

KONFLIKTRÅD, – ALTERNATIVET SOM BLIR ”STJÅLET”?

AV STURLA FALCK

De norske konfliktrådene står ved en skillevei. I februar 1991 fikk vi en ny lov for konfliktråd som skal tre i kraft (sannsynligvis) fra 1.9.1992. Alle kommuner (totalt 450) skal alene eller sammen med andre opprette konfliktråd i løpet av de følgende 2–3 år. Men viktigst, behandling i konfliktråd er ikke lenger et eget alternativ utenfor det tradisjonelle reaksjonsapparatet. Overføring til megling i konfliktråd er nå en egen reaksjon, som en del av reaksjonsapparatet.

I en tidsperiode med kriminalitetsøkning, der det gamle strafferettsapparatet og sanksjonssystemet har vist sin maktesløshet som problemløser, skulle en tro det var mulig å få gjennomslag for frittstående, alternative løsningsmodeller. Så enkelt er det imidlertid ikke. Konfliktrådene er nettopp blitt et eksempel på hvordan det nye blir oppsugd og inkorporert som et *tillegg* til det gamle systemet.

Hvorfor ble ikke konfliktrådene et frittstående alternativ, og hva skal til for å få et reelt alternativ? Dette er spørsmål jeg skal forsøke å gi noen svar på.

Det eksisterer en rekke ulike modeller for alternativ konfliktløsning (Falck, 1991). De beveger seg langs en skala. Det *ene* ytterpunktet har en rekke likhetstrekk med det tradisjonelle rettsvesen og har som hovedoppgave å kompensere for effektivitets og rasjonalitets problemer i det tradisjonelle strafferettsapparatet. De har likhetstrekk med det tradisjonelle apparatet både administrativt og organisatorisk. I den *andre* enden av skalaen er de alternativer som er startet ut fra et ideologisk utgangspunkt. De er opptatt av at det tradisjonelle system har inadekvate løsninger på mellommenneskelige konflikter, av at partene selv skal eie sine konflikter, samt styrkning av lokalmiljøet for å løse konfliktene der de hører hjemme.

De norske konfliktrådene begynte i den siste enden av skalaen, inspirert bl. a. av Nils Christie sin artikkel ”Konflikt som eiendom”. Det første konfliktrådet ble opprettet i Lier i 1981, som en del av prosjektet ”Alternativ til fengsling av barn og unge” (Ericsson, 1982). I 1983 anbefalte Sosialdepartementet at konfliktråd skulle etableres i alle kommuner. I 1986 ble det etablert et eget opplæringscenter for konfliktråd. I 1990 var det etablert 86 konfliktråd som dekket 98 kommuner (Årsrapport 1990).

Det er i all hovedsak politiet som oversender saker til konfliktrådene. Forutsetningene for konfliktrådsbehandling er at gjerningspersonen(e) og fornærmede er enige i at saken behandles i konfliktråd, samt at saken ikke er så alvorlig at

den kvalifiserer til ubetinget fengsel. Sammen med en mekler kommer de fram til en avtale. Overholder gjerningspersonen avtalen, skal saken ikke registreres i bøte eller strafferegisteret, dvs. at personen ikke får noen merknad på vandelsattesten sin.

I 1990 ble konfliktrådene evaluert. Trude Nergård og Stein Halvorsen (1990) konkluderte med at konfliktrådene ikke har vært noen ubetinget suksess målt i antall saker og alvorlighet i sakene. Det var 270 saker med 420 gjerningspersoner i 1989. Under halvparten av konfliktrådene 46 % (37) hadde saker det året, 42 % (34) hadde tidligere år hatt en eller flere saker, og 12 % (10) hadde aldri hatt noen sak. (For en nærmere gjennomgang se Nergård, 1991). Unntak fins. De få konfliktråd som har hatt egen koordinator, har hatt noe flere saker, f. eks. Kristiansand (se Mørland, 1991).

Spørsmål om noe virker, er også et spørsmål om hvilke variabler som legges til grunn for målingen. Nergård og Stein Halvorsen (1990) valgte antall saker som hovedkriterium. Mangel på saker sier imidlertid mer om det tradisjonelle systemets konservatisme, og uvillighet til å gi fra seg saker, enn om konfliktrådene i seg selv. Men i stedet for å endre det tradisjonelle systemet til å måtte gi fra seg saker, ble konfliktrådene endret og tilpasset det eksisterende reaksjonssystemet.

