

DE NORSKE KONFLIKTRÅDENE – ET EKSEMPEL PÅ SYMBOLPOLITIKK?

AV TRUDE BRITA NERGÅRD

Hva er et konfliktråd?

Konfliktråd er et forum hvor man kan løse konflikter utenfor det formelle rettsapparatet. Partene møtes til meglings sammen med en nøytral tredjeperson. Vanligvis dreier konflikten seg om et mindre lovbrudd, og lovbryteren er gjerne en ung gutt som ikke har vært straffet tidligere.

I Norge startet forsøket med konfliktråd i 1983. Våren 1990 la den daværende borgelige regjeringen fram forslag om å lovfeste ordningen. Den nye arbeiderparti-regjeringen har opprettholdt forslaget, og Stortinget skal ta stilling til det i løpet av våren 1991.

Også i Sverige og i Danmark har det vært stor interesse for konfliktråd. I begge land vurderer man å sette i gang lignende ordninger som den vi har her i landet.

Forslaget om å starte konfliktråd i Norge ble møtt med begeistring fra mange hold, også hos politikerne. Tidligere statssekretær i Justisdepartementet, Bjørn Stor-drange (H), kaller konfliktrådene den største nydannelsen i strafferetten på 30 år (NTB; 21.2.1990).

I statsvitenskapen skiller man ofte mellom realpolitikk og symbolpolitikk. Realpolitikk vil si at de politiske myndighetene både har til hensikt å gjøre noe, og gjør noe, i forhold til et bestemt problem; for eksempel ved å sette i verk et tiltak. Symbolpolitikk vil si at myndighetene først og fremst ønsker å *uttrykke tilslutning til almene verdier*, og er mindre opptatt av å gjøre noe i forhold til et problem (Offerdahl, 1984).

Symbolpolitikken kan virke manipulatorisk; man gir *skinn* av at noe blir gjort med et samfunnsforhold som av mange blir oppfattet som et problem. Kriminalitet er et slikt problem.

Er den norske konfliktrådsordningen et eksempel på symbolpolitikk? Eller har den tidligere statsråden rett i at konfliktrådene er den største nydannelsen i strafferetten på 30 år?

I denne artikkelen vil jeg forsøke å svare på spørsmålet. Utgangspunktet for artikkelen er erfaringerne mine fra arbeidet med å evaluere konfliktrådsordningen i norske kommuner (Nergård og Halvorsen, 1990).

Bakgrunnen for ordningen og målet med den

Grunnen til at ordningen kom i stand skyldtes dels praktiske hensyn; man ønsket å gjøre noe med den stadig voksende ungdomskriminaliteten. Dels var det ideologiske grunner; man hadde mistet troen på de tradisjonelle straffereaksjoner. Ikke minst

var den norske kriminologen Nils Christies artikkel »Konflikt som eiendom« (1977), en viktig inspirasjon i arbeidet med å utforme den nye ordningen. Christie tar utgangspunkt i at konflikter er positive, fordi de innebærer muligheter for aktivitet og deltakelse. Derfor bør man utnytte og bruke dem. Christie betrakter konflikt som eiendom, og hevder at i vårt samfunn stjeler juristene konfliktene fra folket. Det skjer ved at konfliktene flyttes til rettsalen, mens Christie vil bringe konfliktene tilbake til folket.

Konfliktråd ble satt i gang som et tiltak innenfor barnevernet. Et av de viktigste målene med ordningen var å skape et alternativ til måten det tradisjonelle påtalesystemet behandlet mindre lovbrudd på. Ved å møte i konfliktrådet får gjerningspersonen anledning til å gjøre opp for seg direkte overfor fornærmede. Møtet mellom de to partene ledes av meglere, som er en voksen person fra nærmiljøet. Ut over dette stilles det ingen krav til vedkommende. Det er partene selv som skal komme fram til en avtale. Megleren kan komme med forslag og hjelpe til å utforme avtalen, slik at den ikke faller urimelig ut for noen av dem. Når avtalen er underskrevet er den bindende.

Dersom gjerningsmannen innfrir avtalen, og ikke begår nye lovbrudd i løpet av seks måneder fra det lovbruddet som er blitt konfliktrådsbehandlet ble begått¹, får han en vilkårsløs påtaleunntatelse. Det vil si at han unngår at episoden fører til merknader på rullebladet. Overholder han ikke avtalen, går saken tilbake til politiet.

