



Det Kriminalpræventive Råd

Evaluering af organiseringen af konfliktråd i Danmark

Marts 2006

Det Kriminalpræventive Råd

Evaluering af organiseringen af konfliktråd i Danmark

Marts 2006

Rambøll Management
Nørregade 7A
DK-1165 København K
Denmark

Tlf: 3397 8200
www.ramboll-management.dk

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	1
1.1	Evalueringsens datagrundlag og forløb	1
1.1.1	Om litteraturstudiet	2
1.1.2	Kvalitative interviews og workshop	3
1.1.3	En SWOT-analyse	3
1.2	Opbygningen af rapporten	4
2.	Konklusioner og inspiration	5
2.1	Opsummering	5
2.1.1	Internt: Styrker og svagheder	6
2.1.2	Eksternt: Muligheder og trusler	7
2.2	Inspiration	10
2.2.1	Model 1: "Stockholm-modellen" – gode betingelser for mere samarbejde mellem (kontakt)mæglere og politiet	10
2.2.2	Model 2: "En selvstændig mæglingsinstitution" der skal vurdere alle sager	11
2.2.3	Model 3: "Koordineret indsats omkring resocialiserende arbejde"	13
2.2.4	Nogle særlige opmærksomhedspunkter	14
2.2.5	Generelle overvejelser	14
3.	Andre landes erfaringer med konfliktråd	16
3.1	Hvordan er konfliktråd organiseret	16
3.1.1	Konfliktråd i hele landet	20
3.2	Forskellige former for konfliktråd	22
3.3	Hvem er involveret i processen omkring konfliktråd	24
3.4	Arbejdet med offer og arbejdet med gerningsmand	25
3.4.1	Fokus på forebyggelse af fremtidig kriminalitet	26
3.4.2	Fokus på rehabilitering af ofret	27
3.5	Hvilke sager kan komme i konfliktråd?	28
3.5.1	Kan konfliktråd afløse straf	30
4.	Overblik over den danske organisering af konfliktråd	31
5.	SWOT-analyse	34
5.1	Styrker og svagheder i den danske model	34
5.1.1	Holdninger hos den visiterende myndighed – Politiet	35
5.1.2	Den formelle og processuelle organisering	43
5.1.3	Gerningsmandens motivation	49
5.1.4	Uklarhed om, hvem der er målgruppen for konfliktråd	50
5.2	Muligheder og trusler i omgivelserne	51
5.2.1	Politiets holdning til kriminalpræventivt arbejde – herunder konfliktråd	52
5.2.2	Holdninger til kriminalpræventivt arbejde i det politiske system	52
5.2.3	Politireformen – mulige virkninger for kriminalpræventivt arbejde og forsøgsvirksomhed	53
6.	Betragtninger over mulige organisatoriske ændringer	54
6.1	Mere eller mindre inddragelse af politiet	54
6.1.1	At integrere konfliktråd yderligere i politiet	54

6.1.2	At løsrive konfliktråd yderligere fra politiet	57
6.2	Muligheder for udvikling af visitationsprocessen	59
6.3	Konfliktråd alene eller konfliktråd i en vifte af tilbud	63
6.4	Sigtet – og dermed målgruppeafgrænsning – for konfliktråd	64
7.	Litteraturliste	67
7.1	Generel information om mægling	67
7.2	Norge	67
7.3	Sverige	68
7.4	Danmark	68
7.5	USA	69
7.6	England (og Wales)	69
7.7	Canada	70
7.8	Øvrige	71
7.8.1	Holland	71
7.8.2	Australien	71
7.8.3	Finland	71
7.8.4	New Zealand	71
Bilag a:	Spørgsmål der har været styrende for vores litteraturgennemgang	72
	Fremgangsmåde	72

1. Indledning

Rambøll Management er blevet bedt om at evaluere organiseringen af konfliktråd i Danmark. Sigtet med evalueringen er at skabe viden om de organisatoriske rammer for konfliktråd, og om hvorledes organisationsformerne påvirker konfliktrådene. Denne viden skal lede til udformningen af inspiration til, hvorledes den danske model kan udvikles og forankres.

Den gennemførte analyse tager blandt andet afsæt i en evaluering af konfliktråd i Danmark, udarbejdet af CASA¹. CASAs analyse er især fokuseret på brugernes – ofre og gerningsmænd – opfattelse af, hvorvidt konfliktråd er hjælpsomt i forhold til formålet. Konklusionerne i CASAs evaluering er overvejende positive i forhold til spørgsmålet om konfliktrådenes betydning for offer og gerningsmand – hvilket ligeledes er tilfældet i mange af de øvrige notater, der er udarbejdet af personer, der har været involveret i emnet² – men CASAs rapport peger også på nogle mulige problemstillinger omkring måden, hvorpå konfliktrådene er organiseret i Danmark. Eksempelvis problematiseres det hensigtsmæssige i, at politiet har den første visitation til konfliktrådene. CASAs evaluering går dog ikke i dybden med de organisatoriske spørgsmål, der rejses.

Det er på den baggrund, RM har fået til opdrag at se på netop organiseringen af konfliktråd i Danmark, og vurdere, hvad der kan gøres anderledes, såfremt konfliktråd skal fungere bedre.

Udgangspunktet for Rambøll Managements analyse kan indfanges af følgende overordnede spørgsmål: Hvilke – om nogle – organisatoriske ændringer bør man overveje, såfremt konfliktråd skal fungere bedre – dvs. være mere udbredt geografisk og mere anvendt, hvor det findes?

RM's overvejelser på det overordnede spørgsmål har været organiseret omkring to underspørgsmål:

- Hvad er styrkerne, svaghederne og udviklingspotentialet i den danske model?
- Kan andre landes organisering af konfliktråd lære os noget om udviklingsmulighederne i den danske model?

1.1 Evalueringens datagrundlag og forløb

Denne rapport afrapporterer Rambøll Managements analyse af de organisatoriske problemstillinger og udviklingsmuligheder i den danske måde at drive konfliktråd på.

¹ Claus Syberg Henriksen, CASA: Evaluering af konfliktråd, februar 2003.

² Amphion-ENCORE: Konfliktråd i Danmark – design af en forsøgsordning 1997-2000, december 1997. DKR: "Overvejelser om modeller for en fremtidig permanent konfliktrådsordning i Danmark", februar 2003.

Claus Syberg Henriksen, CASA: Evaluering af konfliktråd, februar 2003.

DKR Statusnotat "Konfliktråd i Danmark", april 2003 m.m.

Den præsenterede analyse er baseret på

- interviews med centrale aktører – ansatte og ledere i politiet i de tre kredse, hvor der er gennemført forsøg, og med mæglere, der har været involveret i konfliktråd, samt med eksperter på området
- workshops med forskellige centrale aktører, hvor RM's første oplæg til udviklingsmuligheder er blevet diskuteret og udviklet
- en række tidligere udarbejdede dokumenter om konfliktråd i Danmark – rapporter, papirer fra arbejdsgrupper mv.
- samt ikke mindst et litteraturstudie af andre landes praksis og erfaringer med konfliktråd.

Det er på baggrund af den indsamlede viden, at der gives inspiration til, hvorledes konfliktråd i Danmark i højere grad kan blive en institutionaliseret del af arbejdet med både gerningsmand og offer.

Første skridt i evalueringen var at interviewe udvalgte nøglepersoner samt gennemgå dokumenter om den danske model. På den baggrund kunne der blandt andet opstilles nogle indledende betragtninger om, hvor i processen/organisationen der kunne tænkes at være problemer. Disse indledende betragtninger pegede på fem emner, inden for hvilke der kunne peges på barrierer og udviklingsmuligheder omkring konfliktråd i Danmark. De fem emner er:

- 1) Hvordan konfliktråd er organiseret
- 2) Hvilke forskellige former for konfliktråd der arbejdes med
- 3) Hvilke faggrupper der er involveret i konfliktråd, og hvem der gør hvad i forhold til visitation
- 4) Hvordan man arbejder med offer og gerningsmand
- 5) Hvilke sager der kan komme for konfliktråd.

1.1.1 Om litteraturstudiet

Der er gennemført et litteraturstudie, der primært har fokuseret på andre landes erfaringer med organiseringen af konfliktråd. Litteraturstudiet er organiseret omkring de fem nævnte temaer.

Litteraturstudiet har primært fokuseret på erfaringer fra Canada, England, Norge, Sverige og USA. I de lande er litteratursøgningen blevet struktureret efter en "drill-down"-metode, hvor vi startede med at afsøge det nationale offentlige niveau, primært justitsministeriers hjemmesider, for væsentlig litteratur. Derefter afsøgte offentligt finansierede institutioner og styrelser samt interesseorganisationer, som vi er blevet gjort opmærksomme på gennem den hidtidige litteratursøgning, der arbejder med mægling.

I forhold til en afdækning af viden om konfliktråd har vi således primært trukket på den viden, der er forankret i de organisationer, der arbejder med emnet.

Desuden har vi inddraget transeuropæisk litteratur om emnet, hvor vi har inddraget den viden om undersøgelser, der findes i europæiske organisationer, som *the European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice*.

Endelig har vi anvendt forskellige litteraturlister til at identificere forskningsrapporter og -resultater af mere generel værdi, og af specifik interesse for de udvalgte lande søgt efter analyser af organiseringen af konfliktråd samt betydningen af denne organisering for konfliktråds virkninger.

Ved begyndelsen af litteraturstudiet blev der udarbejdet en specifik række spørgsmål, som vi søgte informationer om. Denne række spørgsmål er vedlagt som bilag a.

Den litteratur der er identificeret og anvendt, er præsenteret i evalueringens litteraturliste.

1.1.2 Kvalitative interviews og workshop

Der er gennemført kvalitative interviews med respondenter, der har været involveret i arbejdet med konfliktråd i Danmark – 3-5 af politiets sagsbehandlere i hver politikreds, tre repræsentanter for politiets ledelse, der har haft med konfliktråd at gøre, fokusgruppeinterviews med mæglerne samt interview med enkelte andre centrale aktører, bl.a. et par internationale eksperter og den tidligere projektleder for de danske konfliktråd.

Alle interviews har været struktureret i forhold til en spørgeramme, der fokuserede på organiseringen af den danske model samt på respondenternes vurdering af mulige organisatoriske forandringer.

De kvalitative interviews er gennemført i forlængelse af litteraturstudiet, og de indhentede erfaringer fra andre lande har derved udgjort en ramme for de organisatoriske problemstillinger, der er blevet spurgt til.

Endelig er der gennemført en workshop, hvor en række aktører, der har været en del af arbejdet med de danske konfliktråd – mæglere, politiets sagsbehandlere, Det Kriminalpræventive Råd og Justitsministeriet – deltog. På workshoppen fremlagde RM sine foreløbige vurderinger, der blev kvalificeret i den efterfølgende diskussion.

1.1.3 En SWOT-analyse

Den information, der er indsamlet gennem interviews og i dokumenter om konfliktråd, er i det følgende struktureret efter principperne i 'SWOT-analysen'.

Analysen er blevet præsenteret i kort form på en workshop med deltagelse af centrale aktører. Her fik deltagerne lejlighed til

- dels at validere de konklusioner, som interviewene har ledt til,
- dels at kommentere på og komme med forslag til, hvorledes en anderledes organisering af den danske model vil kunne dæmme op for trusler og svagheder,

som er knyttet til den aktuelle organisering, samt fremme udnyttelsen af de muligheder og styrker, som også karakteriserer modellen.

SWOT står for Strengths (styrker), Weaknesses (svagheder), Opportunities (muligheder) og Threats (trusler).

En organisations (her den danske organisering af konfliktråd) styrker og svagheder er i SWOT-analysen rettet mod forhold, der ligger *inden for* organisationen. Hermed er styrkerne og svaghederne også nogle, som aktørerne i organisationen relativt let kan ændre på eller bevare.

Styrkerne er således det, som organisationen er god til; det er kernekompetencerne og de forhold, som understøtter organisationen i at nå sine mål. Svaghederne er de forhold, som forhindrer eller begrænser organisationen i at nå sine mål.

Muligheder og trusler er omvendt de forhold, der ligger *uden for* organisationen, og som organisationens aktører kun sjældent har direkte indflydelse på eller magt over. Muligheder og trusler er således forhold, som kan få positiv eller negativ indflydelse på organisationens evne til at nå sine mål – og øvelsen bliver således at opstille strategier for, hvorledes der dæmmes op for truslerne, og hvorledes mulighederne udnyttes bedst muligt.

1.2 Opbygningen af rapporten

Rapporten er opbygget i 5 afsnit ud over indledningen:

- I afsnit 2 findes konklusionen på redegørelsen og den inspiration, der er udviklet af RM. Afsnittet kan læses alene, men det er baseret på de øvrige afsnit i rapporten.
- I afsnit 3 findes en præsentation af andre landes erfaringer med konfliktråd, i forhold til de emner, vi fokuserer på i evalueringen.
- I afsnit 4 findes en kort præsentation af den danske organisering af konfliktråd som de findes i dag i de tre politikredse, der har været involveret i forsøget.
- I afsnit 5 gennemføres en SWOT-analyse af den danske model, som den har fungeret i de tre politikredse, der har været involveret i forsøget.
- I afsnit 6 ses de barrierer og udviklingspotentialer, RM har observeret i to overordnede kontinua. Herved fremhæves styrker og svagheder i forskellige måder at organisere konfliktråd på.
- I afsnit 7 findes en liste over den identificerede litteratur.

Gennem hele rapporten inddrages andre landes erfaringer, forventninger og praksis med konfliktråd. Ud over den sammenhængende præsentation i afsnit 3, er der løbende indsat tekstboks, der informerer om praksis i andre lande.

2. Konklusioner og inspiration

I dette afsnit præsenteres en opsummering af RM's analyse af konfliktråd samt inspiration til fremtidig organisering, som vi har udledt på baggrund af analysen.

2.1 Opsummering

Rambøll Management har analyseret organiseringen af konfliktråd i tre politikredse i Danmark. Sigtet har været at pege på, hvordan man kan udvikle organiseringen og derved styrke anvendelsen af konfliktråd.

Analysen bygger på:

- interviews med centrale aktører
- en workshop med forskellige centrale aktører
- en række tidligere udarbejdede dokumenter om konfliktråd i Danmark
- samt ikke mindst et litteraturstudie af andre landes praksis og erfaringer med konfliktråd.

Det er på baggrund af den indsamlede viden, at der gives inspiration til, hvorledes konfliktråd i Danmark i højere grad kan blive en institutionaliseret del af arbejdet med både gerningsmand og offer.

De vurderinger, vi præsenterer af den danske organisering af konfliktråd, er udviklet gennem

- a) en SWOT-analyse, hvilket vil sige en analyse af de styrker og svagheder, muligheder og trusler i forhold til den danske organisering af konfliktråd, samt
- b) nogle overvejelser omkring en grundlæggende organisering af den danske model, der kunne være anderledes, og som dermed kunne lede til en anden anvendelse af konfliktråd.

Gennem rapporten beskrives en række praksisser og organiseringer af konfliktråd i andre lande – primært Norge og England, men også Sverige, USA og Canada.

Rapporten kan sammenfattes med præsentation af de styrker, svagheder, muligheder og trusler, der er identificeret i forbindelse med SWOT-analysen samt med en opsummering af fire temaer, som RM mener, man med fordel kan reflektere over i det videre arbejde med organiseringen af konfliktråd.

I den forbindelse erindres om undersøgelsens datagrundlag, der i forhold til den danske model primært udgøres af kvalitative interviews med aktører, der har arbejdet med konfliktråd i praksis.

2.1.1 *Internt: Styrker og svagheder*

Styrker

- Det er den udbredte opfattelse, at de mennesker der kommer igennem konfliktråd, får noget positivt ud af det – både når det gælder gerningsmænd og ofre.
- Der er ikke i den nuværende organisering nogle incitamerter for gerningsmanden, der vil kunne give ham selviske motiver til at deltage i et konfliktråd. Der er fx ikke mulighed for nedsættelse af straf.
- Der er en stringent processuel organisering af konfliktråd i Danmark. Der er således ikke tvivl om, hvad den intenderede sagsgang er hos deltagerne, ligesom alle synes at være helt klar over, hvad andre aktører laver.
- Politiet er klar over deres rolle i visitationsprocessen og ved, hvornår de bør gøre hvad, over for hhv. gerningsmand og offer. Politiets organisation er ligeledes en ganske hierarkisk organisation, der er nem at styre.