Tilbakefall er også et usikkert mål. Selv med lite registrert tilbakefall vet vi ikke noe om mørketall eller hva som ville skjedd med ingen eller annen reaksjon. Et helt annet mål er en mer kvalitativ vurdering av innholdet og interaksjonen i meglingsprosessen. I Kristiansand (Mørland, 1991) gjentok de Osloundersøkelsen (Barnevernkontoret 1987). Begge fant at over 3/4 av gjerningspersonene og fornærmede var fornøyd med avtalen og ønsket konfliktrådsbehandling i en liknende situasjon (ca. 90 %).

Spørsmålet om nye, alternative konfliktløsninger og reaksjoners eksistensberettigelse, blir ofte et spørsmål om de virker. Dette er nærmest et paradoks. Dette blir målestokken, selv om den kriminologiske forskningen har vist at det tradisjonelle reaksjonssystemet langt fra virker etter hensikten. Virker ikke alternativet, så går man tilbake til eller legger seg tett opp til det tradisjonelle system som vi vet at ikke virker.

Det tradisjonelle systemets egenverdi som forvalter av straff, gjengjeldelse, hevn og inkapasitering, er viktigere enn spørsmålet om de tradisjonelle reaksjonene virker. Påstander om det tradisjonelle reaksjonssystemets forebyggende eller resosialiserende virkninger er viktigere enn forskning som viser ingen eller negativ virkning. Fengsler fungerer ikke ut fra disse kriteriene, og likevel fortsetter man å sende penger og personer inn i systemet. Det fins vel neppe noe annet system som har feilet så klart og likevel består og får stadig mer penger til utvidelse. Det tradisjonelle straffesystemet har en *symbolkraft*, – folk tror på at

det virker selv om det ikke gjør det. Dette er det vesentlige systemopprettholdende og ikke virkningene målt i redusert kriminalitet, tilbakefall, behandlingsresultater eller andre individual- og almenpreventive grunner.

Nils Christie (1961) skrev for 30 år siden: "Vi reagerer vel i stor grad på lovbrudd ut fra andre grunner enn de rasjonelle. Vi reagerer ut fra andre grunner enn målmiddel orienteringer. Vi reagerer ut fra ideologi og emosjoner – ut fra det vi føler er riktig. (.) Forskning om virkninger av reaksjonssystemet kommer lett i samme forhold til reaksjonssystemet som forskning om skapelseshistorien til det religiøse systemet. Argumentene tilintetgjøres – men så var det ikke dem byggverket var reist på likevel. Men kanskje erkjennelsen av dette kunne ha en egenverdi?"

Til tross for sine mislykkede sider, har rettssystemet (og fengselsstraffen) opprettholdt sin symbolfunksjon som viderefører av verdier som er grunnleggende i vårt samfunn: rettferdighet, sikkerhet og trygghet. Symbolfunksjonen opprettholdes gjennom en populær tro på politi og rettsvesen og at reaksjonsapparatet fungerer.

Kanskje nettopp ut fra symbolfunksjon og egenverdi har det tradisjonelle reaksjonssystemet vist seg vanskelig å endre. Langt enklere er det å endre eller å innlemme de alternative konfliktløsningsmodellene, f. eks. konfliktrådene, inn i det tradisjonelle systemet.

De norske konfliktrådene var som nevnt ved starten for 10 år siden nærmest den delen av skalaen som vektla styrking av nærmiljøets evne til å løse konflikter, og føre konflikten tilbake til de berørte. Med den nye loven om konfliktråd har de imidlertid beveget over på den andre enden av skalaen og blitt en egen del, en egen reaksjon knyttet til det strafferettslige reaksjonsapparat. Det administrative ansvaret ble i 1990 flyttet fra Sosialdepartementet til Barne- og familiedepartementet og videre til Justisdepartementet fra mars 1991. Den siste flyttingen skjedde i forbindelse med den nye lov om konfliktråd der den, som andre straffereaksjoner, skal forvaltes av Justisdepartementet. Det har det økonomiske, administrative og organisatoriske ansvaret.

Konfliktrådene er ikke lenger et alternativ utenfor det tradisjonelle reaksjonsapparatet, men omtales i St. meld. nr. 23 (1991–92) "som en del av det nyanterte reaksjonsapparatet." (s. 34). Politiet overfører straffesaker til konfliktrådet, og påtalemyndigheten får sakens dokumenter tilbake med opplysning om inngått avtale mellom partene. Bryter den siktede avtalen, kan påtalemyndigheten åpne straffeforfølgning.

