. For personer under 18 år kræver deltagelse i konfliktrådsbehandling samtykke fra forældremyndighedens indehaver eller værge.

§ 5. Når en sag er henvist til konfliktrådsbehandling, indkaldes parterne til et eller flere mæglingsmøder under forsæde af en eller to mæglere.

Stk. 2. Parterne har ret til at møde med bisidder, men er forpligtet til at møde personligt og aktivt deltaget i mæglingen.

§ 6. Mæglingen afsluttes med indgåelse af en skriftlig aftale, der godkendes og underskrives af sagens parter og mægleren.

Stk. 2. Mægleren skal nægte at godkende en aftale, såfremt den er ulovlig, åbenbart urimelig eller andre ganske særlige grunde taler derfor.

Stk. 3. Konfliktrådslederen skal give den henvisende myndighed meddelelse om aftalens indgåelse og indhold.

§ 7. Såfremt aftalen overholdes, skal den strafferetlige forfølgning opgives, og sagen registreres ikke i rigsregistraturen.

§ 8. Indgås der ikke en aftale, overholdes den indgåede aftale ikke eller udebliver en af

parterne, hjemvises sagen til den henvisende myndighed.

§ 9. Oplysninger afgivet af sagens parter eller bisiddere under konfliktrådsbehandlingen må ikke videregives. Dette gælder såvel, såfremt en aftale indgås, som hvis sagen hjemvises til den henvisende myndighed. Alene den skriftligt indgåede aftale videregives til orientering til den henvisende myndighed.

§ 10. Konfliktrådslederen, mæglerne og eventuelle bisiddere er omfattet af retsplejelovens § 170 om vidnefritagelse.

§ 11. Loven træder i kraft 1. juli 1994, og forsøgsordningen etableres med virkning fra 1. august 1994.

§ 12. Justitsministeren bemyndiges til at udnævne lederne samt fastsætte de nærmere retningslinjer for konfliktrådernes virksomhed og etablering.

§ 13. I forbindelse med forsøgsordningen iværksættes en evaluering både af forløbet og med henblik på en afsluttende rapport.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Begrundelserne for dette lovforslag om konfliktråd er dels at komme videre i den udvikling mod alternativer til frihedsstraf, som indledtes med indførelsen af samfundstjeneste, dels at aflaste domstolene og endelig at gøre forsøg med en anden måde at løse konflikter på end ved at straffe. Konfliktrådene er et nyt retsinstitut, der skal fungere som et supplement til det etablerede retssystem.

Der har længe været bred politisk enighed om, at der går for lang tid fra lovbrud til reaktion. Konfliktrådsbehandling vil give mulighed for en hurtig reaktion, da man undgår den lange efterforskningstid og ventetiden ved domstolene.

Konfliktråd bygger på konfrontation mellem offer og gerningsmand som metode. Gennem mange år har man i en række lande praktiseret alternativ konfliktløsning som en alternativ metode til løsning af konflikter, der udspringer af kriminalitet.

Konfrontationsmetoden kommer fra USA og Canada, men har bredt sig til mange andre lande. Ud over i Norge bruges metoden bl.a. i Finland, Sverige, Holland, England, Tyskland og Østrig. Konfliktrådsmetoden indebærer en mægling mellem offer og gerningsmand. De direkte involverede parter får mulighed for i samvær med en mægler at løse konflikten uden for det traditionelle straffesystem. Målet med en mægling er, at offer og gerningsmand skal nå til enighed om indgåelse af en aftale om, hvorledes konflikten skal løses. Der kan være tale om økonomisk erstatning, arbejdsaftale eller et såkaldt forhandlingsresultat, f.eks. i form af en undskyldning.

Det er ofte blevet kritiseret, at der ikke tages tilstrækkeligt hensyn til offeret i straffesagsbehandlingen. Konfliktrådsbehandling har vist sig at være en brugbar metode til at tilgodese offeret, der gennem den direkte konfrontation får lejlighed til at give udtryk for sine følelser i forbindelse med den skade, han har lidt, og for det, han mener vil være en retfærdig konsekvens af den begåede handling.

Gerningsmanden bliver konfronteret med konsekvenserne af sine handlinger og står direkte til ansvar over for den forurettede. Reaktionen bliver såle-

des personlig, forståelig og nærværende og dermed meningsfuld.

Fremmedgørelsen over for straffeprocessen medfører i dag ofte mistillid, resignation og manglende respekt. Mæglingsmødet skaber et forum, hvor offeret såvel som gerningsmanden får mulighed for at komme til orde og deltage i egen sag. De får begge mulighed for indflydelse og engagement og bliver derfor mere tilfredse både med selve forløbet og udfaldet af sagen. Dermed fremmes også forståelsen mellem parterne.