Svagheder

- Der er mange muligheder for, at gerningsmænd og ofre springer fra undervejs i forløbet fra en kriminel handling og frem til konfliktråd, og der er omvendt så godt som ingen formaliserede muligheder for at blive visiteret tilbage i processen.
- Der er kun ringe dokumentation af, hvorvidt man faktisk får taget stilling til konfliktråd blandt politiets sagsbehandlere, og ledelsen i politiet har ikke prioriteret at følge systematisk op.
- Konfliktråd er ikke længere et egentligt forsøg, da forsøgsperioden er udløbet. Samtidig kører man projektet videre, men i en modificeret form, hvor det er lagt ind under DKR, og ifølge interviewede aktører er blevet syltet politisk.
- Der har ikke været en klar strategi for, hvorledes konfliktråd skulle fungere efter forsøgsperiodens udløb, og der synes ikke at have været en klar strategi for udformningen af konfliktrådsforsøgene i de tre politikredse.
- Der er ingen incitamerter for gerningsmanden til at deltage i konfliktråd. Det er alene hans eller hendes anger i forhold til ofret, der skal være motivet.
- Der er ikke – de involverede aktører imellem – enighed om, hvem der i praksis er målgruppen for konfliktråd. Politiet afgrænser gruppen, der kan have udbytte af indsatsen mere snævert, end det er tilfældet for mæglerne.

- Der er ikke nogen viden om, hvad konfliktråd er blandt ofre og gerningsmænd. En lav grad af forhåndskendskab mindsker antallet af sager, der visiteres.
- Politiet har ikke opfattelsen af, at konfliktråd er til gavn for flere gerningsmænd og ofre, end dem der allerede visiteres. Opfattelsen er blandt flere, at dem der kommer igennem processen, også er dem, konfliktråd vil have en positiv virkning for.
- I praksis bliver konfliktråd ikke prioriteret højt af politiets sagsbehandlere og af politiets ledelse.

2.1.2 *Eksternt: Muligheder og trusler*

Muligheder

- Der er for tiden øget opmærksomhed på mægling inden for en række forskellige områder, fx i skoler, i skilsmisser og mellem virksomheder, så tiden arbejder måske for konfliktråd.
- Der er konfliktråd i en række andre europæiske lande, og der synes ifølge internationale eksperter at være vækst i mæglingsideen som et godt alternativ til straf.
- Der er en tendens til, at politiet i højere og højere grad finder en nytte i indsatser over for gerningsmænd, der ikke tager afsæt i at straffe.
- Med politireformen etableres der nogle større enheder, i hvilke der kan gennemføres mere professionaliserede indsatser på de områder, der normalt ikke – blandt politiets sagsbehandlere – italesættes som politiets kerneydelser.

Trusler

- Der er ikke taget tydelig stilling til konfliktråd i det politiske system. Den manglende stillingtagen indikerer, ifølge nogle af de interviewede aktører, at man ikke vil gå videre med ideen, men heller ikke tør tilkendegive, at man vil stoppe forsøget og stoppe konfliktråd.
- Konfliktråd var i begyndelsen et forsøg, men i dag er status uklar. Man har politisk valgt at videreføre indsatsen, men har ligeledes udsendt et politisk signal om, at det ikke er et prioriteret område.
- Der er en modsætning mellem konfliktråd, der er forankret i opfattelsen af, at samtaler fremmer forståelsen, og så den danske fokusering på, at hårdere straffe er vejen frem til reduktion af kriminalitet.
- Der er ifølge de interviewede i offentligheden næsten ingen viden om konfliktråd.

- Der er mange holdninger til, hvad konfliktråd kan, og hvad man opnår, men der er ikke undersøgelser, der dokumenterer effekter af indsatsen. Debatter om konfliktråd har derfor i høj grad været forankret i opfattelser af, hvordan man *bør* indrette arbejdet med offer og gerningsmand, snarere end forankret i viden om, hvad hvilke indsatser fører til.

Fire centrale muligheder

Inspireret af den organisering af konfliktråd man har haft i andre lande og af de problematiseringer, vi har hørt i forbindelse med vores interviews, peger vi på fire centrale muligheder for at skabe en udvikling i den danske organisering af konfliktråd.

Alle de muligheder, der præsenteres for at ændre konfliktråd, har både styrker og svagheder. Der er endnu ikke udviklet en model, der synes gennemgående internationalt, og som har fået status af *best practice*. Det, der synes at karakterisere de lande, hvor konfliktråd er mest udbredt – som fx England – er, at der arbejdes med forskellige modeller, og at man løbende udvikler organiseringen.

Det skal – bl.a. som følge af manglende viden om *best practice* – ydermere understreges, at beslutning om, hvilken organisering der anvendes, er og bliver et politisk spørgsmål.

De fire emner vi har fundet centrale, er:

Muligheden for at inddrage politiet mere eller mindre

Man kan integrere arbejdet med konfliktråd yderligere i politikredsene. En sådan implementering vil kræve en politisk accepteret strategi og implementeringsplan, hvor man placerer ansvaret for alt arbejde med konfliktråd i politiets ledelse. Med en sådan ændring ville konfliktråd i højere grad blive en indsats på linje med andre ordinære dele af politiets arbejde på kreds niveau. Man ville dermed gøre konfliktråd til en del af det daglige arbejde frem for som et vedhæng, der opfattes som en ekstra byrde.

En modsætning til at integrere konfliktråd yderligere i politiet er at trække konfliktråd ud af politiets arbejde. Man kunne vælge at drage konsekvensen af det manglende engagement hos politiet og i højere grad løsrive kontrollen med, om man bruger konfliktråd fra politiets organisation. En mulighed er at trække arbejdet med konfliktråd væk fra politiet og undlade at trække på ressourcer fra politiets sagsbehandlere, men samtidig placere de personer, der skal arbejde med konfliktråd, tæt på politiet. Det kunne fx ske ved at give en socialrådgiver et kontor på politistationen, som man har gjort med den svenske offerrådgivning. En anden mulighed er at henlægge opsynet og kontrollen med, om politiets sagsbehandlere nu også får spurgt offer og gerningsmand i de sager, hvor et konfliktråd potentielt kunne komme på tale, til en organisation uden for politiet.

En ændring af visitationsprocessen

En anden mulighed for udvikling af konfliktråd går gennem forandringen af gruppen af personer, der kan visitere. Man kan – inspireret af erfaringer fra England – oprette

et organ med repræsentanter fra forskellige grupper – fx politiet, lokalsamfundet og den sociale sektor – der skal se på sager, man evt. kan visitere videre til konfliktråd. Eller man kan udbygge visitationssystemet, så man i højere grad inddrager de sagsbehandlere, der kender ofret eller gerningsmanden i forvejen. Sagsbehandlere kan så vurdere, om en sag er egnet til at sende i konfliktråd. Man kan med en sådan udvikling henlægge visitationen af sager til konfliktråd til andre – eller bare flere – instanser, fx til sagsbehandlere i det sociale system, sagsbehandlere og læger i sundhedssystemet – specielt misbrugssystemet – dommere, der har sagerne, eller de lokale præster og imamer.

Konfliktråd alene eller konfliktråd i en vifte af tilbud

Et tredje forhold, der kan lede til udvikling, handler om, hvordan man ser konfliktråd i sammenhæng med andre indsatser. Spørgsmålet er, om konfliktråd ses som en indsats, der står alene, eller om der er tale om én indsats i en bred vifte af tilbud rettet mod rehabilitering af ofre, forandring af gerningsmand og genskabelse af lokalsamfundets balancer.

Selv om man i Danmark har mere og mere fokus på mægling, har man inden for strafferetsområdet i Danmark valgt det, som vi vil kalde en meget snæver tilgang. Her ser man alene konfliktråd inden for nogle meget afgrænsede rammer, der præciserer, at der skal være et offer, at der skal være en gerningsmand, og at der skal være en neutral mægler. Denne strukturerede og afklarede tilgang står i modsætning til særligt USA og Canada, hvor man arbejder med mange forskellige former for mægling, men også i Norge og England bruges mægling mere bredt – hvilket vi vender tilbage til nedenfor.³

Målgruppe og sigtet med konfliktråd

Endelig kan man for det fjerde udvide sigtet og dermed målgruppen for konfliktråd. Det har gennemgående været vurderingen, at den danske model har endog et meget klart fokus på ofret – på trods af formålsparagraffen, der både lægger vægt på udbyttet af konfliktråd for ofret og for gerningsmanden. Dette understreges af, at der ikke skal være andre motiver end anger for gerningsmanden til at deltage i de danske konfliktråd. De lande, vi har undersøgt, har primært fokuseret på gerningsmandens resocialisering og på genoprettelse af en social orden.

Graden af fokusering på forebyggelse og genopretning har væsentlige implikationer for, hvilke sager man kan gennemføre konfliktråd med, og hvem der kan deltage. Der

³ <http://www.konfliktraadet.no/>

Paus, K: "Victim-Offender mediation in Norway", The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice (red): Victim-Offender Mediation in Europe – Making Restorative Justice Work, Leuven University Press 2000.

Guidelines for Victim-Sensitive Victim-Offender mediation: Restorative justice Through Dialogue", Office for Victims of crime 2000.

Criminal Justice System: Restorative Justice: Helping to meet local needs.

Criminal Justice System: Restorative Justice: The Government's Strategy 22nd July 2003.

er ikke tvivl om, at man vil kunne anvende konfliktråd i videre udstrækning, såfremt man også i den danske model inddrager et kriminalpræventivt sigte.

2.2 Inspiration

På baggrund af vores analyse har RM udarbejdet nogle forskellige modeller til inspiration til det fremtidige arbejde med konfliktråd.

Som det fremgår af rapporten, er der mange forskellige ”knapper”, man kan dreje på. Der findes en lang række muligheder i forhold til organisering af konfliktråd. RM har valgt at beskrive mulighederne for ændringer gennem nogle modeller. Der er i hver model elementer, der kan skiftes ud, men der er også nogle sammenhænge mellem de forskellige mulige valg, hvilket tydeliggøres ved at arbejde med modeller frem for blot løsrevne inspirationspunkter. De modeller, vi beskriver, er møntet på udvikling af den danske model og er inspireret af det internationale litteraturstudie. De er ikke detaljerede beskrivelser af enkelte landes organisering af konfliktråd. Det skal understreges, at inspirationen er udarbejdet med det formål at øge anvendelsen af konfliktråd.

Efter de tre modeller præsenterer vi nogle konkrete udviklingspunkter, der hver især giver mulighed for forandringer af den danske organisering af konfliktråd, og vi præsenterer nogle punkter, man bør tænke over, uanset hvilken model for konfliktråd man arbejder videre med fremover.

2.2.1 *Model 1: ”Stockholm-modellen” – gode betingelser for mere samarbejde mellem (kontakt)mæglere og politiet*

Styrker:

- Bruge ressourcer hvor aktører mener, at de bruger deres ressourcer bedst
- Styrke indsigten i hele konfliktrådsprocessen
- Styrke samarbejdet og den gensidige forståelse mellem et socialt og et politimæssigt perspektiv på gerningsmænd og ofre.

Man kan arbejde på at få de forskellige funktioner i en konfliktrådsproces yderligere integreret ved at gøre en fuldtidskontaktmægler ansvarlig for visitationen.

Det centrale punkt i modellen er, at visitationen foretages af en socialrådgiver, der er placeret på politistationen.

Et af de største problemer med den danske model for konfliktråd er, at politiet synes, at de har vigtigere ting at tage sig til end at visitere til konfliktråd, og samtidig ikke rigtigt tror på, at konfliktråd har nogen betydning for gerningsmanden. Hvis man overdrager visitationen til en socialrådgiver, som ikke laver andet, kan man forvente et øget engagement og en øget prioritering af konfliktråd. Desuden vil man få etableret en mere ensartet procedure, der ikke er afhængig af politiets sagsbehandlers ressourcer og holdninger.

Ideen med at placere socialrådgiveren hos politiet kommer fra Sverige. Ironisk nok ikke fra det svenske konfliktråd, men fra den stockholmske offerrådgivning ”Stödcentrum”. Her har man meget gode erfaringer med samarbejdet mellem socialrådgiveren og politiet. Grundlæggeren af ordningen, Ann Hellströmer, forklarer, at socialrådgivere og politifolk har meget forskellige opgaver og en meget forskellig selvopfattelse. Jo mere de to grupper interagerer og kommunikerer, des større bliver den gensidige forståelse og respekt for den anden gruppes arbejde. Den gode kommunikation er helt central, når sagerne skal overdrages fra politiets sagsbehandler til socialrådgiveren. Både for konfliktråd og offerrådgivning drejer det sig om at få kontaktinformation om ofret (og i konfliktråd også om gerningsmanden), og denne informationsudveksling fungerer bedre, når de forskellige aktører deler arbejdsplads, spiser frokost sammen mv.⁴

Den socialrådgiver, som står for visitationen, skal fysisk sidde sammen med politiets sagsbehandlere. Ann Hellströmer understreger, at det er vigtigt, at hun bliver opfattet som en kollega. Det er vigtigt, at socialrådgiveren har forståelse for politiets arbejde og bliver ved med at forklare, hvilke resultater der opnås med konfliktråd. Gennem daglige arbejdsrutiner sammen vil man få skabt en bedre forståelse af det arbejde, de øvrige aktører laver. Politiet vil få reduceret opfattelsen af, at mægling alene er et spørgsmål om pædagogisk ”sniksnak” med gerningsmand og offer, og mæglerne vil få øjnene mere op for fornuften i det ordinære politiarbejde. I sidste ende vil man over tid kunne opbygge en forståelse af, at parterne faktisk kan hjælpe og aflaste hinanden. Dette styrkes af, at man undgår, at politiet skal bruge ressourcer på opgaver, de ikke betragter som deres.

Denne model kan vedtages uden de store ændringer i det formål og politiske mandat, som ligger til grund for den nuværende ordning. Modellen forudsætter heller ingen ændringer i forhold til den måde, selve mæglingen gennemføres på.

2.2.2 **Model 2: ”En selvstændig mæglingsinstitution” der skal vurdere alle sager**

Styrker:

- Udvikle et fagligt miljø omkring mægling
- Øge generel opmærksomhed på muligheden for konfliktrådmægling
- Garanteret vurdering af nytten ved mægling i alle sager af personer, hvis primære funktion er mægling.

Man kan vælge at lægge arbejdet med konfliktråd i et samlet ”mæglings-fællesskab”, fx sammen med retsmægling og erhvervsmægling. Der foregår i Danmark en række forskellige typer af mæglinger. Her kan man overveje, hvorvidt man kan drage nytte af at samle kompetencerne i et fagligt fællesskab.

⁴ Eriksson, Lotta, Sambandet: - Unga människor är roligare.

Brändström, Jonas, Polistidningen nr. 8, 2003: Kränkt gång på gång – Unga brottsofer i akut behov av hjälp.

Präventionscentrum Stockholm, Socialtjänstförvaltningen: Hej Kompis, får jeg låna din mobil...?

Hvis konfliktråd blev en selvstændig enhed, ville det sandsynligvis blive meget mere synlig.

I Norge har man etableret et centralt sekretariat under Justitsministeriet, som styrer ordningen og står for uddannelse af mæglere. Man har desuden etableret lokale mæglingsskoler, der arbejder inden for samme geografiske område som politiet, hvilket sikrer en bedre koordination mellem politi og kontaktmægler.⁵

Med denne model er det imidlertid vigtigt, at man overvejer, hvordan man vil sikre kommunikationen mellem politiet og mæglerne. Med inspiration fra Norge kan man opbygge et visitationssystem – eller mere korrekt: et henvisningssystem – der sikrer en overlevering af alle sager af nærmere præciserede typer. Fx sager der blot vil kunne lede til betingede domme og bøder. I Norge bliver de fleste mindre alvorlige sager pr. automatik henvist til konfliktråd. Hvis der ikke bliver afholdt konfliktråd, skal sagen genoptages i retssystemet. Man har skabt incitament for gerningsmandens deltagelse ved at belønne ham eller hende med, at det kriminelle forhold ikke bliver registreret på straffeattesten, hvis parterne når frem til en aftale, som i øvrigt bliver overholdt. I Norge sendes alle sager der involverer mindreårige automatisk videre til konfliktråd.⁶

Med den automatiske henvisning placeres ansvaret for kontakten til ofre og gerningsmænd hos en faggruppe, der arbejder med mægling frem for hos politiet, der ikke italesætter konfliktråd som en del af deres kernearbejde.

Inspiration til en yderligere udviklingsmulighed i forhold til denne model kan man hente i USA, hvor man på delstatsniveau har en række certificerede frivillige organisationer, som forestår mange forskellige typer af mægling, når offentlige myndigheder henviser sagerne – eller mere præcist: opfordrer gerningsmænd til at deltage. I USA og Canada er det ofte *parole officers*, der råder gerningsmanden til at deltage. Ved i højere grad at inddrage frivillige organisationer i arbejdet ville man lade mennesker, der brænder for et emne, løfte opgaven. Det skal dog understreges, at man i så fald næppe vil kunne arbejde med automatisk henvisning af alle sager af bestemte typer.⁷

⁵ Bolstad, Torunn: "Norway" in Miers, David & Willemsens, Jolien (red): Mapping Restorative Justice – Development in 25 European Countries, European Forum for victim-Offender Mediation and Restorative Justice 2004.