Det er tre forutsetninger for at en sak kan tas opp i konfliktrådet: Fornærmede og gjerningspersonen må være kjent og samtykke i at saken tas opp for rådet. Saken må ikke være så alvorlig at den kvalifiserer for ubetinget fengsel (under helt spesielle omstendigheter kan det gjøres unntak). Konfliktrådsbehandling er vanligvis bare aktuell i saker hvor reaksjonen ellers ville vært overføring til barnevernet, betinget påtaleunntatelse, bot, domsutsettelse, eventuelt kortere betinget fengselsstraff (R. 1381/88).

Et annet viktig mål med ordningen var å effektivisere arbeidet med ungdomskriminalitet; konfliktrådene skulle avlaste politiet i deres arbeid, og saksbehandlingstiden skulle reduseres.

Et tredje mål var å forebygge kriminalitet.

Hvordan har så konfliktrådene virket, og i hvilken grad er målsettingene oppnådd?

HVORDAN HAR KONFLIKTRÅDENE VIRKET?

Antall konfliktråd og antall saker

Ved utgangen av 1989 fantes det 81 konfliktråd i Norge. Ordningen dekket til samme 85 kommuner i 15 fylker. (I dag er det 16 fylker fordi Oslo har gjenopptatt arbeidet med konfliktråd i løpet av 1990). Det er stor variasjon i folketallet i de kommunene

¹ I Ot. prp. 56, 1989-90 er det foreslått å ta bort denne prøvetiden.

som har satt i gang konfliktråd, fra 800 til 135 000 innbyggere. Tallet på aktuelle saker varierer naturligvis sterkt fra de minste til de største kommunene. Relativt sett finner man også sjeldnere konfliktråd i de små kommunene enn i de store.

I 1989 mottok konfliktrådene til sammen 268 saker, og året før 266. Men sakene var svært ujevnt fordelt. Mer enn halvparten av konfliktrådene (45) mottok ingen saker i 1989 (tilsvarende 56% av alle konfliktrådene). Året før var tallet på arbeidsledige konfliktråd noe lavere (33 råd, som tilsvarte 45%). Begge år er det fem råd som skiller seg ut med flere saker enn de øvrige. Felles for disse fem er at de omfatter relativt store byer, eller svært folkerike kommuner (mellom 80 000 og 150 000), og at de har ansatt en konfliktrådsleder i hel eller halv stilling. Til sammen sto disse fem konfliktrådene for bortimot to tredeler av alle sakene som konfliktrådene mottok dette året. Holder vi dem utenfor og deler resten av sakene på de andre rådene blir gjennomsnittet 1,4 sak pr. konfliktråd i 1989.

De aller fleste (ni av ti) konfliktrådssaker er overført fra politiet. Det kommer så å si ingen henvendelser direkte fra publikum.

I tabellen nedenfor ser vi hvordan sakene som konfliktrådene mottok i 1989, fordeles seg med hensyn til type lovbrudd. Tabellen omfatter også ikke-strafferettslige handlinger.

Tabell 1. Saker som ble behandlet i konfliktrådene i 1989, fordelt etter type lovbrudd. Prosent.

	1989
Legemsfornærmelser/-beskadigelser	4
Skadeverk	21
Innbrudd	24
Biltyveri	2
Tyveri av andre kjøretøy	8
Butikktyveri	16
Simpelt tyveri	11
Grovt tyveri	9
Andre lovbrudd	3
Ikke-straffbare handlinger	2
Sum	100
N	265

De vanligste sakene er innbrudd, skadeverk og tyveri av kjøretøy. Til sammen utgjør disse tre gruppene lovbrudd nesten to tredeler av alle konfliktrådssakene (65%). Resultatet for 1988 viser omtrent samme fordeling.

Hvor lang tid tar behandlingen av en konfliktrådssak?

Et av problemene som påtalemyndighetene sliter med, er at behandlingen av saker ofte tar svært lang tid. At reaksjonen kommer så lenge etter lovbruddet, blir sett på som særlig uheldig for de unge lovbyterne.