Konfliktrådene hadde muligheten til å bli et eget, uavhengig alternativ for løsning av alle typer konflikter i lokalmiljøet. Et uavhengig alternativ er det bare i andre typer konflikter enn straffesaker. Loven åpner for at disse også kan behandles i konfliktrådene. I 1989 var imidlertid bare 2 % av sakene ikke straffe-

rettslige forhold. Det er lite som tyder på at denne andelen vil øke. Det er saker fra politiet som konfliktrådene har ansett å gi prestisje. Det har derfor vært et utbredt ønske om å bedre samarbeidet med politiet.

De relativt bagatellmessige straffesakene konfliktrådene har hatt, viser at konfliktrådene ikke har utviklet seg til å bli et alternativ til straff, men til henleggelse. Dette er en utvidelse av nettet, av hvem som fanges inn av reaksjonsapparatet. Nils Christie skrev i 1961 om reaksjonenes virkninger at den beste reaksjon var ingen reaksjon for å forhindre tilbakefall. Om konfliktrådsbehandling hadde blitt et reelt alternativ til tradisjonell straffereaksjon (alt fra bøter til ubetinget fengsel), kunne det forsvares. Men ikke når det hovedsakelig er et alternativ til henleggelse.

Hvordan konfliktrådene vil utvikle seg er et åpent spørsmål, men ikke så åpent som det var før vi fikk loven. Det er "profesjonelle" konfliktråd det satses på, med fast ansatte koordinatore. Meglerne skal oppnevnes for en periode på 4 år av en representant fra kommunestyret, politiet og koordinatoren. Det kan bli en ny "profesjon" som overtar konfliktløsningen. Samtidig som det over Justisdepartementets budsjett er avsatt ca. 20 millioner kr. årlig, som skal øremerkes til kommunerne for opprettelse og drift av konfliktrådene, la Justisdepartementet fra 1.1.1992 ned opplæringssettet for konfliktråd. Hensikten må vel være å kunne tilpasse de framtidige konfliktråd til Justisdepartementets premisser.

En ikke helt fremmed mulighet er at konfliktrådene kan utvikle seg til særdomstoler i mindre saker mot unge lovbrøyttere. Kriminalpolitisk handlingsplan for Justisdepartementet (1990:87) framhevet konfliktrådsordningen som en framtidig avlastning for domstolene gjennom å ta de små sakene. Tilsvarende heter det i St. meld. nr. 23 (1991-92): "Presset på påtalemyndigheten og domstolene lettes, og man oppnår en enkel og hurtig behandling av mindre alvorlige straffesaker." (s. 90-91). Faren for utvikling mot en særdomstol for å lette det tradisjonelle reaksjonsapparatet, er tilstede, selv om navnet beholdes.

Dette er fjernt fra grunnideene for konfliktråd: Det vil neppe gi eiendomsretten til konfliktene tilbake til de berørte, eller styrke nærmiljøets evne til å takle konflikter. Nils Christie (1977) skrev at "Juristene stjeler konfliktene fra folk". Konfliktrådernes utvikling er et eksempel på hvordan juristene igjen har greid å "stjele" ikke bare konfliktene, men også konfliktløsningsmodellen.

Konfliktrådene kan utvikle seg til å bli særdomstoler, men det er også mulig at det ikke vil skje. Kanskje vel så sannsynlig er det at lite vil skje. Konfliktrådene vil nok bli flere, men uten særlig flere saker og i totaliteten uten vesentlig betydning.

Skal vi ha et reelt alternativ til dagens tradisjonelle reaksjonssystem, må det bygge på andre verdier. Det er sannsynligvis ikke nok bare med en organisato-

risk modell, men også en annen moral og annen forståelse av sentrale begreper som synd, skyld, straff, bot, anger, gjenoprettelse, gjensidighet og ikke minst tilgivelse.

I vår tid har rettsvesen overtatt det meste av kirkens rolle som normsender. Når dagens politikere vil vise hvordan de moralsk tar avstand fra gitte handlinger henvender de seg ikke til kirken, men bruker strafferammen som moralsk verktøy. De overbyr hverandre i høye straffer for å vise sin moralske indignasjon. I Norge har vi f. eks. sett det i narkotikasaker, og nå sist ved forslag om å heve den øvre strafferammen for incest fra 10 til 21 år. Selv om strafferettsprofessorer (som Johs. Andenæs (1991) og Anders Bratholm) og andre fagfolk sier at det ikke virker eller har noen effekt, er det ikke *det* som er spørsmålet. Men å bruke straffelengden som moraldemonstrasjon.