⁶ Bolstad, Torunn: "Norway" in Miers, David & Willemsens, Jolien (red): Mapping Restorative Justice – Development in 25 European Countries, European Forum for victim-Offender Mediation and Restorative Justice 2004.

Paus, K: "Victim-Offender mediation in Norway", The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice (red): Victim-Offender Mediation in Europe – Making Restorative Justice Work, Leuven University Press 2000.

⁷ The Canadian Resource Centre for Victims of Crime: Restorative Justice in Canada (www.crcvc.ca/docs/restjust.pdf)

<http://canada.justice.gc.ca/en/ps/voc/rjpap.html#principles>

http://www.lcc.gc.ca/research_project/02_justice_4-en.asp

<http://www.gov.ns.ca/just/rj/rj-framework.htm>

"Family Group Conferencing" 2000, Center for restorative justice and peacemaking

http://www.ojp.usdoj.gov/nij/rest-just/CH5/3_sntcir.htm

Denne model synes mest ideel, hvis man fra politisk hold ønsker, at konfliktråd skal anvendes mere bredt, end der er langt op til i dag. En central hensigt med fx den norske model, er at give folk muligheden for selv at løse deres konflikter uden at involvere domstolen.

2.2.3 **Model 3: ”Koordineret indsats omkring resocialiserende arbejde”**

Styrker:

- Fokus på præventivt arbejde frem for sanktion
- Resocialisering som en sammenhængende vifte af muligheder
- Tæt sammenknytning af forseelse og sanktion
- Løbende samarbejde med og om gerningsmanden.

Man kan lade konfliktråd indgå i en vifte af mulige indsatser, der er bundet sammen omkring kriminalpræventivt arbejde. Ved at have flere mulige indsatser – både forskellige mæglingsmodeller, men fx også reparation, pålagt socialt arbejde etc. – kan man skræddersy et forløb, der passer til gerningsmanden, som direkte knytter forseelsen an til dommen, og som dermed tydeliggør relationen mellem forbrydelse og sanktion. Hvis man ødelægger noget, må man lave det igen. Hvis man forulemper nogen, må man sige undskyld osv.

Med inspiration fra England kan modellen bygges op omkring et panel, hvor der sidder repræsentanter for politi og sociale myndigheder. Panelet skal skræddersy et forløb tilpasset den enkelte gerningsmands sociale situation og person. Forløbet udarbejdes i dialog med gerningsmanden. Man vil typisk indgå aftaler, som gerningsmanden også selv giver udtryk for det fornuftige og rimelige i. Aftalerne vil ofte indeholde forpligtelser, som strækker sig over tid, for dermed at give mulighed for at påvirke gerningsmanden. Man har både i Norge, England og USA gode erfaringer med at få gerningsmanden til at forpligte sig til at overholde aftaler.⁸

Henvisningen af sager kan – som det var tilfældet med model 2 – foregå automatisk. Forseelser af nærmere definerede typer overføres til panelet, når sagen er efterforsket, og gerningsmanden har erkendt sin skyld. Hvis gerningsmanden ikke ønsker at samarbejde, sendes sagen tilbage til politiet, som går videre med sagen ved domstolen.

Panelet har en dialog med gerningsmanden. Dette giver mulighed for at få afdækket, hvilke muligheder der er for at påvirke gerningsmanden.

Det skal understreges, at der med denne model fokuseres meget på gerningsmanden – dog naturligvis uden at det må gå ud over ofret en gang til. At gennemføre mægling i denne model kræver således stadig ofrets accept.

⁸ <http://www.konfliktraadet.no/>
<http://2ssw.che.umn.edu/rjp/Resources/Documents/National%20Review.pdf>
<http://wcr.sonoma.edu/v1n1/umbreitbio.html>

Criminal Justice System: Restorative Justice: the Government's Strategy 22nd July 2003
Rethinking Crime and Punishment & Esmée Fairbairn: Rethinking Crime and Punishment: Executive Summary.

Med denne model tages et væsentligt skridt væk fra den aktuelle danske organisering af konfliktråd. Her er der tale om en gentænkning af hele retssystemet, hvor man vælger at arbejde med et helt sæt af alternativer til straf, og lader dette sæt af alternativer træde i stedet for straf eller domsafsigelse. Samtidig gør man de indsatsmuligheder, der ikke involverer ofret, til noget, man kan pålægge gerningsmanden.

Filosofien bag denne ordning er en erkendelse af, at fængselsstraf sjældent ændrer de indsattes adfærd til det bedre – set fra en kriminalpræventiv synsvinkel. Derfor søger man alternative måder at påvirke lovovertrædere på. Fængsel forbliver dog et alternativ for gerningsmænd, som ikke vil samarbejde.

2.2.4 *Nogle særlige opmærksomhedspunkter*

Ud over de tre modeller vil vi pege på nogle opmærksomhedspunkter, der hver for sig giver mulighed for udvikling af konfliktråd i Danmark.

Konfliktråd skal gøres til en ordinær del af politiets arbejde. Hvis man vil have konfliktråd i en model, som den findes i dag, skal politiet engageres. Det kræver, at der er tydeligt markeret politisk opbakning til, at man arbejder med indsatsen. Sker det ikke, er der stor sandsynlighed for, at konfliktråd (for)bliver en perifer, forstyrrende og uinteressant mulighed for politiets ledelse og sagsbehandlere.

Man skal kvalificere den måde, hvorpå ofre og gerningsmænd adspørges om, hvorvidt de vil deltage i konfliktråd. Det bør ske ved uddannelse af politiets sagsbehandlere, og derpå ske ved at udvikle bedre informationsmateriale til ofrene – fx en film der kan udleveres eller ses på nettet.

Man skal øremærke ressourcer til konfliktråd og dermed sikre, at ressourcerne ikke bare glider over til de områder, der i dag har højere prioritet. Hvis man vil udvikle noget, fordi det ikke anvendes nok, må man styre en udviklingsproces. Dette gøres bl.a. gennem styring af økonomiske ressourcer.

2.2.5 *Generelle overvejelser*

Sluttelig har RM valgt at gøre opmærksom på en række forhold, som bør overvejes, uanset hvilken konfliktrådsmodel man vælger at gå videre med. Mange af forholdene kan virke indlysende, men udspringer ikke desto mindre af de problematiseringer af den danske model, vi har hørt om gennem vores interviews.

Der skal tages politisk stilling til, hvad man vil med konfliktråd. Det er RM's anbefaling, at man begynder et eventuelt videre arbejde med konfliktråd med politisk at beslutte, at det er en indsats, man tror på og ønsker at udvikle. Hvis man undlader en sådan stillingtagen – som det har været opfattelsen, at det er tilfældet i dag – så kommer konfliktråd ikke til at fungere bedre end i dag.

Målsætningen for konfliktråd skal afklares. Specielt skal man beslutte, om man gennemfører konfliktråd for at højne ofrets velbefindende, eller om man gennemfører

konfliktråd for at ændre gerningsmænds fremtidige adfærd. Dette valg er helt centralt for, hvad man kan anvende fra de tre modeller, som RM mener, man bør lade sig inspirere af i det fremtidige arbejde med konfliktråd.

Konfliktråd skal enten gøres landsdækkende eller lukkes ned. Forsøgsperioden er slut. Nu må man vælge, om man vil have konfliktråd som en indsats for ofre og gerningsmænd. Hvis man fra politisk hold ikke vil det, så må man holde op. Vil man fra politisk hold have konfliktråd, så må man udforme en model, som man vil anvende i alle landets politikredse.

Der skal afsættes ressourcer til den model for konfliktråd, der vælges. At arbejde med konfliktråd har nogle omkostninger, og disse omkostninger skal dækkes. Det er vigtigt, at det at finde dækning ikke bare bliver en opgave for dem, der i hverdagen kommer til at bruge ressourcer på konfliktråd – fx at politiets sagsbehandlere selv skal sørge for at finde tiden til at spørge offer og gerningsmand.

Man skal sikre, at de involverede aktører ved, hvad de andre aktører i processen laver og hvorfor. Hvis man skal ud over de modsætninger, der findes mellem forskellige faggrupper, skal man organisere modellen, så man i højere grad har blik for nytten af de funktioner, andre aktører udfører. Det kan fx ske gennem fælles undervisning eller deltagelse som observatør i de andre aktørers arbejde. På sigt er det centralt, at der ikke bare opbygges en forståelse af, hvad de andre aktører laver, men også af at det er til gavn for ens eget arbejde – som man har formålet at gøre med offerrådgivningen i større svenske byer.

Man skal understøtte en professionel viden om konfliktråd. Det betyder, at man – såfremt man politisk vælger at arbejde med indsatsen – integrerer emnet i politiets uddannelse og kvalificerer mæglerne så meget som muligt.

Man skal udvikle styrings- og dokumentationssystemer, der kan følge med i anvendelsen og effekten af konfliktråd. Der findes i dag ingen dokumenteret viden om, hvad der kommer ud af konfliktråd. Ligeledes har man ikke implementeret en løbende monitorering af indsatsen. Vælger man at arbejde videre med konfliktråd, bør man sikre det sidste og derved på sigt muliggøre det første. Bl.a. bør man integrere politiets sagsbehandlers arbejde med konfliktråd i politiets edb-systemer.

Der skal informeres offentligt om muligheden for konfliktråd. Vælger man at ville arbejde med konfliktråd som en indsats, skal man sikre, at kendskabet til muligheden generelt øges. Fx gennem offentlige debatter om emnet eller gennem kampagner. Det mindsker sandsynligheden for et ja til konfliktråd, hvis ofret allerførste gang hører om muligheden, lige efter at han eller hun blev offer.

Man skal overholde de retningslinjer, der er fastsat omkring processen. Det lyder banalt, men i dag er det fx ikke alle ofre og gerningsmænd, der adspørges i den tiltænkte rækkefølge. Hvis man vil arbejde videre med den model, man bruger i dag, skal man fra politiets ledelse arbejde mere på, at retningslinjerne overholdes.

3. Andre landes erfaringer med konfliktråd

Et fokus for nærværende rapport har været at indhente andre landes erfaringer med konfliktråd. Intentionen har været, at den vej, at hente inspiration til en udvikling af den danske model.

Det skal understreges, at sigtet har været at hente inspiration fra andre lande, der kunne lede til mulig udvikling af den danske model. Sigtet har ikke været at fremstille gennemarbejdede præsentationer af andre landes modeller for konfliktråd. De betragtninger, der følger nedenfor, er derfor organiseret i forhold til emner, som vi – ud fra en indledende vurdering af udviklingsmuligheder for den danske organisering – har valgt at søge efter internationale erfaringer om, snarere end i forhold til forskellige landes modeller.

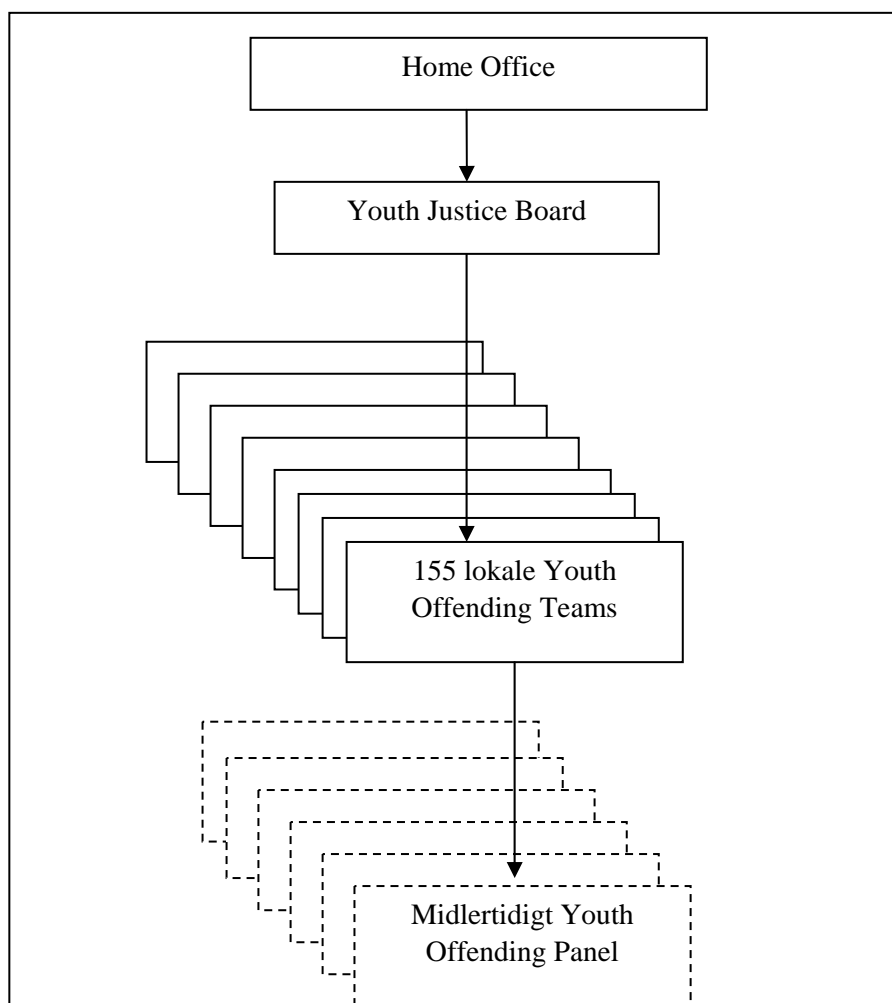
De emner, der er blevet søgt viden om, er:

- 1) Hvordan konfliktråd er organiseret
- 2) Hvilke forskellige former for konfliktråd der arbejdes med
- 3) Hvilke faggrupper der er involveret i konfliktråd, og hvem der gør hvad i forhold til visitation
- 4) Hvordan man arbejder med offer og gerningsmand
- 5) Hvilke sager der kan komme for konfliktråd.

3.1 Hvordan er konfliktråd organiseret

Hvordan man har organiseret konfliktråd varierer mellem de lande, vi har fundet informationer fra. Et eksempel på en organisering, der er væsentligt anderledes end den danske, er organiseringen i England.

Den engelske model kan illustreres med følgende figur:



Youth Justice Board hører under Indenrigsministeriet, hvor det har status af en selvstændig enhed. Dette *Board* overvåger de 155 lokale *Youth Offending Teams*, der står for den egentlige udførelse af det engelske arbejde med konfliktråd – og andre indsatser, der rækker ud over traditionel straf⁹. Det er retten, der overfører sager til de lokale *Youth Offending Teams*, der så tager stilling til sagernes videre forløb. Den sidste formelle instans er *Youth Offending Panel*, som er et panel, der nedsættes i forbindelse med hver enkelt sag med henblik på at få programmet vedtaget af det lokale *Youth Offending Team*.

De 155 *Youth Offending Teams* består af en tilsynsværge, en lokal sagsbehandler fra den sociale sektor, en politibetjent, en person indstillet af de lokale sundhedsmyndigheder, en person udpeget af de lokale undervisningsmyndigheder samt en person fra prøveløsladelsesopsynet (probation service). Hvert team har desuden en fuldtidsansat leder.¹⁰

⁹ Vi kommer senere tilbage til, hvilke muligheder for indsatser der arbejdes med i England.

¹⁰ Law of Criminal Justice System, Youth Justice §§ 37-72.

Criminal Justice System: Restorative Justice: Helping to meet local needs.

Criminal Justice System: Restorative Justice: The Government's Strategy 22nd July 2003.

Youth Offending Panel består af en repræsentant fra det lokale *Youth Offending Team*, repræsentanter fra gerningsmandens familie, samt andre, der måtte have en interesse i sagen. Hvis der er et offer, tilbydes han eller hun at deltage sammen med eventuelle støttepersoner. Det skal understreges, at det er helt op til ofret selv at afgøre, om han eller hun ønsker at deltage.

Et af de forhold vi vil fremhæve omkring den britiske model, er den automatiske visitation. Der er ikke tale om en egentlig visitationsproces, da alle sager, hvor en ungdomskriminel (mellem 10 og 18 år) har erkendt sig skyldig, sendes til et *Youth Offending Team*. En lignende automatisk overførsel af sager findes i det norske system.