I Norge har man efter 10 års forsøgsvirksomhed med konfliktråd gjort ordningen permanent og landsdækkende. Ordningen er samtidig revideret og udvidet. Nærværende lovforslag har taget højde for de norske erfaringer. Det er bl.a. af den grund foreslået, at konfliktrådene placeres organisatorisk og administrativt i tilknytning til domstolene med selvstændig ledelse, ligesom lovforslaget ikke er begrænset til kun at omfatte unge mennesker.

Lovforslaget forventes ikke at medføre forøgede udgifter på finansloven, idet udgifterne ved etablering og drift af konfliktrådene forventes modsvaret af besparelser inden for såvel politiets efterforskningsarbejde som for den indenretslige behandling og i fængselsvæsenet.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Konfliktråd foreslås foreløbig afprøvet i en forsøgsperiode på tre år, hvorved der bliver lejlighed til at udvikle konfliktrådene og tilpasse dem til danske forhold.

Konfliktrådene foreslås foreløbig oprettet i fem retskredse. For at sikre, at man ved forsøgsperiodens udløb kan vurdere ordningen, er det vigtigt, at retskredsene er repræsentative med hensyn til størrelse, antallet af straffesager og beliggenhed.

Til § 2

For at konfliktrådene kan fungere adskilt fra både politi og sociale myndigheder, foreslås konfliktråde-

ne etableret som en selvstændig enhed tilknyttet domstolene. Rådene skal fungere uafhængigt af domstolenes arbejde i øvrigt.

Til § 3

For at understrege rådernes uafhængighed skal der for hvert konfliktråd udpeges en leder som den øverste ansvarlige for alle rådets funktioner. Der er ikke på forhånd stillet krav om en bestemt uddannelsesmæssig baggrund for lederne af konfliktrådene. Det er derimod hensigtsmæssigt, at lederne selv gennemgår den generelle mægleruddannelse, idet lederne også skal forestå supervisionen af mæglerne.

Det er en af grundtankerne bag konfliktrådene, at mæglerne er frivillige, der rekrutteres fra lokalsamfundet. Mæglerne aflønnes ikke, men eventuelle positive udgifter i forbindelse med hvervet refunderes. Der kan ikke stilles særlige krav til mæglerens uddannelsesmæssige eller erhvervmæssige baggrund, men mæglerne skal opfylde de krav, der i lovgivningen stilles til nævninge og domsmænd.

Mæglerne antages af konfliktrådslederen efter ansøgning og gennemgår et kursus i mægling med efterfølgende praktisk træning med en erfaren mægler. I de tilfælde, hvor det viser sig, at mægleren er uegnet til hvervet, er det lederens ansvar, at vedkommende ophører som mægler.

Det er ikke muligt på forhånd at fastlægge, hvor mange mæglere der er brug for ved hvert konfliktråd. Det afhænger dels af sagsmængden og dels af, i hvilket omfang de enkelte mæglere er til rådighed.

Mæglingsordningen forudsætter, at der etableres et mæglingskursus, der sikrer, at mæglerne får de fornødne kvalifikationer.

Københavns Universitet har de seneste tre år udbudt kursusfag i forhandling og konfliktløsning, hvorunder mægling som redskab behandles. En kreds af advokater er ved at etablere en kursusrække i mægling.

Erfaringerne fra de nævnte områder bør kunne inddrages ved etablering og tilrettelæggelse af uddannelsen.

Til § 4

Inden for de angivne rammer kan principielt alle sager henvises. Det foreslås, at sager kan henvises til konfliktrådsbehandling fra henholdsvis politiet, anklagemyndigheder og domstolene.

Af stk. 2 fremgår imidlertid, at undtaget fra konfliktrådsbehandling er sager om forbrydelser, hvor anklagemyndigheden kan rejse tiltale efter bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 (Forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed), kapitel

13 (Forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder m.v.), kapitel 14 (Forbrydelser mod den offentlige myndighed m.v.), kapitel 15 (Forbrydelser mod den offentlige orden og fred), kapitel 16 (Forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv m.v.), kapitel 17 (Falsk forklaring og falsk anklage) og kapitel 24 (Forbrydelser mod kønssædeligheden). Endvidere undtages sager vedrørende overtrædelse af miljølovgivningen.

Da der ikke stilles krav om hverken sigtelse, tiltale eller tilståelse, kan og bør sagerne henvises så hurtigt som muligt. Herved tilgodeses ønsket om en hurtig sagsbehandling og reaktion.

Ordningen bør tilrettelægges således, at det på et meget tidligt tidspunkt kan afgøres, om en sag kan henvises til konfliktråd. Hermed vil en tids- og resourcekrævende efterforskning kunne undgås.

Konfliktrådslederen kan afvise en sag, hvis det viser sig, at sagen er uegnet til behandling ved konfliktråd. Det er tilfældet, når sagen viser sig at have en anden karakter end først antaget. Især sager, der involverer private parter, skønnes at være velegnede til behandling ved konfliktråd. Visse sager, der involverer en offentlig myndighed, vil ligeledes være egnede til konfliktrådsbehandling som f.eks. graffiti-sager og andre hærværksager.