Det finnes ikke systematisk dokumentasjon på hvor lang tid konfliktrådene bruker fra de får en sak til den kommer til megling. Men jeg har valgt ut to tilfeldige tidsperioder i to av de konfliktrådene som har hatt flest saker. Begge steder hadde man registrert tidspunktet da lovbruddet ble begått, dato for overføring av saken til rådet, og tidspunktet for meglingen. Det dreide seg om saksgangen for til sammen 49 gjerningspersoner. Samtlige saker var overført fra politiet.

Gjennomsnittlig tok det 15 uker fra politiet mottok saken til den ble oversendt til konfliktrådet. I noen få tilfeller gikk det mindre enn fire uker, mens det i andre tilfeller tok bortimot 8 måneder.

Konfliktrådene brukte mellom to og tre uker fra de mottok saken fra politiet, til meglingsmøtet fant sted.

Hvor mange gjerningspersoner, og hvem er de?

De 268 sakene som konfliktrådene mottok i 1989 omfattet 424 ungdommer, derav 9% jenter. Tilsvarende tall for 1988 var 484. Av dem var 3% jenter. Tabellen nedenfor viser hvordan gjerningspersonene fordelte seg på alder i 1989.

Tabell 2. Gjerningspersonene fordelt på alder, 1989. Prosent.

	1989
Under 14 år	10
14 år	15
15 år	23
16 år	16
17 år	18
18 år	7
19 år	5
20 år	6
<hr/>	
Sum	100
N*	408

*Tallene avviker fra tallet i teksten, fordi det ikke er alle som har oppgitt gjerningspersonenes alder.

14-17 åringene utgjør den største gruppen. Samtlige konfliktråd oppgir 14 år som nedre aldersgrense for at gjerningspersonen kan få saken sin opp i rådet. Likevel ser vi at en tidel av dem som fikk saken sin overført til konfliktrådet i 1988 og 1989, var under den kriminelle lavalderen (14 år). Grunnen til at konfliktrådet har fått disse

sakene er trolig at politiet har overført dem i henhold til barnevernsloven § 56². Det er forøvrig svært små forskjeller i aldersfordelingen i 1988 og 1989.

Fra 1.1.90 ble den kriminelle lavalderen hevet til 15 år. Det betyr at barn under 15 år ikke kan straffes. Det er heller ikke anledning til å gi påtaleunntatelse, fordi det er en strafferettlig reaksjon. Vi må derfor regne med at den nye kriminelle lavaldergrensa vil føre til en betydelig reduksjon i tallet på konfliktrådssaker. Det eneste som gir grunnlag for at disse kan få saken sin opp i konfliktrådet etter 1.1.90, er at politiet overfører den etter § 56 i barnevernsloven, og at barnevernet så foreslår konfliktrådsbehandling. Men da vil det ikke være en påtalemessig avgjørelse.

I underkant av en femdel av gjerningsmennene var 18 år eller eldre. Siden riksadvokaten har opphevet aldersgrensen på 18 år (august i 1989) vil dette tallet trolig stige. Men om det øker så mye at det kompenserer for nedgangen i gruppa 14-åringer, er vanskelig å si.

Hva slags avtaler ble inngått?

Ut fra tanken om at konfliktrådsbehandlingen skal virke forebyggende og de unge skal lære av episoden, forsøker meglerne vanligvis å få til en arbeidsavtale mellom den unge og den fornærmede. Det er en også en fordel fordi de færreste ungdommer har egne penger til å betale med.

Tabellen nedenfor viser hva slags typer avtaler som blir inngått.

Tabell 3. Type avtale som blir inngått, 1989. Prosent.

	1989
Arbeidsavtale	31
Økonomisk erstatning	45
Økonomisk erstatning og arbeid	10
Forhandling	13
Sum	99
N*	359

*Tallene avviker fra det som er oppgitt i teksten fordi de som ikke oppnådde avtale er holdt utenom. I tillegg er det noen som ikke har oppgitt hvilke typer avtale som ble inngått.

Det vanligste er at gjerningspersonen betaler fornærmede et beløp for den skaden han har gjort. Bortimot en av to avtaler ender på denne måten. Ofte dreier dette seg om å dekke egenandelen til forsikringselskapet. Vel en firedel inngår arbeidsavtale.