En lidt anderledes pointe omkring organiseringen handler om, hvilke organisationer der varetager hvilke dele af konfliktråd. Der synes grundlæggende at være tre forskellige størrelser at arbejde med: Der er ordensmagten, der er andre offentlige organisationer og der er frivillige ikke-offentlige organisationer. I fx USA kan man finde flere eksempler på, at de tre niveauer bliver inddraget på forskellige måder. Her har man nogle steder lagt en stor del af konfliktrådsarbejdet ind under politiet, andre steder har man lagt arbejdet ind under andre offentlige myndigheder – hvilket også langt hen ad vejen er det, der er tilfældet med den norske model – og endelig har man mange eksempler på, at konfliktråd er placeret helt uden for statsligt regi, fx i kirkelige organisationer. Der er også eksempler fra USA på, at man har indgået partnerskabsaftaler omkring konfliktråd mellem frivillige organisationer og offentlige myndigheder. Det betyder, at de statslige institutioner enten kan stå for programmerne selv eller indgå partnerskaber med diverse organisationer og lade dem overtage driften. Dette betyder også, at konfliktrådene ledes forskelligt, afhængigt af hvilken organisation/institution, der står for programmet. Det skal understreges – som det også er tilfældet i USA – at en sådan diversitet i mulige tilbud om konfliktråd forudsætter en statslig myndighed, der så kan godkende forskellige modeller, ligesom det synes gennemgående, at deltagelse i alle modeller er frivilligt for både gerningsmand og offer. Som i alle modeller er det tilfældet for ofret, men også gerningsmanden kan vælge ikke at deltage, og så i stedet modtage en anden form for sanktion.¹¹

En proces – og nogle tommelfingerregler – omkring konfliktråd i USA kan foregå på følgende vis:

- a) Det vigtigste for hele mæglingen er, at ofret føler sig tryk og sikker. Det skal mægleren være meget opmærksom på. Derfor foreslås det, at ofret har indflydelse på, hvor mødet skal foregå, hvordan der skal tiltales, hvem der er til stede (evt. medbringe støttepersoner), hvordan de involverede sidder i forhold til hinanden osv. Det er i den forbindelse også vigtigt, at mægleren giver udførlig information til ofret, inden det besluttes, hvorvidt personen vil deltage. Desuden er det vigtigt hele tiden at beskrive den videre proces for ofret.

¹¹ An International Review of Restorative Justice, Miers 2001.
<http://2ssw.che.umn.edu/rjp/Resources/Documents/National%20Review.pdf>;
<http://www.ncjrs.org/pdffiles1/nij/175723.pdf>;
<http://www.ojp.usdoj.gov/ovc/assist/nvaa2001/chapter4.html>.

- b) Ethvert program skal have en gennemarbejdet proces for at vurdere, om den enkelte sag er hensigtsmæssig mht. brug af mægling.
- c) Det er bedst, hvis mægleren først mødes med gerningsmanden og derefter taler med ofret om mægling. Herved undgår man at give ofret forventninger om et møde, der måske alligevel ikke bliver til noget.
- d) Det anbefales, at ofret selv vælger, om personen ønsker at indlede eller ej, samt gøres opmærksom på, at han eller hun kan afslutte sessionen når som helst. Desuden har ofret mulighed for at foreslå, hvad gerningsmanden skal gøre som ”erstatning”.
- e) Før mæglingen holdes der et formøde mellem offer og mægler, og her er det vigtigt, at ofret får alle relevante oplysninger; hvordan vil mæglingen foregå, hvad vil der efterfølgende ske med gerningsmanden, hvad har gerningsmanden været igennem indtil nu osv.? Det er ikke sikkert, at alle ofre vil vide det samme, så det er mæglerens opgave at komme hele vejen rundt og være opmærksom på ofrets behov.
- f) Det er vigtigt, at ofret får viden om fordele og ulemper ved mødet, så han eller hun har realistiske forventninger til det.
- g) Gerningsmanden har også lov til at medbringe en støtteperson. Denne person kan også senere være med til at minde om de ting, der blev lovet ved mødet.
- h) Mægleren skal mødes med gerningsmanden inden selve mæglingen og sætte ham/hende ind i processen. Der gælder de samme retningslinjer for samtalen med gerningsmanden som med ofret.
- i) Efter mæglingen kan det være relevant for parterne at mødes igen – denne mulighed skal man sikre sig som mægler.
- j) Det er desuden vigtigt, at mægleren følger op på den aftale, der er lavet, og at ofret får besked, når gerningsmanden har opfyldt det aftalte.¹²

Der har i USA været uenighed om, hvorvidt *Restorative justice* skal være en integreret del af det formelle juridiske system, eller om det skal være noget, der kun foregår på frivillig basis. Argumenterne for at lade det indgå går på, at det vil være den eneste måde at få programmerne ordentligt integreret, men omvendt modargumenteres der med, at det bureaukratiske vil tage over og dermed fjerne ansvaret fra det nære lokalområde og dermed dem, der har været tættest på kriminaliteten.¹³

En yderligere pointe handler om forholdet mellem centralmagt og lokalmagt i arbejdet med konfliktråd. I Sverige har man en høj grad af decentralisering af arbejdet. Det er i høj grad op til den enkelte kommune at afgøre, hvordan man vil sætte ordningen sammen. I omkring halvdelen af projekterne arbejder man tæt sammen med politiet, mens man i omkring en tredjedel arbejder tæt sammen med socialtjenesten. Det er i alle tilfælde socialtjenestens opgave at forestå mæglingen. Nogle steder sker mæglingen direkte med medarbejdere fra socialtjenesten som mæglere, mens det i andre kredse er lægfolk, der fungerer som mæglere. Der er således ingen regler eller mekanismer, der sikrer koordination og samarbejde mellem forskellige myndigheder. Det er dog social-

¹² ”Guidelines for Victim-Sensitive Victim-Offender mediation: Restorative justice Through Dialogue”, Office for Victims of crime 2000.

¹³ <http://www.ncjrs.org/pdffiles1/nij/175723.pdf>.

tjenestens opgave, at forestå mæglingen. Det er også medarbejdere fra socialtjenesten, der agerer som mæglere.¹⁴

Det svenske ækvivalent til DKR, ”BRÅ”, har for 2006 en pulje på 12 mio. SEK til fordeling blandt mæglingsinstitutioner, som søger pengene. Man kan søge støtte til uddannelse af mæglere, udførelse af mæglingsvirksomhed, og hvis man har mange års erfaring med mægling, kan man få støtte til at hjælpe andre.¹⁵

3.1.1 *Konfliktråd i hele landet*

Uafhængigt af hvordan konfliktråd er organiseret, kan man vælge at udbrede det til hele landet – og det har været efterlyst i de interviews, vi har gennemført med aktører i Danmark: Hvis man ville have konfliktråd, skulle man sikre, at man havde det alle steder.

Ser man på andre lande, er erfaringerne omkring etablering af en national model for konfliktråd dog ikke meget udbredt. Der synes flere steder (fx i England og i flere canadiske og amerikanske stater samt i Sverige) at kunne identificeres, hvad man kunne kalde en pionerånd omkring konfliktråd – eller omkring mægling som konflikt-håndtering mere bredt. Konfliktråd er en indsats, der findes i mange udgaver, og konfliktråd synes at være vokset frem som eksperimenterende indsats.

Et af de lande, *der har* en national organisering af konfliktråd, er Norge. Her har man ansat en koordinator i hvert kreds-kontor. En koordinator vurderer sagerne, når de bliver overført udefra – fx fra politiet. Han kender samtlige mægleres profil og karakter og kan matche sagerne med den bedst egnede mægler. Det egentlige mæglingsarbejde udføres af frivillige deltidsmæglere, som får et beskedent vederlag for deres arbejde. Mægleren afgør fra sag til sag, om det fx tjener et formål at politiet deltager. Kreds-kontorerne er sammenfaldende med politikredsene, hvilket øger mulighederne for samarbejdet med politiet.¹⁶

Mæglingstjenesten er formelt uafhængig af andre instanser. De lokale kontorer kunne således meget vel låne lokaler og computere hos lokale myndigheder, men også organisere sig i egne lokaler. Særligt lægges vægt på, at man er uafhængig af politiet. Mæglerne har tavshedspligt og må ikke bruge deres viden til kortlægning eller opklaring af sager. Kun i særligt grove tilfælde som seksuel misbrug af børn må mægleren bryde sin tavshedspligt.¹⁷

¹⁴ Fx Rapport: Medling vid Brott i Sverige på 2000-tallet.

¹⁵ http://www.bra.se/extra/pod/?action=pod_show&id=7&module_instance=6.

¹⁶ Bolstad, Torunn: ”Norway” in Miers, David & Willemsens, Jolien (red): Mapping Restorative Justice – Development in 25 European Countries, European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice 2004.

¹⁷ Paus, K: ”Victim-Offender mediation in Norway”, The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice (red): Victim-Offender Mediation in Europe – Making Restorative Justice Work, Leuven University Press 2000.

Bolstad, Torunn: ”Norway” in Miers, David & Willemsens, Jolien (red): Mapping Restorative Justice – Development in 25 European Countries, European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice 2004.

Mæglerne vil fortsat blive rekrutteret lokalt, da man mener, det er vigtigt at bevare den lokale tilknytning, jf. Christies¹⁸ ønsker om, at lokalsamfund kan løse sine egne problemer. Sekretariatet står for uddannelsen af mæglerne. Budgettet for 2003 var 34 mio. NOK.¹⁹

Oprindeligt var det staten, der finansierede, og kommunerne, som udførte mægling-arbejdet. Med en lov fra 1991 blev alle kommuner forpligtet til at have adgang til minimum 1 mægler. Det gav i alt 36 mæglingstjenester. Men i 2004 besluttede man at gøre mæglingen helt statslig. De i alt 22 lokale mæglingsskantorer ledes af et centralt sekretariat i Oslo, som har ansvaret for at videreudvikle konfliktmægling – blandt andet ansvar for at udvikle faglighed på mæglingsområdet.²⁰

Det er som udgangspunkt anklagermyndigheden, der indhenter tilsagn fra parterne, men praksis i Norge varierer meget, og en stor del af tilsagnene indhentes af mægling sinstitutionen. Når parterne selv eller en tredjepart henviser sagen, indhenter mægling sinstitutionen ligeledes selv tilsagn.²¹

Konfliktråd gennemføres i Norge efter efterforskningen og før domsafsigelsen, for herved at give parterne mulighed for selv at finde en løsning på problemet. Der må ikke gå mere end to uger fra Mæglingstjenesten får sagen, og indtil mæglingen gennemføres. Denne tidsgrænse gælder dog først, fra parterne har givet tilsagn til at deltage, derfor tager det i praksis længere tid. Gennemsnitligt varer hele konfliktrådsprocessen 41 dage, fra Mæglingstjenesten får sagen, til mæglingen er afsluttet. Selve mæglingen varer normalt mellem en og to timer.²²

Man kan ikke dømmes til at deltage i konfliktråd. Al deltagelse er lagt an på frivillighed.

¹⁸ Nils Christie betragtes generelt i Norge som konfliktrådets fader. En af hans betydningsfulde teser bygger på, at retssystemet stjæler konflikter fra borgerne, og det virker fremmedgørende på folk, at de ikke er i stand til at løse deres egne konflikter. Han arbejder ved Institut for Kriminologi under det juridiske fakultet ved Oslo Universitet.

¹⁹ Paus, K: "Victim-Offender mediation in Norway", The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice (red): Victim-Offender Medation in Europe – Making Restorative Justice Work, Leuven University Press, 2000.

²⁰ Paus, K: "Victim-Offender mediation in Norway", The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice (red): Victim-Offender Medation in Europe – Making Restorative Justice Work, Leuven University Press, 2000.

²¹ Bolstad, Torunn: "Norway" in Miers, David & Willemsens, Jolien (red): Mapping Restorative Justice – Development in 25 European Countries, European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice 2004. Paus, K: "Victim-Offender mediation in Norway", The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice (red): Victim-Offender Medation in Europe – Making Restorative Justice Work, Leuven University Press, 2000.

²² Paus, K: "Victim-Offender mediation in Norway", The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice (red): Victim-Offender Medation in Europe – Making Restorative Justice Work, Leuven University Press, 2000.

3.2 Forskellige former for konfliktråd

I Danmark arbejder man med en form for konfliktråd – hvor ofret og gerningsmand taler sammen med en mægler tilstede, eventuelt sekunderet af bisiddere. Fra andre lande kan man få inspiration til en række alternativer til denne form for konfliktråd. Især fra Canada, USA og New Zealand synes man at kunne hente inspiration – og især i New Zealand henvises der ofte til det oprindelige folks skikke.²³

Vi vil præsentere en del af den vifte af alternativer – eller yderligere muligheder for konfliktråd – som man anvender i andre lande.

En form kan kaldes **familiegruppe-konferencer**. Denne form er bygget op omkring konfrontationen mellem gerningsmand og offer, men det væsentlige er, at man inddrager begge parter nære sociale omgangskreds. Ved mødet er det således gerningsmanden og dennes familie og eller nære venner, der mødes med ofret og dennes familie og eller nære venner i en mæglet konfrontation. Denne form for konfliktråd er inspireret af new zealandsk Maori-tradition. I dag anvendes modellen bl.a. i nogle delstater i Canada, og anvendes især over for unge gerningsmænd. Med modellen får man bl.a. forankret det videre arbejde med at hindre fremtidige regelbrud fra gerningsmandens side samt det videre arbejde med ofrets krisebearbejdning i de to parter nære sociale netværk²⁴.

En proces for familiegruppekonferencen kan være:

- a) Mægler kontakter offer og gerningsmand, inviterer dem, samt forklarer dem om processen. Derudover beder han dem om at identificere andre nøglepersoner, der kunne deltage. Gerningsmanden kontaktes først, for ikke at skabe unødige skuffelser hos ofret.
- b) Al deltagelse skal foregå frivilligt, og gerningsmanden skal have erkendt sin skyld.
- c) Til selve mødet fortæller alle parter om deres oplevelse af episoden, og der søges løsninger på, hvordan skaden kan repareres. Typisk starter ofret og dets pårørende.
- d) Konferencen afsluttes typisk med underskrivelse af en aftale om, hvad gerningsmanden skal gøre for at udbedre skaden.²⁵

En anden form kan kaldes **Domscirkler**. Igen er der tale om en form, der udvider gruppen, som inddrages i mæglingen. Her kan bl.a. inddrages offer, gerningsmand,

²³ Se fx "Multicultural implications of Restorative justice" 2000, Center for Restorative justice and peacemaking, Marshall, Tony F., the Home Office Research and Statistics Directorate: Restorative Justice – An overview, 1999.

Miers, David: An International Review of Restorative Justice, Crime Reduction research, Paper 10.

²⁴ Marshall, Tony F., the Home Office Research and Statistics Directorate: Restorative Justice – An overview, 1999. Miers, David: An International Review of Restorative Justice, Crime Reduction Research Paper 10. Strang, Heather, Criminology Research Council: Restorative justice programs in Australia: a report to the CRC

<http://canada.justice.gc.ca/en/ps/voc/rjpap.html#principles>

²⁵ Se fx Family Group Conferencing, 2000, Center for restorative justice and peacemaking.

deres familier samt repræsentanter for lokalsamfundet. Denne gruppe af direkte og indirekte berørte civilister mødes så med en dommer, med advokater og med politi, der hører parternes beretninger, og sammen finder frem til en passende sanktion over for gerningsmanden. Denne form for konfliktråd kan findes i bl.a. USA og Canada, hvor inspirationen er hentet fra oprindelige folkeslags håndtering af regelbrud. Det er værd at notere sig, at der i denne form for konfliktråd er en opfattelse af, at det centrale ved en sanktionering er at få skabt balance i de forhold, der er blevet forstyrret gennem brud, så alle kan komme videre. Det er ydermere værd at bemærke, at denne form for konfliktråd – i endnu højere grad end det er tilfældet med familiekonferencerne – forankres i en opfattelse af, at regelbrud ikke primært er et forhold mellem gerningsmand og offer, men i lige så høj grad er et spørgsmål om forholdet mellem samfund og individer – eller, med et sociologisk begreb, er et spørgsmål om den lokale sociale ordens opretholdelse.²⁶

Et muligt forløb kan være:

- a) Gerningsmanden spørges eller ansøger selv om at deltage i cirklen.
- b) Ofret deltager.
- c) Selve domscirklen afholdes, hvor formålet er at blive enige om en plan for gerningsmandens straf.
- d) Der afholdes opfølgende cirkler, der skal følge gerningsmandens videre proces i lyset af den afsagte dom.²⁷

En tredje form for konfliktråd kaldes **Samfundsreparerende høringer**. Ideen er her – ud over arbejdet med offer og gerningsmand – at få borgerne til at involvere og engagere sig i retssystemet. Herved er sigtet, at man kan reintegrere offer og gerningsmand i samfundet igen. Det ønsker man, fordi man mener, at gerningsmanden oprindeligt begik forbrydelsen, fordi han var dårligt integreret i sit lokalsamfund. Jo bedre man kan integrere ham eller hende, des sværere vil det blive at forbryde sig på ny. Rent praktisk foregår den samfundsreparerende høring ved, at et panel af borgere, som er blevet bemyndiget til at idømme gerningsmanden samfundstjeneste, lytter til de centrale aktørers fortællinger, hvorefter de afsiger en kendelse. En vigtig del af processen er samtaler mellem offer, gerningsmand og panelet, hvor motiver afdækkes og diskuteres. Denne metode bruges primært i mindre ikke-voldsrelaterede forseelser.²⁸

Det skal understreges, at alle modeller arbejder med, at ofret frit skal kunne vælge mægling til eller fra, men ikke alle modeller arbejder med den samme mulighed for gerningsmanden. Fx kan man i USA finde modeller, som er tvungne for gerningsmanden, men frivillige for ofret. Dette bruges specielt, hvor sigtet er at opnå en aftale om erstatningen. I sådanne tilfælde er der meget lidt, hvis overhovedet nogen, dialog

²⁶ The Canadian Resource Centre for Victims of Crime: Restorative Justice in Canada (www.crcvc.ca/docs/restjust.pdf)

<http://canada.justice.gc.ca/en/ps/voc/rjpap.html#principles>
<http://canada.justice.gc.ca/en/ps/voc/rjpap.html#principles>

²⁷ http://www.ojp.usdoj.gov/nij/rest-just/CH5/3_sntcir.htm

²⁸ Kilder, <http://canada.justice.gc.ca/en/ps/voc/rjpap.html#principles>; http://www.ojp.usdoj.gov/nij/rest-just/CH5/9_restbd.htm

mellem offer og gerningsmand, hvorfor det er muligt at pålægge gerningsmanden at deltage.²⁹

3.3 Hvem er involveret i processen omkring konfliktråd

Den danske model for konfliktråd er blevet drevet frem af aktører, der ikke har været en del af den organisation, der har været central for screeningen af gerningsmænd og ofre til konfliktråd. I andre lande har man involveret andre – og primært flere – aktører.