Antallet af parter i en sag har ingen indflydelse på, om en sag bør henvises til konfliktråd, idet ordningen er lige velegnet i sager med to som med flere parter. Det foreslås, at i henvisning til konfliktråd ikke gøres afhængig af, om skyldsspørgsmålet er afklaret, hvorfor der ikke stilles krav om tilståelse, eller at skylden på anden måde er sandsynliggjort.

Erfaringer fra flere af de lande, hvor man anvender konfliktrådsinstituttet, viser, at selve mæglingssituationen ikke kræver en tilståelse. Man vil også med en sådan bestemmelse tilgodesø ønsket om en hurtig reaktion og afkriminalisering.

Konfliktrådsbehandling er netop tænkt som et nyt retsinstitut, der er alternativt til den indenretslige straffesagsbehandling. I mange konflikter, f.eks. i værtshusslagsmål, i nabostridigheder og i stridigheder i lokale boligområder, vil denne model kunne anvendes til at løse konflikter imellem parter, der ikke nødvendigvis føler sig skyldige.

Til § 5

Frivillighed er et af grundprincipperne ved konfliktrådsbehandling. Det er derfor vigtigt, at parterne giver deres samtykke til mægling. Forud for samtykket skal parterne grundigt orienteres om, hvad konfliktrådsbehandling indebærer. Frivilligheden om-

fatter hele mæglingsforløbet, og parterne kan på ethvert tidspunkt afbryde mæglingen.

Når konfliktrådsbehandlingen ikke gøres betinget af, at skyldsspørgsmålet er klarlagt, stempler det ikke de deltagende parter at indgå i konfliktløsningen. Man kan godt være indstillet på at få løst nogle læn- gerevarende konflikter, f.eks. af ovennævnte karakter, som er kulmineret i den nu foreliggende politian- meldte sag, selv om man ikke føler sig skyldig eller som skadevolder.

Til § 6

Når en sag er henvist til konfliktråd, fastsættes et mødetidspunkt så hurtigt som muligt og senest inden for 2-3 uger efter henvisningen. Mødetidspunktet fastlægges i samråd med parterne og kan placeres uden for normal arbejdstid, f.eks. om aftenen eller i weekenden.

Der afholdes mæglingsmøde efter behov.

Til § 7

Opnås der enighed mellem parterne på mæglings- mødet, indgås der en skriftlig aftale. Mægleren kan ikke bestemme, om der skal indgås en aftale, og kan heller ikke fastlægge en aftales indhold. Dette er ale- ne op til parterne. Bestemmelsens stk. 2 giver dog mægleren mulighed for at nægte at godkende en af- tale, såfremt den er ulovlig, åbenbart urimelig eller ganske særlige grunde i øvrigt taler derfor.

Til §§ 8 og 9

Et af formålene med konfliktråd er at undgå den stigmatisering, der ofte er konsekvensen af strafferet- lig forfølgning. Derfor skal der ikke ske registrering i kriminalregistrets afgørelsesdel, såfremt en mæg- lingsaftale overholdes. Der må i det hele taget ikke ske registrering af sagen, hverken at den blev rejst, mæglet eller frafaldet.

Til § 10

Kan sagen ikke afgøres ved konfliktrådsbehand- lingen, f.eks. fordi en af parterne ikke længere øn- sker at deltage eller der ikke kan opnås enighed om en aftale, sendes sagen tilbage til den henvisende myndighed. Det er herefter op til myndigheden at afgøre, hvad der videre skal ske. Det må ikke have en negativ følge for nogen af parterne, at der ikke blev opnået en aftale, og det i konfliktrådet passere- de må ikke senere inddrages i sagen.

Til § 11

Konfliktrådene skal være selvstændige retsinsti- tutter uafhængige af domstolene.

Af hensyn til parterne skal det også understreges, at alene den skriftligt indgåede aftale videregives til den henvisende myndighed.

Såfremt der ikke indgås en aftale, hjemvises sagen til den henvisende myndighed. Der gives ikke be- grundelse for hjemvisningen eller informationer fra det under konfliktrådsbehandlingen passerede.

Til § 12

Under forsøgsordningen er det fundet hensigts- mæssigt at lade konfliktrådslederne, mæglerne og bi- sidderne være omfattet af retsplejelovens § 170 om vidnefritagelse. Ved en eventuel permanent lov om konfliktråd bør der samtidig fremsættes forslag til ændring og tilføjelse til retsplejeloven af en bestem- melse om vidnefritagelsesgrunde særskilt for denne persongruppe.

Til §§ 13-15

Justitsministeriet skal følge forsøgsordningen og herunder vurdere lederfunktionen. Afrapportering finder sted senest 1 år efter forsøgsordningens afslut- ning. Rapporten lægges til grund for overvejelser om at indføre konfliktråd som en permanent ordning i strafferetsplejen.

Udgifterne anslås skønsmæssigt til 1,5 mio. kr. for hele forsøgsperioden.