En reell alternativ konfliktløsning må finne og bygge på en alternativ moralsk standard til den som fremmes gjennom det tradisjonelle strafferettsapparatet. I vår barnelærdom har vi da også fått et annet bilde av hva som er rett atferd overfor synderen. Hvem kjenner ikke lignelsen med den fortapte sønn, – som fikk halve farsarven, ranglet den bort, syndet og gjorde annet galt, men til sin brors harme ble tatt imot med tilgivelse, slakting av gjøkalken og feiring. Det er ikke den fortapte sønn, men den andre, den perfekte, som framstår som synderen fordi han brøt med sentrale regler for atferd, – han manglet tilgivelse.

Alternativ konfliktløsning må bygge på tradisjonelle, kulturelle verdier som vektlegger samhandling mellom offer og gjerningsperson. Tilgivelse, skam, sorg, trøst, anger, botsøvelse, og syndsforlatelse er sentrale begreper og verdier som alternativ til det tradisjonelle systems vektlegging av skyld, straff og gjengjeldelse.

Straff alene kan aldri gi tilbake det en handling har gjort. Etikken i alternativet må være håpet om å gjenopprette gjennom å gi noe å bygge videre på *framover*. Om meglings skal være noe totalt forskjellig fra straff, må det skille seg fra rettsapparatet ved at det i sin målsetting ser framover mot løsninger som er best for framtiden.

Gehm (1991) har vist at det viktigste for offeret i meglings situasjonen ikke var å få erstatning eller hevn, men å få mulighet til å uttrykke sine følelser rundt kriminaliteten. Her ligger grunnlaget for meklingen rundt alternative verdier. Hudson (1991) har pekt på at tilgivelse er en prosess, ikke noe som skjer en gang. Mørland (1991) peker også på betydningen av innholdet i interaksjonen mellom partene: "Vi skal ikke undervurdere kraften som ligger i selve møtet."

I Japan eksisterer det ikke noe *formalisert* konfliktråd eller meglingsprogram mellom offer og gjerningsperson. Likevel understreker John O. Haley (1991) alternativ konfliktløsning gjennom mekling som en vesentlig årsak til det kraf-

tige fallet i kriminaliteten i Japan. Han beskriver konfliktløsning gjennom mekling som en normal del av dagliglivet:

”For wrongdoers generally in Japan to seek out those whom they have harmed, and to seek their forgiveness by apologizing and offering compensation is so intrinsic and natural that most Japanese take such responses for granted. These patterns recur continuously in Japanese social life.” Personer med innflytelse eller naturlig autoritet er forventet å fungere som mellommenn for å finne løsninger på konflikter.

I den vestlige kultur er det imidlertid dom og straff, og ikke meglingsløsning med integrering, som er hovedparadigmet for løsning av konflikter ved lovbrudd.

Konflikter er med å skape splittelse mellom personer. Da burde konfliktløsningen også være med å skape et rituale som binder mennesker sammen igjen til et fellesskap. Kanskje burde det også knyttes felles feiring til løsningene.

Kultur er ikke bare overføring av normer og verdier, men også av atferdsmønstre og måter å løse konflikter på. Når alternativ konfliktløsning ikke er en integrert del av vår kultur, som i Japan, burde det gjøres til et kulturelt tilbud, og ikke som i den nye loven til en del av reaksjonsapparatet.

Hiroshi Wagatsuma og Arthur Rosett (1986: 466–467) skriver om Japan: ”In a society that emphasizes group membership as a basis to personal identity, it is important to maintain the sense of ”insiderness” after a rupturing conflict. These must be ceremony of restoration to mark the establishment of harmony. The process of ”conciliation” (chotei) and ”compromise” (wakai) and the show of benevolence by the insulted superior party are important, but an apology, and most of all a mutual apology, are better as the explicit acknowledgement of commitment to future behaviour consonant with group values.”

Konflikter i lokalmiljøet kan gjøres om fra noe destruktivt til felles samlende oppgaver bygget på alternative verdier, der konfliktpartene og deres sosiale nettverk/støttespillere kommer sammen og løser konfliktene.

I hverdagslivet har vi en rekke uformelle arenaer for løsninger av konflikter: familieråd er vel nærmest, så kommer borettslag, velforeninger, bygdelag osv. Konfliktrådene kunne bli en støttespiller for de eksisterende arenaer for konfliktløsning i lokalmiljøet. Samtidig kunne de bli bærere og formidlere av alternative verdier til det tradisjonelle reaksjonsapparatet.