I fx Canada kan sager henvises til konfliktråd af en række forskellige aktører inden for straffesystemet. Her er det mest udbredt, at processen starter med, at en sag bliver henvist til programmet af enten politi, anklagemyndighed, dommer eller medarbejdere i offer-service-institutioner. Der er ikke bindinger på, hvem der kan mægle – men det kan, hvis det vurderes formålstjenligt, være en person fra politiets egen organisation.³⁰ I USA kan både dommer, tilsynsværge, anklager, ofrets advokater, forsvarer og politiet anbefale *Restorative justice*-programmer³¹.

I Norge kan alle henvise sager til konfliktråd. De fleste sager kommer fra politiet, men hvis naboer er blevet uenige om, hvorvidt et træ skal fældes, eller en familie har en konflikt, kan de selv eller en tredjepart henvise til konfliktråd. Hvert konfliktråd har en fuldtidsansat, som vurderer, om sagerne er egnede.³²

I Norge er mæglerne, som i Danmark, frivillige. Der er ingen formelle krav til baggrund – bortset fra en ren straffeattest. Derimod lægges der vægt på mæglerens personlighed, hvor man vægter evnen til neutralitet, til at lytte og stille spørgsmål, har indblik i egne emotioner, ikke lader sig intimidere og kan være inddragende. Man har i særlige tilfælde headhuntet mæglere, hvis der ikke var tilstrækkeligt mange, der meldte sig. Mæglerne indgår i mæglerkorpset i fire år ad gangen, hvorefter deres fortsatte tilknytning tages op til revision. Da ordningen blev introduceret, var alderskravet minimum 25 år. Det er imidlertid blevet sænket til 18 år. Man vurderer, at yngre mæglere bedre kan relatere sig til de mange sager med personer under den kriminelle lavalder.³³

Et af de lande, hvor man i praksis har en mindre grad af frihed i forhold til hvem der mægler, er Sverige. Her er det som regel socialtjenesten, der leder konfliktrådet. Det

²⁹ Guidelines for Victim-Sensitive Victim-Offender Mediation: Restorative justice Through Dialogue, Office for Victims of crime 2000.

³⁰ Se fx Re-thinking access to criminal justice in Canada; A critical review of needs, responses and restorative justice initiatives – Research and Statistics division, udarbejdet for Department of Justice Canada; http://www.lcc.gc.ca/research_project/02_justice_4-en.asp; http://www.lcc.gc.ca/research_project/02_justice_5-en.asp; <http://www.gov.ns.ca/just/rj/rj-framework.htm>; www.crcvc.ca/docs/restjust.pdf.

³¹ http://www.ojp.gov/ovc/publications/infores/restorative_justice/bulletin1/files/ncj20180301.pdf.

³² Victim-Offender Mediation in Europe, Mapping RJ.

³³ Victim-Offender Mediation in Europe; Mapping RJ.

skal dog understreges, at det principielt kan være andre, og at den beslutning er op til den lokale myndighed.³⁴

Som det fremgår ovenfor, er involvering af aktører i selve processen knyttet tæt sammen med den form for mægling, der gennemføres. Den vifte af mæglingsmuligheder der er præsenteret, er i en vis udstrækning differentieret over, hvem der inddrages: i fx familiegruppekonference inddrages familien og venner, i samfundsreparerende høringer inddrages lægmænd fra det civile samfund etc. Det der skal fremhæves er, at en del andre lande – bl.a. USA, Canada, New Zealand, Australien – har viften af mæglingsmuligheder og arbejder med væsentlig flere relevante parter, end det er tilfældet i Danmark.³⁵

I overvejelser omkring konfliktråd i USA finder man desuden betragtninger omkring etnicitet. Det bemærkes i amerikansk kontekst, at man skal være opmærksom på kulturelle forskelle mellem offer, gerningsmand og mægler, idet disse forskelle kan få store konsekvenser for kommunikationen og derved succes'en af programmet.³⁶

I ovenstående beskrivelse af den engelske model baseret på *Youth Justice Board* og *Youth Offending Teams* ses ligeledes en involvering af en bred gruppe aktører. Her inddrages en tilsynsværge, en lokal social sagsbehandler, en af politiets sagsbehandlere, en person indstillet af de lokale sundhedsmyndigheder, en person udpeget af de lokale undervisningsmyndigheder samt en person fra den myndighed, der har tilsyn med prøveløsladelse.³⁷

3.4 Arbejdet med offer og arbejdet med gerningsmand

Man har i den danske model lagt forholdsvis megen vægt på hensynet til ofret. Formålsparagraffen er todelt. Ofret skal have mulighed for at få løst op for sine frustrationer og sin angst, så han/hun bliver mere tryk i hverdagen. Gerningsmanden skal ansvarliggøres og derved vælge at afstå fra kriminalitet senere. Selv om flere mæglere har givet udtryk for, at det rent faktisk betyder noget for strafudmålingen, og at flere

³⁴ Rapport: Medling vid Brott i Sverige på 2000-tallet.

³⁵ The Canadian Resource Centre for Victims of Crime: Restorative Justice in Canada

(www.crcvc.ca/docs/restjust.pdf)

<http://canada.justice.gc.ca/en/ps/voc/rjpap.html#principles>

http://www.lcc.gc.ca/research_project/02_justice_4-en.asp

<http://www.gov.ns.ca/just/rj/rj-framework.htm>

<http://www.justice.govt.nz/pubs/reports/1996/restorative/index.html>

<http://www.justice.govt.nz/restorative-justice/parta.html>

Australian Institute of Criminology: Restorative Justice: an Australian perspective.

³⁶ Multicultural implications of Restorative justice" 2000, Center for Restorative justice and peacemaking.

³⁷ Criminal Justice System: Restorative Justice: Helping to meet local needs.

Criminal Justice System: Restorative Justice: the Government's Strategy 22nd July 2003.

Law of Criminal Justice System, Youth Justice §§ 37-72.

Youth Justice Board for England and Wales: Youth Justice Annual Statistics 03/04.

gerningsmænd også er motiveret af en tro på, at det har betydning for strafudmålingen, så hedder det officielt, at det ikke skal tages i betragtning.

I de lande vi har indhentet information er fra, har der været en grundlæggende opfattelse af, at intet af det arbejde, der blev foretaget over for gerningsmanden, måtte ske på bekostning af ofret. Ofret er den person, der er blevet krænket, og det skal ikke ske igen som led i det videre arbejde – hverken det videre arbejde med gerningsmand eller med ofret. Men inden for en ramme der udstikkes af, at ofret ikke må lide nogen form for overlast, er der muligheder for at fokusere på gerningsmanden og fokusere på andet end gerningsmandens anger i væsentlig højere grad, end det er blevet gjort i Danmark.

3.4.1 **Fokus på forebyggelse af fremtidig kriminalitet**

De lande, vi har undersøgt, har, i modsætning til Danmark, primært fokuseret på gerningsmandens resocialisering frem for hans eller hendes angren.

I England har man med ungdomskriminalitetssystemet vendt op og ned på de normale procedurer for, hvad man gør, når man har fået en tilståelse, og sagen er færdigefterforsket. Labour-regeringen havde en ambition om at ændre indsatser over for unge kriminelle, så man i mindre grad ville bruge almindelig straf for de 10 til 18-årige. Derfor lavede man et system, hvor de unge ville få en *referral* order, der i perioder på mellem 3 og 12 måneder ville pålægge de unge at udføre forskellige tjenester. Hvad tjenesterne kan bestå i bliver overladt til et panel af eksperter og medlemmer af lokal-samfundet, som i samråd med ofret (hvis der er et, og han/hun ønsker at deltage) og gerningsmanden selv finder frem til et forløb, hvor gerningsmanden bliver draget til ansvar og tager konsekvensen af sine handlinger. For gerningsmænd, der er tidligere dømt, kan man fx idømme dem reparation, handlingsplan og supervision. Konfliktråd, hvor offer møder gerningsmand er en mulighed i det engelske system. Det vigtige synes at være, at der er en naturlig sammenbinding af ugeringen og sanktionen – fx at en gerningsmand, der har udøvet hærværk, skal udbedre det beskadigede som en del af sin straf. Dette er en del af det paradigme, som englænderne kalder *restorative justice*. Hvor konfliktråd i Danmark er et tilbud, som står alene, er det i England et velintegreret element i en større velfungerende sammenhæng af forskellige mulige indsatser. Den engelske tilgang er meget ambitiøs, og i de officielle udmeldinger bliver der lagt vægt på at forebygge kriminalitet blandt unge. Konfliktråd indgår som et blandt mange værktøjer til at nå målet ”forebyggelse af kriminalitet”.³⁸

I Norge har man valgt automatisk at visitere en masse sager til konfliktråd. Det drejer sig om alle de mindre alvorlige sager, hvor parter ’burde’ kunne komme frem til en løsning selv. Man har herved meldt ud fra politisk hold, at det ville være godt for ofret, godt for gerningsmanden og godt for samfundet, hvis parterne selv kunne løse en

³⁸ Se fx Criminal Justice System: Restorative Justice: Helping to meet local needs. Criminal Justice System: Restorative Justice: the Government’s Strategy 22nd July 2003. Law of Criminal Justice System, Youth Justice §§ 37-72. Youth Justice Board for England and Wales: Youth Justice Annual Statistics 03/04.

væsentlig del af deres konflikter. Visitationen sker dog under hensyntagen til ofret. Ingen ofre tvinges til konfliktråd, men for så vidt angår gerningsmanden, bruger man i nogen grad at presse ham eller hende til at deltage. Det sker ved, at der er en gevinst for gerningsmanden i at være med. Alternativet til at parterne selv finder en løsning er, at sagen fortsætter ved domstolen.

I den norske model arbejder man med klare incitamenter for gerningsmandens deltagelse i konfliktråd. Gennemfører en gerningsmand et konfliktråd og de aftaler, der bliver enighed om i dialogen mellem offer og gerningsmand, kan gerningsmanden (hvis han ikke er dømt tidligere) undgå at få en plettet straffeattest.

Et af de centrale aspekter ved den norske model er, at man fra politisk side har meldt ud – og det har man ifølge Nils Christie³⁹ fra alle dele af det politiske spekter – at man ønsker konfliktråd anvendt så meget så muligt: det har været væsentligt at gøre konfliktråd til noget, som man snarere skal vælge fra end til.

3.4.2 *Fokus på rehabilitering af ofret*

Når man er offer for en forbrydelse, er man som regel i større eller mindre grad blevet traumatiseret. Det er meget individuelt, hvordan man tackler et sådant traume. Mange mennesker taler med deres sociale netværk, måske med en psykolog og kommer sig gradvist. Det kan imidlertid også være sådan, at ofre, der har været udsat for et overgreb føler, at deres omgivelser har svært ved at forholde sig til deres oplevelser. Ofret kan pludselig blive bange for ellers helt almindelige hverdagsbegivenheder, hvilket kan være svært for omgivelserne at forstå. Ofrene føler enten, at de ikke bliver taget alvorligt, eller at der bliver gjort et for stort nummer ud af det, hvis de fx også skammer sig over deres angst. Konsekvenserne kan være, at ofret isolerer sig og lukker sig inde. Ofrene spørger sig selv, hvorfor det lige var dem, det skulle gå ud over og frygter, at gerningsmanden vender tilbage. Man kan på den baggrund vælge at holde konfliktråd af terapeutiske årsager.

Der er ikke blandt de lande vi har undersøgt, eksempler på, at man har integreret visitationen til konfliktmæglingen med fx offerrådgivningen.

Sverige har dog i nogle større byer lavet et såkaldt støttecenter for unge ofre for kriminalitet. Her har socialrådgivere fået kontorer på politistationer, hvorfra de forsøger at få fat på de ofre, som de hører om fra de politifolk, de arbejder iblandt. Placeringen på politistationen er strategisk vigtig, fordi det sikrer kontakten til politiet og let adgang til den fornødne information. Socialtjenestens rådgivere gør meget for, at kontakten og den videre interaktion skal foregå på de unges præmisser. Således sker

³⁹Nils Christie betragtes generelt i Norge som konfliktrådets fader. En af hans betydningsfulde teser bygger på, at retssystemet stjæler konflikter fra borgerne, og det virker fremmedgørende på folk, at de ikke er i stand til at løse deres egne konflikter. Han arbejder ved Institut for Kriminologi under det juridiske fakultet ved Oslo Universitet.

kontakten tit pr. e-mail eller SMS, og lokaler hvori man mødes, er dekoreret med billeder af popidoler på væggene.⁴⁰

3.5 Hvilke sager kan komme i konfliktråd?

I Danmark er halvdelen af de sager, hvori der foreslås konfliktråd, voldssager. Derefter følger tyverier og indbrud. I nedenstående tabel ses den relative fordeling af sager, hvor der er blevet forespurgt om konfliktråd.

Tabel 3.1: Forespørgsler om konfliktråd fordelt på sagstyper⁴¹

Sagstyper (Opgjort fra politiets registreringsskemaer – straffelovens paragraffer)	Antal	Procent
Vold (§244)	725	51
Tyveri (§276)	117	8
Indbrud (§276)	108	8
Hærværk (§291)	57	4
Vold, kvalificeret (§245, stk. 1)	57	4
Trusler på livet (§266)	51	4
Røveri (§288)	51	4
Brugstyveri af motorkøretøj (§293)	46	3
Vold mod nogen i off. tjeneste (§119)	39	3
Vold m. skade (§245, stk. 2)	20	1
Blufærdighedskrænkelser (§232)	10	1
Andre (Alle under 10 tilfælde)	141	10
Uoplyst	12	1
I alt	1.434	100

Et af de kriterier, der har ligget til grund for udvælgelse af sager til konfliktråd i Danmark, har været, om der var et offer, der personligt havde lidt overlast. Man har ikke foreslået konfliktråd i de sager, hvor der fx er tale om tyveri fra en butik, da man ikke har ment, at nogen person har været placeret i en egentlig offerrolle. Her ses igen den danske models forankring i, at konfliktråd er til for at hjælpe ofret snarere end for at forebygge fremtidig kriminalitet.

⁴⁰ Präventionscentrum Stockholm, Socialtjänstförvaltningen: Hej Kompis, får jeg låna din mobil...? Eriksson, Lotta, Sambandet: - Unga människor är roligare. Brändström, Jonas, Polistidningen nr. 8, 2003: Kränkt gång på gång – Unga brottsoffer i akut behov av hjälp.

⁴¹ Claus Syberg Henriksen: Evaluering af konfliktråd. Februar, 2003. CASA.