² I denne paragrafen står det: »Har et barn som ikke er fylt 14 år forøvd en ellers straffbar handling, kan det foretas rettslig så vel som utenrettslig etterforskning«.

I mange tilfeller ender saken med såkalt forhandling. Det skjer gjerne i tilfeller hvor det som ble stjålet er levert tilbake, eller episoden ikke førte noen materielle skader. En slik forhandling betyr at fornærmede er fornøyd med å få snakke med gjerningsmannen, og er ingen en avtale i den forstand at gjerningspersonen må forplikte seg til å erstatte noe, eller oppføre seg på en bestemt måte i framtida.

Når vi skal vurdere hvor stor andel som *ikke innfrir* avtalen sin, må man derfor holde disse utenom. Men også om vi gjør det, synes det som om de fleste gjerningsmennene overholder den avtalen de inngår. Dataene er imidlertid for mangelfulle og usikre til at vi kan tallfeste resultatet.

Hvor mange oppnår vilkårsløs påtaleunntatelse?

Ikke alle ungdommene som får saken sin oversendt til konfliktrådet oppnår vilkårsløs påtaleunntatelse. I noen tilfeller er grunnen at saken ikke blir tatt opp i det hele tatt, enten fordi den er blitt for gammel, eller fordi gjerningsmannen har begått nye lovbrudd før saken kommer opp. I en kommune sto samme unggutten bak 10 av de 15 sakene som er oppført i statistikken for 1989. Ingen av de 10 sakene ble behandlet.

Det hender også at fornærmede eller gjerningsmannen takker nei til konfliktrådsbehandling, eller at en av dem ikke møter opp til meglingsmøtet. Det er ikke noe i datamaterialet som tyder på at fornærmede gjør det oftere enn gjerningspersonen, slik man i utgangspunktet kanskje skulle tro.

Noen ganger blir meglingen avvirket, men partene kommer ikke fram til avtale. I andre tilfeller innfrir ikke ungdommen avtalen. Den siste bøygen gjerningsmannen må igjennom før han oppnår vilkårsløs påtaleunntatelse, er å holde seg borte fra kriminalitet i en prøveperiode på seks måneder.

Når vi trekker fra de ungdommene som på ulike stadier i prosessen faller fra, var det i 1989 om lag to tredeler av dem som fikk saken sin oversendt til konfliktrådet som oppnådde vilkårsløs påtaleunntatelse (ca. 290 personer). Året før var resultatet om lag tre firedeler (ca. 360 personer). Men tallene er usikre fordi mange ikke har fylt ut statistikken på dette punktet. Det kan bety at de riktige tallene er lavere.

Hvor mange begår nye lovbrudd?

Med tilbakefallsprosent menes tallet på ungdommer som registreres med ny kriminalitet innen prøveperioden på seks måneder. Ofte tar det lang tid fra lovbruddet til meglingen kommer i stand (se ovenfor), slik at prøveperioden i realiteten blir mye kortere.

Forventningen om at konfliktrådsbehandlingen skal forebygge kriminalitet, bygges på en antagelse om at dersom gjerningsmannen blir konfrontert med fornærmede og må erstatte det han har skadet, vil dette ha en forebyggende virkning. Dette skjer i meglingen. Tilbakefallsprosenten må derfor regnes av antall gjerningspersoner som gjennomførte den.

Om lag en tredel av dem som returnerte skjemaet har ikke svart på dette spørsmålet. Tallene er derfor så usikre at vi ikke kan trekke noen konklusjoner. Det vi kan slå fast er, at tilbakefallsprosenten er høyst varierende. Faktisk varierer den fra 0 til 100%! I en større bykommune på Vestlandet ble det behandlet 2 saker i 1988 som berørte tre ungdommer. Alle tre begikk nye lovbrudd før prøveperioden var ute. Det sier seg selv at med så få saker blir tilbakefall regnet i prosent, et høyst upålitelig mål.

Men ser vi på de fem konfliktrådene som hadde flest saker får vi et mer realistisk bilde av tilbakefallsprosenten. I Grenland (som omfatter fire kommuner) registrerte man tilbakefall for fem av de 79 ungdommene, i Kristiansand én av 46, og i Ålesund 10 av 87 personer.