Et håp for konfliktrådene er, som Nils Christie (1991) skriver, at de blir selvbevisste og selv greier å mobilisere motstand mot å bli en underavdeling av politiet. De må få et selvstendig forhold til strafferettsapparatet og selv aktivt greier å fange opp konflikter i lokalmiljøet før de når politiet. Da kan de igjen nærme seg en av hovedideene bak konfliktråd: – ” gjenvinne noen av nokså vanlige menneskers muligheter for innflytelse på sin egen og nærmiljøets hver-

dag." (Christie, 1991). Planer for utprøving av en alternativ organisering er igang i Kristiansand.

Det virkelige alternativet til reaksjonsapparatet er jo å avskaffe reaksjonene og erstatte dem med andre verdier for medmenneskelig samhandling og oppløsning av konflikter. Konfliktrådene hadde dette potensialet i seg til å bli et alternativ, men ser i stedet ut til å bli absorbert som et tradisjonelt tillegg til og utvidelse av reaksjonsapparatet.

Det har vært liten politisk debatt rundt konfliktråd. Høyresiden har betonet det som positivt at det reageres raskt og at færre slipper unna uten reaksjon, samt styrking av offerets plass. Venstresiden har betonet det som et alternativ til det tradisjonelle reaksjonsapparatet.

Den viktigste effekten av loven kan bli symboleffekten (jf. Olaussen, 1990 og Nergård, 1991). Det symbolske er i å gjøre noe uten reelt å gjøre noe. Den nye loven var en kriminalpolitisk totalt ufarlig, ukontroversiell reform for politikerne. Med stor enighet har de vist at de vil gjøre noe for å reformere og gjøre noe nytt på det kriminalpolitiske feltet. Framtidens konfliktråd kan bli stående som et symbol på en forspilt sjanse.

Adresse: Sturla Falck, forsker,
Barnevernets Utviklingssenter,
Rådhusgt. 7 B,
N-0151 Oslo 1

Litteratur

- Andenæs, Johs. (1991): *Incest og straff*. Kronikk, Aftenposten juni 1991.
- Barnevernkantoret (1987): *Konfliktrådet*. Oslo kommune.
- Christie, Nils (1961): Reaksjonenes virkninger. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, 49. årgang.
- Christie, Nils (1977): Konflikt som eiendom. *Tidsskrift for rettsvitenskap*.
- Christie, Nils (1991): Etterlyses: Selvbevisste konfliktråd. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, 78. årgang, nr. 3.
- Ericsson, Kjersti (1982): *Alternativ konfliktløsning*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Falck, Sturla (1991): Community Mediation Centers on the Right Track or Side-tracked. *Youth, Crime and Justice*. (ed. Annika Snare). *Scandinavian Studies in Criminology*, Vol. 12. Universitetsforlaget 1991.
- Haley, John O. (1991): *Victim-Offender Mediation: Japanese and American comparisons*. Paper at the Advanced Research Workshop "Conflict, Crime, and Reconciliation". Il Ciocco, Italy, april 1991.
- Hudson, Joe (1991): *A Review and Assessment of Opinion on Financial Restitution*. Paper at the Advanced Research Workshop "Conflict, Crime, and Reconciliation". Il Ciocco, Italy, april 1991.

- Gehm (1991): *The Function of Forgiveness in the Criminal Justice System*. Paper at the Advanced Research Workshop "Conflict, Crime, and Reconciliation". Il Coccio, Italy, april 1991.
- Kriminalpolitiske handlingsplan, Justisdepartementet, oktober 1990.
- Mørland, Liv (1991): "Ja" til et handlekraftig konfliktråd. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, 78. årgang. nr. 3.
- Nergård, Trude B. & Stein Halvorsen (1990): *Slik har det gått med konfliktrådene. En evaluering av forsøket med konfliktråd i norske kommuner*. Forskningsrapport nr. 31. Diakonhjemmets Høgskolesenter, Forskningsavdelingen, Oslo.
- Nergård, Trude B. (1991): De norske konfliktrådene – et eksempel på symbolpolitikk? *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, 78. årgang. nr. 3.
- Olaussen, Leif Petter (1990): Konfliktråd blir permanent skuebrød? *Tidsskriftet Norges Barnevern*, nr. 3.
- Ot. prp. nr. 56 (1989–90) Om lov om megling i konfliktråd og om endringer i straffeloven m. m.
- St. meld. nr. 23 (1991–92) Om bekjempelse av kriminalitet.
- Wagatsuma, Hiroshi & Rosett, Arthur (1986): The Implications of Apology: Law and Culture in Japan and the United States. *Law and Society Review*. Vol. 20, No. 4.
- Årsrapport 1990. Opplæringscenteret for konfliktråd.