I England anvendes konfliktråd fra mindre alvorlige sager, som fx sager om anti-social adfærd, til sager de selv beskriver som de mest seriøse forbrydelser. Sager, der kan komme i konfliktråd, indbefatter bl.a. overfald, røveri, tyveri, hærværk. Der er ganske få typer af forbrydelser, der på forhånd er ekskluderet fra overvejelse. Hertil kommer, at konfliktråd kan anvendes på mange forskellige tidspunkter i et sagsforløb og kan have konsekvenser for det videre forløb af sagen. Konfliktråd kan fx være en del af indgreb over for anti-social adfærd, før der finder egentlige kriminelle handlinger sted. Konfliktråd kan være en del af sagsforløbet mellem kriminel hændelse til retssag og kan i England påvirke strafudmålingen. Konfliktråd kan i England være en del af strafudmålingen.⁴²

Også i Canada kan konfliktråd i princippet bruges i forbindelse med alle sager. Men i praksis er det typisk i forbindelse med mindre sager, at metoden tages i anvendelse. Canada har i forbindelse med vurderinger af, hvilke sager der kan komme i konfliktråd nogle kriterier, der skal observeres:

- Programmet må ikke gå ud over beskyttelsen af samfundet.
- Det skal være hensigtsmæssigt både over for ofret, gerningsmanden og samfundet.
- Gerningsmanden har påtaget sig sin skyld.
- Gerningsmanden er blevet informeret om programmet og deltager frivilligt.
- Gerningsmanden er blevet oplyst om sin ret til at få juridisk konsultation.⁴³

I Norge kan man henvise sager, hvor skyld er fastslået, og der er en krænket. Hvis forbrydelsen ligger inden for strafferammen betingede domme og bøder, henvises sagen automatisk. Hvis parterne løser sagen i konfliktråd, går sagen ikke videre ved domstolen. Der behandles også en del civile sager. Oprindeligt havde man nogle begrænsninger på typen af sager. Ordningen var forbeholdt mindre alvorlige sager (strafferamme: betingede domme eller bøder) og unge mennesker. Siden har man udvidet, så alle sager principielt kan henvises til konfliktråd.⁴⁴

I USA kan man i princippet henvise alle sager til *restorative justice*, men det er typisk i mindre, ikke-voldelige sager, at det sker. I nogle sager henvises der til restorative justice som alternativ til retsforfølgelse, mens der i andre sager først henvises til et program, efter at skylden er placeret af en domstol⁴⁵.

⁴² Criminal Justice System: Restorative Justice: Helping to meet local needs. Criminal Justice System: Restorative Justice: the Government's Strategy 22nd July 2003. Law of Criminal Justice System, Youth Justice §§ 37-72.

Youth Justice Board for England and Wales: Youth Justice Annual Statistics 03/04.

⁴³ http://www.lcc.gc.ca/research_project/02_justice_4-en.asp

<http://www.gov.ns.ca/just/rj/rj-framework.htm>

<http://www.mcc.org/canada/victimsvoice/Safe%20Justice%20Encounters.pdf>.

⁴⁴ Victim-Offender Mediation in Europe.

⁴⁵ Guidelines for Victim-Sensitive Victim-Offender mediation: Restorative justice Through Dialogue, Office for Victims of crime 2000.

3.5.1 *Kan konfliktråd afløse straf*

I Norge kan konfliktråd i nogle tilfælde afløse straf. Det er tilfældet i mindre alvorligere sager, såfremt der opnås en aftale mellem gerningsmand og offer, som efterfølgende overholdes. I disse tilfælde undgår gerningsmanden ligeledes, at hans eller hendes straffeattest bliver plettet.

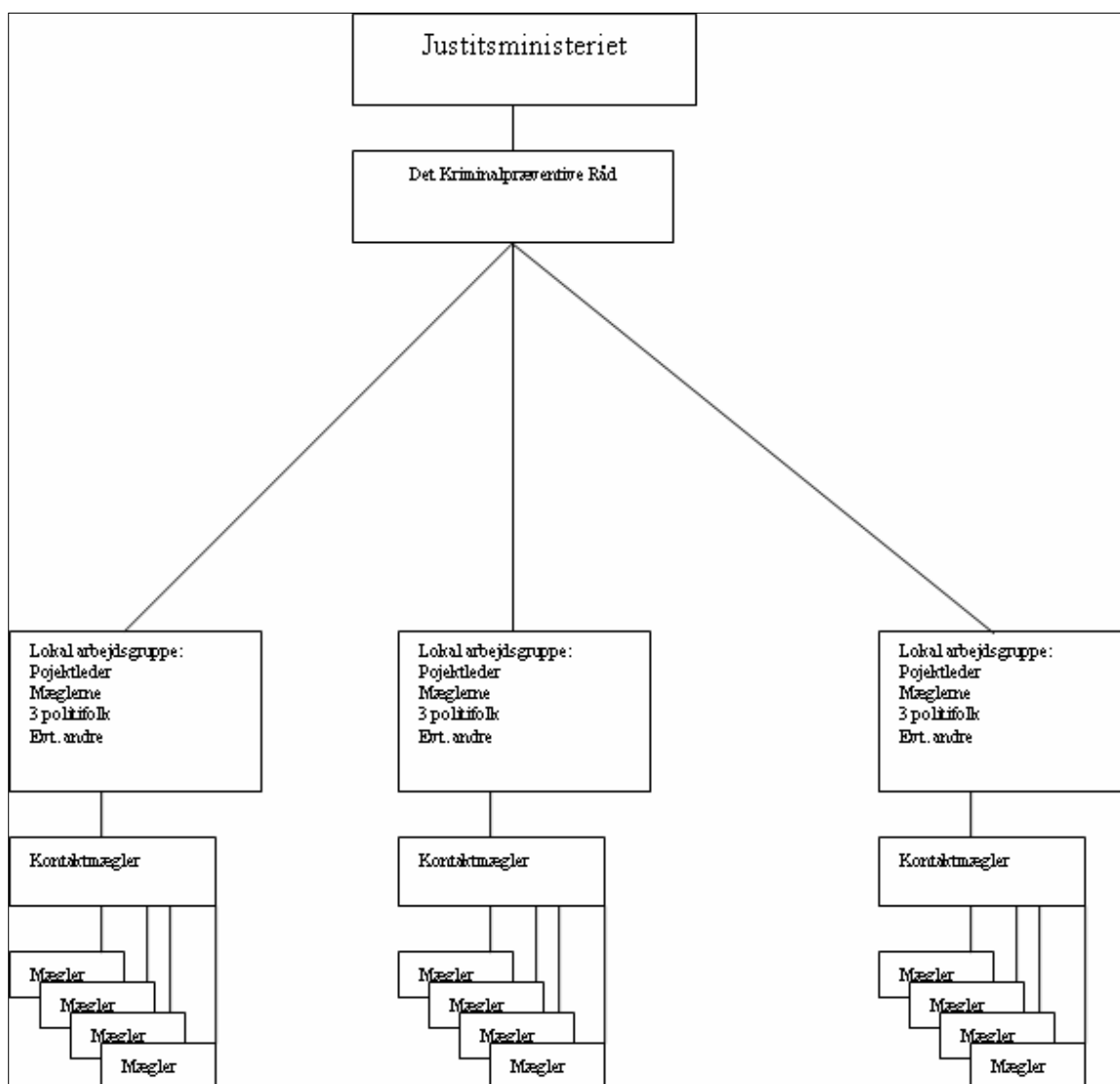
I mere alvorlige sager er der ikke denne mulighed for at kompensere for straffen, og konfliktråd har i højere grad det sigte at skabe tryghed, hvor trygheden er ødelagt for ofret, og give gerningsmanden et billede af hans handlings konsekvenser. I de sidste tilfælde kan man gennemføre konfliktråd, efter at gerningsmanden er begyndt på afsoning af sin straf. Også i England er konfliktråd – eller *restorative justice* – et alternativ til den straf, man ellers måtte modtage.⁴⁶

⁴⁶ Criminal Justice System: Restorative Justice: Helping to meet local needs.
Criminal Justice System: Restorative Justice: the Government's Strategy 22nd July 2003.
Law of Criminal Justice System, Youth Justice §§ 37-72.
Youth Justice Board for England and Wales: Youth Justice Annual Statistics 03/04.
Rethinking Crime and Punishment: Restorative Justice – An idea whose time has come?, March 2004
Rethinking Crime and Punishment: Victim's and defendants' rights: can they be reconciled?, April 2005
Rethinking Crime and Punishment: What do the public really feel about non-custodial penalties?, November 2002.
Rethinking Crime and Punishment: Tackling Crime in the Community – Proposals for action.

4. Overblik over den danske organisering af konfliktråd

Organiseringen af konfliktråd i Danmark kan illustreres med to figurer. Den første – figur 4.1 – viser organiseringen som et organisationsdiagram med fokus på de involverede aktørers relationer og hierarki. Den anden figur – figur 4.2 – viser organiseringen af konfliktråd i forhold til den proces, som sager, der kan ende med mægling mellem offer og gerningsmand, gennemløber. Sigtet i dette afsnit er ikke at pege på de forskellige barrierer og udviklingsmuligheder. Her vil vi alene illustrere, hvorledes konfliktråd i to organisationsteoretiske perspektiver – formel organisering og procesuel organisering – er opbygget. I den videre rapport refereres løbende tilbage til de to figurer.

Figur 4.1: Den formelle organisering af konfliktråd



Det praktiske arbejde udføres af politiet i de tre politikredse, der deltager i forsøget – eller i det der er en faktisk videreførelse af det, der var et forsøg – samt af en gruppe mæglere, som bruger deres fritid på konfliktråd mod et mindre vederlag. Efter forsøgsperiodens udløb har politiet ikke fået tildelt særskilte ressourcer til opgaven.

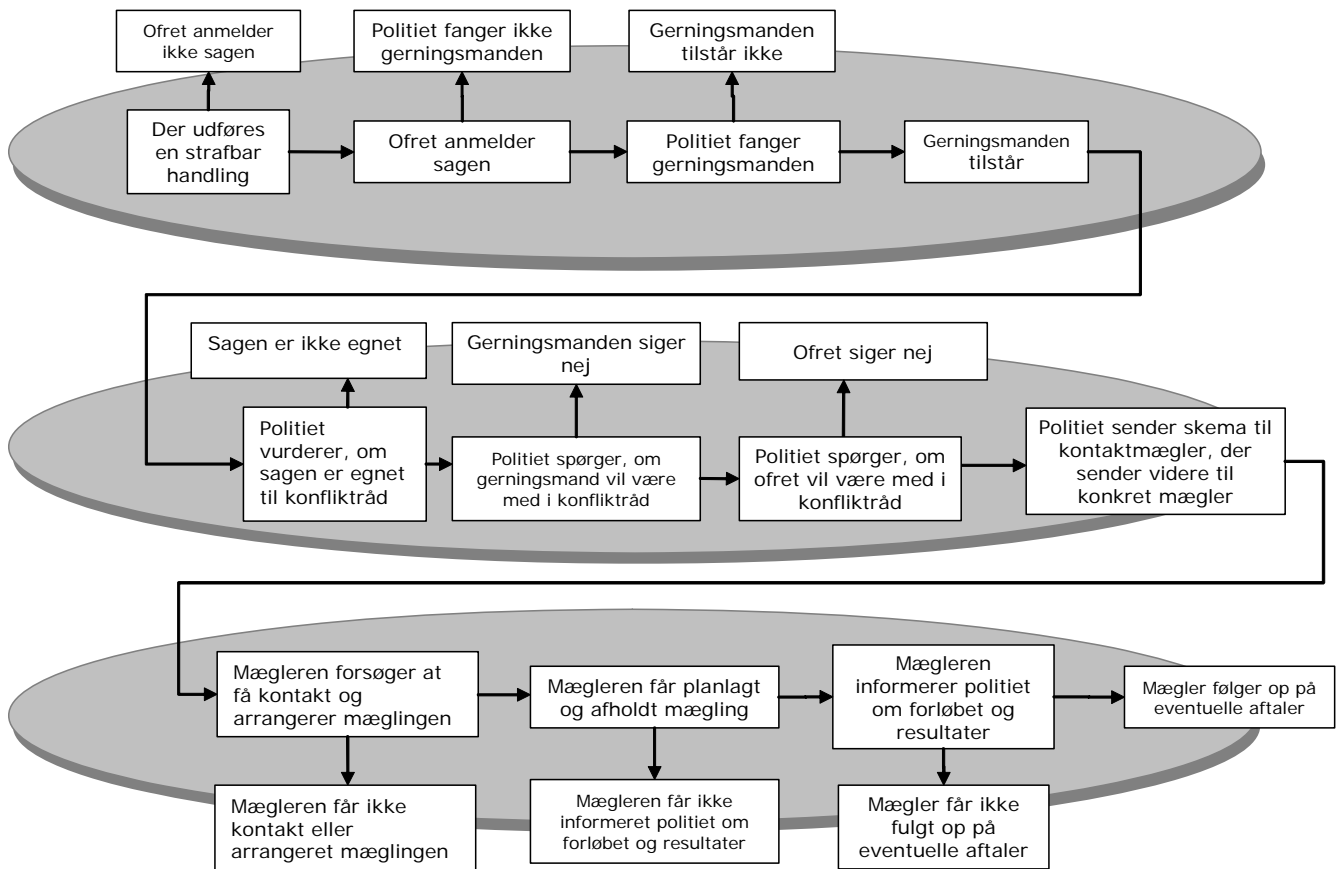
Efter den oprindelige forsøgsperiodes udløb blev forsøget forlænget, men uden den fuldtidsprojektleder, som hidtil havde drevet forsøget. De danske konfliktråd blev herefter administreret af Det Kriminalpræventive Råd.

Modellen nedenfor viser processen fra en strafbar handling til afholdelse af konfliktråd mellem offer og gerningsmand. Figuren viser, hvor mange led der er i processen – og dermed hvor mange muligheder der er for, at en sag ikke kommer i konfliktråd.

Processen er delt op i tre faser i forhold til, hvem der varetager opgaverne.

- Den første fase er de forudsætninger, som skal være i orden, for at sagen overhovedet kan komme i betragtning til konfliktråd.
- Den anden fase er den periode, hvor politiet varetager sagen. Sagsbehandlingen i denne fase er central, fordi det er her det afgøres, hvorvidt man overhovedet vil tilbyde konfliktråd, ligesom det er her, man skal indhente parternes accept af at blive kontaktet af mæglere. (I praksis opfatter mange gerningsmænd dog tilsagnet til politiet som bindende.)
- I den tredje fase overtager mæglerne sagen fra politiet. Det er her op til mæglerne at sørge for at informere om konfliktråd og – såfremt parterne fortsat vil deltage – at gennemføre mæglingen.

Figur 4.2: Processen omkring et konfliktråd



5. SWOT-analyse

Den information, der er indsamlet gennem interviews og i dokumenter om konfliktråd, er i det følgende struktureret efter principperne i 'SWOT-analysen'.

Analysen er blevet præsenteret i kort form på en workshop med deltagelse af centrale aktører. Her fik deltagerne lejlighed til

- dels at validere de konklusioner, som interviewene har ledt til,
- dels at kommentere på og komme med forslag til, hvorledes en anderledes organisering af den danske model vil kunne dæmme op for trusler og svagheder, som er knyttet til den aktuelle organisering, samt fremme udnyttelsen af de muligheder og styrker, som også karakteriserer modellen.

SWOT står for Strengths (styrker), Weaknesses (svagheder), Opportunities (muligheder) og Threats (trusler).

En organisations (her den danske organisering af konfliktråd) **styrker og svagheder** er i SWOT-analysen rettet mod forhold, der ligger *inden for* organisationen. Hermed er styrkerne og svaghederne også nogle, som aktørerne i organisationen relativt let kan ændre på eller bevare.

Styrkerne er således det, som organisationen er god til; det er kernekompetencerne og de forhold, som understøtter organisationen i at nå sine mål. Svaghederne er de forhold, som forhindrer eller begrænser organisationen i at nå sine mål.

Muligheder og trusler er omvendt de forhold, der ligger *uden for* organisationen, og som organisationens aktører kun sjældent har direkte indflydelse på eller magt over. Muligheder og trusler er således forhold, som kan få positiv eller negativ indflydelse på organisationens evne til at nå sine mål – og øvelsen bliver således at opstille strategier for, hvorledes der dæmmes op for truslerne, og hvorledes mulighederne udnyttes bedst muligt.

5.1 Styrker og svagheder i den danske model

I det følgende præsenteres styrker og svagheder i organiseringen af den danske konfliktrådsmodel, som RM har oplevet dem gennem interviews og workshop. Vi har sat fokus på fire emner.

For det første ser vi på politiet, der er den visiterende myndighed i systemet. Af den grund betones også især denne gruppes holdninger, motivation mv. som væsentlige for, hvorledes modellen fungerer. Det skal understreges, at vi i dette afsnit arbejder inden for rammerne af den aktuelle danske model.