Tilbakefallsprosent er en usikker indikator på om konfliktrådsbehandlingen virker forebyggende. For det første omfatter tallene bare en kort periode. Vi vet derfor ikke om konfliktrådsbehandlingen har noen langsiktig forebyggende virkning. Tilbakefallsprosent dreier seg nødvendigvis om den registrerte kriminaliteten. Om vedkommende har begått lovbrudd som ikke blir oppdaget, vet vi ikke. Men det gjelder selvsagt den øvrige kriminalstatistikken også.

En annen sak er at vi naturligvis ikke vet om det er konfliktrådsbehandlingen som virker forebyggende. Trolig ville de færreste av ungdommene komme til å begå flere lovbrudd uansett hvilken reaksjon de hadde fått. Kriminalstatistikken tyder på det.

Avslutning

Konfliktrådenes største og mest iøynefallende problem er at de får så få saker. Dette er et problem som har eksistert helt siden starten, og det har ikke forandret seg i neverdig grad senere. Det finnes riktignok noen få unntak, men også i disse tilfellene er sakstallet lite, sett i forhold til det store folketallet disse konfliktrådene dekker.

La oss så se i hvilken grad målsettingen med ordningen er oppfylt.

Konfliktrådsordningen må sies å være et strafferettslig alternativ fordi det er en annen måte å gjøre opp et lovbrudd på enn det som er vanlig innenfor det tradisjonelle påtalesystemet. At konfliktrådet er et alternativ til politiets behandling av straffesaker, blir også tydelig siden den unge lovbrysteren som får saken sin opp i konfliktrådet slipper å komme i politiets register.

Men vi kan heller ikke komme utenom det kvantitative aspektet når vi skal vurdere om målsettingene for ordningen er oppfylt. Tar vi utgangspunkt i hvor mange saker som blir behandlet av konfliktrådet i løpet av et år, må vi derfor konkludere med at ordningen i praksis ikke er blitt noe strafferettslig alternativ.

Det andre målet var at konfliktrådene skulle avlaste politiet og korte ned saksbehandlingstiden for mindre lovbrudd. Til nå har rådene behandlet så få saker at det i seg selv gjør det vanskelig å se at ordningen har betydd noen avlastning for politiet. Men mer problematisk er det at politiet klager over at det mange ganger innebærer

ekstraarbeid å sende en sak til konfliktrådet. Dette, hevder de, er en viktig grunn til at de ikke har overført flere saker. Det betyr med andre ord at rutineene på dette området må legges vesentlig om hvis konfliktrådet skal nå dette målet.

Konfliktrådsordningen har ikke ført til at lovbrudd og reaksjon kommer så tett etter hverandre som man hadde håpet (Stangeland, 1980). Men her er det mye som tyder på at det ikke er konfliktrådenes skyld, men politiets. Uansett vil det kreve store endringer for at dette målet skal nås.

Å måle eller tallfeste hvor stor forebyggende virkning et gitt tiltak har er svært vanskelig. I dette tilfelle foreligger det så dårlig dokumentasjon at det ikke er mulig å sammenligne resultatet av konfliktrådsbehandling med andre typer reaksjoner, eller med unge lovbrutere som ikke får noen reaksjon. Det vi kan slå fast er at det er ingen automatikk i at ungdom som får saken sin behandlet i konfliktrådet slutter å begå lovbrudd, og det er naturligvis ikke overraskende. Men det er heller ingenting som tyder på at dette tiltaket har mindre forebyggende effekt enn for eksempel straffe-reaksjoner.

Konklusjon

Når vi oppsummerer resultatene og ser hvordan konfliktrådsordningen faktisk har virket må vi konkludere med at påstanden om at konfliktrådsordningen er det største nydannelsen i strafferetten de siste 30 årene, ikke holder.

Målene for ordningen er i liten grad oppfylt. Dette henger først og fremst sammen med at rådene får så få saker, og betyr ikke nødvendigvis at konfliktrådene ikke inneholder *potensialer* som under andre omstendigheter kunne føre til at målene ble virkeliggjort.