Ud over visitationssituationen diskuteres også forhold ved den formelle og processuelle organisering, gerningsmandens motivation for at deltage i konfliktråd samt spørgsmålet om forskellige grupperes faglige ansvar for kvaliteten af det samlede forløb.

5.1.1 *Holdninger hos den visiterende myndighed – Politiet*

Styrker:

Politiet tror, at konfliktråd kan have en positiv effekt for nogle ofre

Den generelle holdning til konfliktråd er, at det kan have positive effekter for nogle gerningsmænd og nogle ofre. Der er således en opfattelse af, at man kan få noget ud af at visitere de rigtige 'gerningsmænd/offre-par' videre.

Mens politiet overvejende ikke ønsker at forholde sig til gerningsmandens velfærd, synes beskyttelsen og genoprettelsen af ofrets situation, før udførelse af ugerningen, central i politiets bevidsthed. Flere nævner, at den negative betydning for ofret af en kriminel handling bliver mindre, hvis han/hun fx genser gerningsmanden efter et overfald eller et indbrud, og indser, at gerningsmanden ikke er 'et uhyre' eller ikke havde udset sig ofret specifikt – og at der derfor ikke er særskilt fare for, at det sker for ofret igen.

Denne grundlæggende opfattelse af det positive i at møde gerningsmanden for nogle ofre kunne være et afsæt for en udvikling. Såfremt politiet fik en praktisk viden om, hvilke ofre der havde oplevet en positiv udvikling, er det RM's vurdering, at man ville skabe større opbakning ved at visitere netop sådanne gerningsmænd og ofre til konfliktråd.

Pt. er dette potentiale for en udvikling i nogen grad uudnyttet, da politiets sagsbehandlere kun i ringe grad har konkret viden om, *hvilken* positiv rolle deltagelsen spiller for *hvem*. Dette potentiale kunne udnyttes bedre gennem øget/bedre information til politiet og det omgivende samfund.

Politiet er positiv over for, at deltagelse ikke er strafnedsættende

I tråd med ovenstående er det en styrke i den danske model – med politiet som den visiterende myndighed – at deltagelsen ikke virker strafnedsættende for gerningsmanden. Da man hos politiet opfatter gevinsten ved konfliktråd som det, at ofret bliver bedre stillet, snarere end at gerningsmanden fremover ændrer sin adfærd, er der en direkte modstand mod, at deltagelsen i konfliktråd skal kunne virke strafnedsættende.

Hos politiet mener man overvejende, at mange gerningsmænd i så fald ville 'snyde sig' til en lavere straf ved at deltage i konfliktråd, uden at det var et udslag af et oprigtigt ønske om at udøve bod eller anger. Det er RM's vurdering, at politiets (allerede noget begrænsede) entusiasme omkring visitation til konfliktråd ville blive endnu mindre, hvis deltagelsen kunne virke strafnedsættende.

Deltagelse i konfliktråd som et alternativ til straf

I flere andre lande er deltagelse i konfliktråd et helt eller delvist alternativ til straf.

I England har man konfliktråd som ét blandt mange alternativer for unge gerningsmænd, der gerne vil undgå fængselsstraf.⁴⁷

I Norge lægger man megen vægt på, at folk helst skal løse deres konflikter selv. Derfor er det standardprocedure i en række mindre alvorlige sager at tilbyde folk selv at indgå en aftale. Hvis parterne selv kan nå frem til en aftale, som:

- er inden for lovens rammer,
- en mægler kan sanktionere og
- som bliver overholdt af begge parter

vurderes det at være godt for samfundet og godt for de parter, der har været involveret i konflikten. Grundlaget er bl.a. formuleret af Nils Christie, der peger på, at det virker fremmedgørende for folk, hvis de ikke er i stand til at løse deres egne konflikter.⁴⁸

Der er dog ingen eksempler på, at gerningsmanden kan blive dømt til konfliktråd uden selv at samtykke. Det skyldes, at hensynet til ofret vejer tungest, og at risikoen for at en vrangvillig gerningsmand forulemper et offer på ny, vurderes at være for stor.

Politiet er gode til at følge instrukser

I flere interviews har vi oplevet, at man indledende forholder sig ganske neutralt til konfliktråd. Det er noget, der i forbindelse med politiarbejdet skal tages stilling til. Det er RM's vurdering, at politiet som organisation er ganske hierarkisk og rigid, og i høj grad søger at rutinisere sine praktiske opgaver – specielt omkring papirarbejde.

I og med at konfliktråd har været et led i et forsøg, der har kørt i enkelte kredse – og som er vedblevet med at køre efter forsøgsperiodens udløb, efter nogles vurderinger mest, fordi ingen ville lægge navn til at stoppe det – er der aldrig blevet opbygget egentlige rutiner omkring konfliktråd, der knyttede dette sammen med det øvrige politiarbejde. I stedet har konfliktråd været en del af det papirarbejde, der skulle udføres, som man lagde mærke til og syntes tog tid.

Det er RM's vurdering, at en rutinisering af arbejdet med konfliktråd, specielt i en rigid hierarkisk organisation, ville lede til en mere positiv vurdering af konfliktråd blandt dem, der skal visitere.

Det skal dog understreges, at en rutinisering netop bør være forankret i rutiner, hvilket forudsætter, at en procedure for visitation – som vi vender tilbage til nedenfor – skal

⁴⁷ Criminal Justice System: Restorative Justice: Helping to meet local needs.

Criminal Justice System: Restorative Justice: the Government's Strategy 22nd July 2003.

⁴⁸ Paus, K: "Victim-Offender mediation in Norway", The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice (red): Victim-Offender Mediation in Europe – Making Restorative Justice Work, Leuven University Press, 2000.

følge de øvrige arbejdsgange naturligt. I dag synes ikke alle politiets sagsbehandlere at følge de foreskrevne procedurer. I nogle tilfælde omgår sagsbehandlerne bevidst reglerne, da man mener, de er for besværlige eller uhensigtsmæssige. Et eksempel er reglen om, at gerningsmanden skal spørges først. En del sagsbehandlere vælger at spørge ofret, fordi de som regel har kontakt med ofret først i forbindelse med anmeldelsen. Et andet eksempel handler om, hvilke sager man i praksis arbejder for at sende i konfliktråd. Her er der flere, der peger på, at det er hovedløst, at man skal vurdere alle sager og bruge ressourcer på det, frem for at prioritere de sager, man vurderer, man får noget ud af at prioritere. I praksis vælger den enkelte sagsbehandler – ifølge nogle af vores interviews – at sortere i, hvilke sager der forsøges sendt i konfliktråd.

Svagheder:

Politiet kender ikke til effekten af konfliktråd. Det er blevet nævnt af flere sagsbehandlere, at politiet kun har et ringe kendskab til konfliktrådernes virkninger for gerningsmand og offer.

Det manglende kendskab har flere årsager. Det skyldes – ifølge både sagsbehandlere i politiet og mæglere – for det første, at ideen ikke er markedsført og forankret godt nok internt i politiets organisation. Da man initierede forsøget med konfliktråd, var der fokus på emnet ved præsentationer omkring morgenparoler, og der blev afholdt nogle informationsmøder. Så længe projektet kørte, og der var en egentlig projektleder, der ikke havde andre opdrag, var der et lille, men konstant fokus på emnet. Over de sidste par år er dette fokus reduceret til i nogle kredse i dag at være meget beskedent.

Forankring hos politiet

Hvor godt konfliktråd er forankret i politiet synes at hænge sammen med, hvor meget det er integreret i deres daglige arbejde.

To steder, hvor arbejdet er godt forankret, er i Norge og i England. I begge lande er det anklagemyndigheder, der primært bruger konfliktråd i deres daglige arbejde.⁴⁹

I Norge står konfliktråd centralt, fordi en masse sager pr. automatik visiteres videre til konfliktråd. Her kan man henvise sager, hvor skyld er fastslået, og der er en krænket. Hvis forbrydelsen ligger inden for strafferammen betingede domme og bøder, henvises sagen automatisk, og man undersøger, om ikke de involverede parter vil være med til konfliktråd. Naturligvis kan parterne springe fra – men der er i så fald tale om et positivt fravalg frem for et positivt tilvalg.

I England sidder der én politibetjent i hvert *youth offending panel*. Det er en politimand, der er fuldtidsbeskæftiget med at planlægge resocialiserende forløb, som fx kan være konfliktråd, for unge gerningsmænd. Positionen som tilknyttet panelet går på skift. Efterhånden som flere og flere politifolk har været tilknyttet, kommer de forskellige resocialiserende programmer – inklusive konfliktråd – til at fylde mere og mere i politiets bevidsthed.⁵⁰

Det skyldes for det andet, at konfliktråd ikke er kendt i det omgivende samfund. Konfliktråd er ikke en indsats, der ifølge de interviewede er noget, der har vakt bred opmærksomhed i offentligheden. Det betyder, at politiet typisk skal forklare både offer og gerningsmand, hvad konfliktråd er, før disse kan tage stilling til det. Selv om det ikke er intentionen i den danske model, bliver politiet således det led, der skal motivere til og forklare konfliktråd for offer og gerningsmand. Af den grund tager visitationen af sager flere ressourcer end forventet, ligesom det selvsagt kan få negative konsekvenser for konfliktrådenes udbredelse, at prioriteringen og motivationen hos politiet er forholdsvis lav.

Politiet har udviklet en modstand på baggrund af opfattelser af effekterne

I flere interviews med ansatte i politiet har vi sporet en vis skepsis over for konfliktråd, der kan knyttes an til politiets vurdering af effekterne af konfliktråd. Politiets skepsis kommer til udtryk omkring flere forhold.

Overordnet er det holdningen blandt politiets sagsbehandlere, at de ikke mener, at resultaterne af konfliktråd står mål med den tid, som sagsbehandlerne bruger. Det kræver ressourcer for sagsbehandlerne at gennemføre visitation til konfliktråd, som proceduren foreskriver: Først fortælle om, hvad det kan betyde for gerningsmanden og få et tilsagn, så opsøge ofret og gøre det samme, derpå gennemføre papirarbejdet. Når man så oplever, at det blot er en lille andel af alle sager, der ender i konfliktråd (jf.

⁴⁹ Paus, K: "Victim-Offender mediation in Norway", The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice (red): Victim-Offender Medation in Europe – Making Restorative Justice Work, Leuven University Press, 2000.

Criminal Justice System: Restorative Justice: the Government's Strategy 22nd July 2003.

⁵⁰ Criminal Justice System: Restorative Justice: the Government's Strategy 22nd July 2003
Law of Criminal Justice System, Youth Justice §§ 37-72.

tabellen nedenfor), oplever man som sagsbehandler i politiet, at der er tale om et ganske stort ressourcespild.

Tabel 5.1: Antal forespørgsler og antal gennemførte konfliktråd i de tre forsøgskredse oktober 2002⁵¹

Antal konfliktråd i politikredsene*			
	Antal sager behandlet af poli- tiet**	Antal sager behandlet af mægler***	Antal konfliktråd
Ringsted	250	67	24
Roskilde	542	108	48
Glostrup	640	165	70
Udenfor	-	17	8
I alt	1.432	357	150

* Opgjort 1. september 2002

** Opgjort fra politiets registreringsskemaer

*** Opgjort efter antal betalinger

Tabel 5.2: Behandlede og gennemførte mæglinger i alle tre politikredse

	2003	2004	2005
Behandlet af mægler, hvor offer/gerningsmand begge har sagt ja til konfliktråd	110	60	84
Gennemførte mæglinger	50	19	54

Hertil kommer, at politiet ikke er overbevist om, at der vil være mulighed for at motivere flere ofre og gerningsmænd til at deltage i konfliktråd. Der er nogle af de interviewede, der giver udtryk for, at det ikke bør være et spørgsmål om, hvordan man kan få flere sager i konfliktråd. Her er opfattelsen, at man i dag har de sager, man bør have, idet man har de sager, hvor der vil være et positivt udbytte. Ja, man har fået rigtig gode tilbagemeldinger fra dem, der har været igennem proceduren, men det er fordi, man har arbejdet med netop de gerningsmænd og ofre, for hvem konfliktråd er et gode.

⁵¹ Claus Syberg Henriksen, CASA: Evaluering af konfliktråd, februar 2003.

Antal sager i sammenligning med Norge

I Norge afholdes der ca. 6.000 konfliktråd om året. Ca. halvdelen af disse er straffesager. Det skal dog siges, at politiet også henviser ca. 65 pct. af de civile sager, da det for det meste drejer sig om sager, som ville være straffesager, hvis ikke gerningsmanden var mindreårig. Hvis man sammenligner de danske tal med de norske, vil man se, at det norske politi henviser ca. 10 gange så mange sager pr. indbygger, som man i gennemsnit henviser pr. indbygger i de tre politikredse.

Der kan være flere forklaringer på den store forskel. En forklaring kan være, at konfliktråd var noget, man begyndte at arbejde med i Norge helt tilbage i 1981, og at ordningen blev gjort landsdækkende i 1992-1994.

En anden del af forklaringen kan sandsynligvis findes i den automatiske visitation. Den norske ordning indebærer, at man i en række mindre alvorlige sager, automatisk overfører sagen til konfliktrådsinstitutionen. Begge parter har så mulighed for at sig nej – men det er så et positivt fravalg.

Derudover er der incitamenter for gerningsmanden ved at deltage. Et incitament er, at man kan beholde en ren straffeattest, såfremt konfliktrådet fører til en aftale, der accepteres og overholdes.⁵²

Endelig kan politiets skepsis skyldes, at politiet ikke hører noget eller kun meget lidt, når de har sendt sagen videre til mæglere. Der findes procedurer for tilbagemeldinger omkring mæglingens forløb – og nogle mæglere forstod da heller ikke, at politiet ikke fik informationer tilbage – men lytter man til de interviews, vi har foretaget med politiets sagsbehandlere, tyder noget på, at man kunne udvikle politiets viden om, hvordan konfliktråd virker for hvem.

⁵² Bolstad, Torunn: "Norway" in Miers, David & Willemsens, Jolien (red): Mapping Restorative Justice – Development in 25 European Countries, European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice 2004.

Sikkerhed for at der bliver fulgt op på aftaler

Som beskrevet ovenfor kan konfliktråd udgøre et alternativ til straf i flere andre lande. I Norge kan man undgå, at sager går videre ved domstolen, hvis parterne selv kan indgå en aftale, som vel at mærke overholdes.

Vedkommende, som henviser sagen til konfliktråd, får tilbagemelding fra konfliktrådsinstitutionen, dels om hvilken aftale der er indgået, dels om aftalen bliver brudt eller opfyldt. Hvis aftalen er opfyldt, skal gerningsmanden have slettet forholdet i straffeattesten. Hvis aftalen ikke opfyldes, skal sagen køre videre ved domstolen.

Der er derfor i den norske model en vis retssikkerhedsmæssig nødvendighed for politiet/anklager af at få fulgt op på, hvad der kommer ud af konfliktråd i de kriminelle sager.

På samme måde i England, hvor konfliktråd kan være en del af en aftale med anklagemyndigheden, som forudsætter straffrihed eller begrænset straf, hvis aftalen overholdes. Derfor bliver det et spørgsmål om retssikkerhed, hvorvidt man overholder den.⁵³

Præsenteret for politiets opfattelse opstod der i den interviewede mæglergruppe og blandt deltagerne i workshoppen overvejende enighed om, at man godt kunne blive lidt bedre til at melde tilbage til politiet om, hvordan sagen forløber, efter at politiets sagsbehandlere har visiteret sagen videre.

Der er RM's vurdering, at der uden store ændringer kan sættes ind over for den danske models svaghed med politiets skepsis.

På workshoppen blev det foreslået at reducere antallet af 'visiterende politifolk' til nogle få visiterende pr. politikreds. Hundredevis af politifolk har hver deres holdning, og er svære at nå, blev det sagt, og derfor vil det være mere hensigtsmæssigt at koncentrere indsatsen hos få personer, som kunne se alle sager igennem og vurdere potentialet for afholdelse af konfliktråd. En koncentration af visitationen på færre hænder hos politiet blev i øvrigt nævnt som en mulig løsning på en del af de problemstillinger, der vedrører politiet som visiterende myndighed.

Mæglergruppen foreslog desuden, at der blev udarbejdet en mere målrettet indføring i, hvad et konfliktråd er – og hvilke positive effekter det har. Det blev mere konkret foreslået, at man kunne lave en video på internettet, der viser, hvordan et konfliktråd fungerer, og hvad offer og gerningsmand kan få ud af at deltage i ordningen. Gøres konfliktråd landsdækkende, kunne dette være et oplagt tidspunkt for en yderligere fokusering på emnet gennem lancering af en informationskampagne på landsplan.