At man ikke kan påvise at konfliktrådsbehandlingen har en forebyggende virkning, betyr heller ikke nødvendigvis at konfliktrådet ikke er verdt å satse på. I svært mange andre tilfeller må samfunnsplanleggere og politikere nøye seg med å *tro* at et tiltak har forebyggende effekt, uten å kunne påvise eller tallfeste det nøyaktige resultatet. Undersøkelser viser at de fleste lovbrudd begås av en liten gruppe kriminelle. Dersom konfliktrådsbehandlingen kan stanse noen av dem som ellers ville utviklet seg til å bli flergangsforbrytere, vil ordningen likevel kunne vise seg å være en meget god samfunnsinvestering.

Under hvilke omstendigheter vil det være mulig å få til en konfliktrådsordning som oppfyller de opprinnelige målsettingene? Betingelsene er for det første at man får i gang et forpliktende samarbeid med politiet og påtalemyndighetene. Det innebærer et samarbeid som begge parter ser nytten av, og får kreditt for. For det andre må rutineene omkring konfliktrådsarbeidet utbygges og forbedres radikalt. Kjenne-tegnet ved de fleste konfliktråd i dag er at de er lite kjent, og har en perifer plass i kommunene. De er svakt integrert i den etaten de er underlagt (vanligvis sosialetaten). De fungerer vilkårlig, og er i altfor stor grad personavhengig. Tilgangen på sa-

ken er mange tilfeller utelukkende et resultat av at konfliktrådslederen er driftig og initiativrik. Slutter vedkommende hender det ikke så sjelden at arbeidet stanser helt opp.

Departementet må også satse mye mer på å veilede og inspirere kommunene som skal starte opp, eller som driver konfliktråd. Det har vært gjort i altfor liten grad, og er etter min mening en viktig forklaring til at forsøket med konfliktråd er blitt så lite vellykket. Opplæringscenteret for konfliktråd som har denne oppgaven i dag, må tilføres langt mere ressurser, kompetanse og personell.

For det fjerde må kommunene satse mere ressurser på tiltaket. Mye tyder på at kommunene har vært svært urealistiske når det gjelder å vurdere hva som trengs for å sette i verk den nye ordningen.

Forsøket med konfliktråd var beregnet til å vare i to år. Resultatet etter åtte års drift er som vi har sett, nokså nedslående. Likevel har regeringen foreslått å gjøre tiltaket obligatorisk i alle landets kommuner. Loven vil muligens gi ordningen høyere status, men er langt fra tilstrekkelig til å løse konfliktrådenes problem. Var det det burde forslaget kommet for lenge siden.

Umiddelbart virker det underlig at man foreslår å lovfeste en ordning som til nå har virket så dårlig. Det kan bety ett av to: 1. Myndighetene har bestemt seg for å virkelig satse på konfliktrådene, og vil legge forholdene til rette slik at målene med ordningen kan nås. 2. Myndighetene ønsker å gi *skinn* av at man gjør noe med kriminaliteten.

Den endelige konklusjonen om dette kan vi trekke i løpet av 1991. Da vil vi kunne se om myndighetene mener alvor med det nye lovforslaget. Det vil si om konfliktrådene er et eksempel på realpolitikk eller på symbolpolitikk.

Litteratur:

- Bay, Torbjørg og Per Stangeland, 1983: »Konfliktråd. Et forslag til alternativ konfliktløsning i barnevernsnemdas regi«. Notat nr. 9, Sosialdepartementet, Oslo.
- Christie, Nils, 1977: »Konflikter som eiendom« i *Tidsskrift for rettsvitenskap*.
- Nergård, Trude og Stein Halvorsen, 1990: *Slik har det gått med konfliktrådene*. Forskningsrapport nr. 31, Diakonhjemmets Høgskolesenter, Oslo.
- Offerdahl, Audun, 1984: »Iverksetting og politikk, eller: Om det vellukka og det mislukka« i *Statsviteren*, nr. 2-3, Universitetsforlaget, Oslo.
- Ot. prp. nr. 56, *Om lov om meglings i konfliktråd og om endringer i straffeloven m.m.* Justitsdepartementet, Oslo.
- Stangeland, Per, 1980: *Alternativ konfliktløsning. Forslag til oppretting av et »konfliktråd« i Lier kommune*. Notat nr. 2, Sosialdepartementet, Oslo.

Adresse: Trude Brita Nergård
Diakonhjemmets Høgskolesenter
Postboks 184 - Vindern
N-0319 Oslo 3