⁵³ Paus, K: "Victim-Offender mediation in Norway", The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice (red): Victim-Offender Mediation in Europe – Making Restorative Justice Work, Leuven University Press, 2000.

Criminal Justice System: Restorative Justice: the Government's Strategy 22nd July 2003.

Endelig vil RM pege på, at der findes mange systematiske måder at samle dokumentationer om effekter og virkninger af indsatser sammen – fx performance management⁵⁴. Man kunne med fordel indføre et styrings- og dokumentationssystem omkring visitation og det videre forløb, der både ville give løbende viden om, hvordan der blev visiteret til konfliktråd, og give feedback på, hvordan det fremover gik med sagerne, der blev visiteret. I modsætning til den aktuelle model, hvor man har gennemført ex post-evalueringer⁵⁵, vil fx et performance management-system give løbende feedback, der, såfremt systemet blev udviklet ordentligt, indeholder informationer om effekter af konfliktråd samt løbende give ledelsen viden om, hvordan indsatsen burde styres.

Politiet har en snæver, 'straf-orienteret' tilgang til gerningsmanden – mægleren tænker mere bredt

Det er en svaghed i den danske model, at politiet ikke har blik for den positive betydning af deltagelse i konfliktråd for gerningsmanden. Som nævnt er en af de parametre, som politiet vurderer betydningen af konfliktråd på, om konfliktråd fører til, at gerningsmanden udøver mindre kriminalitet. Og den effekt af konfliktråd har man for det første ikke observeret, og tror man for det andet ikke på.

Der findes enkelte undersøgelser på området, men de er for det meste lavet omkring enkelte mindre grupper – og ofte om unge. Ligeledes peger Susanne Clausen, ph.d.-studerende ved Københavns Universitet, der har gennemført et review af undersøgelserne, på, at de fleste analyser er gennemført med meget små grupper. Clausen konkluderer således, at det materiale der foreligger, er et meget spinkelt grundlag at drage konklusioner omkring konfliktråd på.⁵⁶ Således er der plads til forskellige holdninger. I flere af vores interviews giver politiet udtryk for, at mange gerningsmænd er så 'hårdkogte', at de – selv om de siger underskyld under mæglingen – har glemt alt om det, når de forlader lokalet.

Omvendt er der mæglerne der mener, at konfliktråd har en positiv effekt for både offer – der får det bedre efter et konfliktråd – og for gerningsmand – der forstår, hvad hans eller hendes handlinger betyder for ofret, og påvirkes mere varigt af denne erkendelse.

⁵⁴ Performance management er "A management strategy focusing on performance and achievement of outputs, outcomes and impacts." (Kusek, Jody Zall & Ray Rist: *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, Washington, World Bank, 2004, p. 228) Tilgangen kan karakteriseres ved fire grundlæggende elementer. (1) Formuleringen af strategiske mål som er styrende for indsatsen, (2) præcisering af forventede effekter og organiseringen af indsatser og ressourcer herefter, (3) løbende monitoring og vurdering af præstationer og (4) styrket ansvarliggørelse på baggrund af løbende feedback på præstationer (United Nations Development Programme (UNDP): *Handbook on Monitoring and Evaluation for Results*, New York, United Nations Development Programme. P. 3)

Der er således tale om en styringstilgang, hvor det centrale fokus flyttes til opnåelsen af de resultater og virkninger, som er udstykket som organisationens strategiske mål. Der er ligeledes tale om en styringstilgang, der kan anvendes af alle offentlige og private organisationer, der leverer offentlige ydelser. (Nielsen, et. al. 2006: "Øje for effekterne – resultatbaseret styring kan styrke offentlige indsatser", *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 4/2005, 86. årgang)

⁵⁵ Dvs. en evaluering der retrospektivt indfanger og vurderer en indsats efter denne indsats er gennemført.

⁵⁶ Clausen S. (2006): "Alternativer til frihedsstraf". Under udgivelse i antologi på DJØF.

Der findes derimod undersøgelser, der har set på holdningstilkendegivelser, og der findes evalueringer, der har spekuleret over virkningerne af konfliktråd. Men det er et problem, at der ikke findes egentlige undersøgelser af effekterne af konfliktråd på objektive kriterier. En del undersøgelser baserer sig på individers subjektive vurderinger og kommer ofte frem til en positiv konklusion om, at konfliktråd er vejen frem. Uden at vi skal vurdere resultaterne af disse undersøgelser, vil vi pege på, at der blandt nogle af de interviewede politifolk kan spores en vis skepsis over for disse resultater, der – som det formuleres af en interviewet – er udarbejdet af velmenende kriminologer, der ikke altid har blik for virkeligheden.

Vil man gerne ændre politiets fravær af fokus på de mulige gevinster for gerningsmanden, er det RM's vurdering, at det kræver dokumentation af den fremtidige adfærd blandt gerningsmænd. Igen er en mulighed at opbygge et egentligt styrings- og dokumentationssystem, der implementeres i politiets organisation.

5.1.2 *Den formelle og processuelle organisering*

Styrker

Gennem vores interviews og den gennemførte workshop er RM blevet gjort opmærksom på specielt en styrke ved den formelle og den processuelle organisering af den danske model – nemlig den organisatoriske klarhed.

Der er tale om en ganske simpel organisering, hvor projektledelsen er forankret i DKR, mens det praktiske arbejde ligger – først – hos politiet og – dernæst – hos mæglerne. Man har i modellen anvendt politiets allerede eksisterende struktur til at organisere denne del af arbejdet, mens man har opbygget et lille mæglerkorps, med gensidigt kendskab til de øvrige mæglere.

I forhold til det processuelle forløb har man opbygget et enstrengt system med tydeligere roller til de forskellige aktører på forskellige niveauer af processen.

Svagheder

Men RM er ligeledes blevet gjort opmærksom på en del svagheder ved samme processuelle organisering.

Et enstrengt system med mange frafaldsmuligheder og få tilgangsmuligheder

Som vi har illustreret i figur 4.2 ovenfor, er konfliktråd processuelt organiseret omkring mange trin fra den strafbare handling og frem til gennemførelse af et konfliktråd. De første trin – dem der er placeret i den anden del af figuren – ligger uden for de involverede aktørers handlemuligheder, men der er stadig mange trin i både den proces, som sagerne skal igennem hos politiet, og den proces, som sagerne skal igennem hos mæglerne – samt i overleveringen mellem de to aktører. Og i alle disse trin er der mulighed for, at gerningsmand eller offer kan hoppe fra, og processen går i stå.

Hvordan man kan øge den mængde af sager, der på hvert trin sendes videre, forholder vi os til løbende, her vil vi pege på, at der i den danske model er mange frafaldsmu-

ligheder – som det ses i figuren – og i realiteten stort set ingen tilbagegangsmuligheder. I praksis fungerer den danske model ved, at man visiteres til konfliktråd af politiet. Falder man derefter fra, er man ude af processen og kommer ikke tilbage. Det er RM's vurdering, at vi her har fat i en af de centrale årsager til, at så få sager kommer gennem hele processen frem mod konfliktråd.

En fokusering på opfølgning og på motiver for gerningsmanden

Man har i Norge lavet en egentlig konfliktrådsinstitution, altså en selvstændig enhed i hver politikreds over hele landet. Dette gør, at man har stor synlighed omkring konfliktråd. I Norge har man således oplevet, at folk selv er begyndt at henvende sig.

I den norske model har man ligeledes sikret sig, at man har personer spredt over hele landet, som ikke laver andet end at arbejde med konfliktråd, og hvis opgave netop går ud på at følge sagerne til dørs.

Desuden er der i Norge en markant opfølgning på sager henvist til konfliktråd. I alle de sager som anklagemyndigheden har henvist, skal der gives en direkte tilbagemelding, såfremt sagen går i stå – for så får det konsekvenser i forhold til, hvad der så skal ske. Det gør, at parterne ikke bare falder fra undervejs. Enten deltager gerningsmanden, eller også sker der noget andet for ham eller hende – der er ikke bare tale om et ekstra tilvalg.

De amerikanske retningslinjer for oprettelse af konfliktråd anbefaler, at konfliktrådsinstitutionen lægger en målrettet networking-strategi over for interessenter, hvilket typisk kunne være dommere, offerrådgivning, andre grupper som arbejder med ofre eller gerningsmænd, forsvarere eller anklagere. I USA henvises de fleste sager af de tilsynsførende, som følger prøveløsladtes gøren og laden. Da de prøveløsladte netop skal vise deres tilsynsførende, at de har forbedret sig, vil de ofte lytte til vedkommendes råd, når han anbefaler konfliktråd.⁵⁷

I de øvrige lande vi har set på, arbejdes der således ihærdigt med at skabe incitamenter for gerningsmanden. Årsagen synes at ligge i en grundlæggende anderledes opfattelse af konfliktråds styrker og muligheder. I Danmark er det et tiltag for ofrene, mens det er centralt, at gerningsmanden modtager sin ordinære straf. I de øvrige lande finder man, at samtaler og restitativ retfærdighed kan afløse straf. Eller, som det formuleres af Nils Christie i et af vores interviews, i de fleste steder i Europa og Nordamerika tror man på, at man får mere ud af, at folk taler sammen om deres problemer – bare ikke i Danmark.⁵⁸

⁵⁷ <http://2ssw.che.umn.edu/rjp/Resources/Documents/National%20Review.pdf>

”Guidelines for Victim-Sensitive Victim-Offender mediation: Restorative justice Through Dialogue”, Office for Victims of crime 2000.

⁵⁸ Paus, K: ”Victim-Offender mediation in Norway”, The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice (red): Victim-Offender Medation in Europe – Making Restorative Justice Work, Leuven University Press, 2000.

Bolstad, Torunn: ”Norway” in Miers, David & Willemsens, Jolien (red): Mapping Restorative Justice – Development in 25 European Countries, European Forum for victim-Offender Mediation and Restorative Justice 2004.

Fravær af klare målsætninger

Gennem de forskellige interviews har vi observeret, at den danske model for konfliktråd synes at mangle helt klare og bredt accepterede målsætninger. Der er fx, som vi har været inde på ovenfor, forskel på, hvad mæglere og politifolk lægger i det, at konfliktråd "virker" i forhold til gerningsmanden. I tråd med den formelle målsætning med konfliktråd mener politiet primært, at konfliktråd virker, hvis gerningsmanden bliver mindre kriminel som følge af indsatsen. Mæglerne har en mere bred opfattelse af, hvornår konfliktråd virker i forhold til gerningsmanden – fx er muligheden for, at gerningsmanden kan tale ud med ofret, leve bedre med sin skyld og andre blødere og mindre entydigt målbare effekter også med til at gøre konfliktrådene virksomme for gerningsmanden.

Ligeledes er der formelt en bred vifte af sager, der kan visiteres til konfliktråd. Men i praksis er der blandt politiets sagsbehandlere en udbredt opfattelse af, at det primært drejer sig om voldssager. Ligeledes er der flere politifolk, der giver udtryk for, at sager hvor parterne kender hinanden godt ikke er egnede. Det kunne fx være i parforhold, hvor manden har slået konen, og hvor politiet vurderer, at parterne allerede har snakket om det mange gange, og konfliktråd ikke vil bringe noget nyt. Her er det politiets sagsbehandlere, der synes at operere med en noget mere specifik målsætning – hvor de vurderer, om konfliktrådets resultat er noget at stræbe efter – end der er lagt op til i rammerne for konfliktråd.

Det er RM's vurdering, at der ikke er ensartede opfattelser af, hvad konfliktråd kan og er godt for de to centrale grupper af aktører imellem. Flere blandt politiet er i udgangspunktet skeptiske over for forsøget – og er i øvrigt blevet det undervejs gennem forsøget – mens det er omvendt med mæglerne, der har stor tiltro til mulighederne, men blot ikke mener, at mulighederne anvendes ordentligt i Danmark.

At der er en uoverensstemmelse kan skyldes, at man hele vejen igennem har gjort for lidt ud af at afklare forsøget med konfliktråds målsætninger og aktiviteter – eller forsøgets forandringsteori. Der har måske været mere fokus på at få politiet med i projektet end på at forklare, hvad det var, man regnede med at opnå over for hvem hvordan. Der har efter de oplysninger, vi har indsamlet, ikke været meget fokus på udvikling af strategi og implementeringsplaner for konfliktrådene, og det kan bl.a. ses i uklarheder omkring målsætninger hos forskellige aktører.

Forskellige sigter med konfliktråd

I de fleste af de andre lande vi har undersøgt, har man udviklet en strategi for, hvad man vil med konfliktråd.

I USA, Canada og oprindeligt England har strategien været at lade konfliktråd vokse frem fra græsrodsniveau. Man har primært fra regeringens side skabt fora, uddannelsesmateriale og de juridiske forudsætninger for, at man kunne anvende konfliktråd.⁵⁹

I England er man i dag gået over til mere målrettet at bruge konfliktråd som ét blandt mange værktøjer i bekæmpelsen af ungdomskriminalitet. Den engelske tilgang er den mest ambitiøse, vi har set i vores internationale litteraturstudie. Man er i England ikke så ambitiøse med konfliktråd som sådan, men med hele den retsopfattelse, der hedder *restorative justice*. Man har reformeret hele retssystemet rettet mod unge efter disse principper. Konfliktråd er her en integreret del i en vifte af muligheder. Det er et blandt mange værktøjer, man anvender til at påvirke unge kriminelle til at komme på ret kurs.⁶⁰

I Norge ønsker man at anvende konfliktråd til at sikre, at flest mulige personer kan løse deres konflikter selv. Derfor har man indrettet det sådan, at en mindre alvorlig sag automatisk kommer i konfliktråd, medmindre en af parterne modsætter sig. Således får parterne mulighed for selv at løse deres konflikt. Hvis de ikke vil eller ikke kan løse konflikten, ryger den for domstolene. Incitamentsstrukturen er indrettet sådan, at det vil være en fordel for gerningsmanden at indgå en aftale, da han, såfremt aftalen overholdes, så kan undgå at få en plettet straffeattest.⁶¹

Det er RM's vurdering, at det er vigtigt at fjerne denne svaghed, såfremt man vil arbejde videre med konfliktråd. Indtil der er konsensus omkring målsætningerne, er der stor sandsynlighed for, at de forskellige grupper ikke fornemmer et samarbejde omkring konfliktråd.

Konfliktråd er blot en lille bitte del af den vante organisation

En yderligere svaghed ved den formelle organisering, som RM vil fremhæve, handler om, hvorledes man har haft ledelsen af forsøget med konfliktråd placeret uden for den organisation, der skulle stå for visitationen. Ud fra vores interviews er det RM's opfattelse, at der i politiet har været en accept af, at man skulle arbejde med konfliktråd – i hvert fald i den periode hvor der var tale om et forsøg med en ledelse og en afgrænset

⁵⁹ <http://www.ojp.usdoj.gov/ovc/assist/nvaa2001/chapter4.html>

Criminal Justice System: Restorative Justice: Helping to meet local needs.

Mediation UK: Victim Offender Mediation, Guideline for Starting a Service.

Quill, Deidre & Wynne, Jean (red.): Victim & Offender Mediation Handbook; Save the Children & West Yorkshire Probation Service, 1993.

⁶⁰ Mediation UK: Victim Offender Mediation, Guideline for Starting a Service.

Quill, Deidre & Wynne, Jean (red.): Victim & Offender Mediation Handbook; Save the Children & West Yorkshire Probation Service, 1993.

Criminal Justice System: Restorative Justice: Helping to meet local needs.

⁶¹ Paus, K: "Victim-Offender mediation in Norway", The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice (red): Victim-Offender Mediation in Europe – Making Restorative Justice Work, Leuven University Press, 2000.

tidsperiode – men at der snarere var tale om accept end om opbakning. Det er vores vurdering, at konfliktråd snarere er blevet opfattet som en pligt, man skulle orientere om ned i systemet, end det er blevet opfattet som et eksperiment, man gerne ville have til at fungere, fordi der kunne komme noget positivt ud af det.

Det kan yderligere bemærkes, at projektet løbende har fået understreget sin forsøgsstatus i politiets organisation. Man har fx ikke integreret de informationer, sagsbehandlere skulle samle i forhold til konfliktråd i de edb-systemer, der ellers arbejdes med i sagerne. I stedet har man skullet samle informationer på A4-ark, der så blev sendt videre i systemet. Den begrundelse vi har fået har været, at man ikke kunne lave noget på edb-siden omkring konfliktråd, da det alene var et forhold af relevans for tre politikredse.

Det er for RM at se uheldigt, hvis det at man hos politiets sagsbehandlere er bundet op på et så ufleksibelt edb-system, at det kan forhindre en ordentlig forankring af det, der skal være et forsøg på at finde positive alternativer til arbejdet med ofre og gerningsmænd.

Vi vil nedenfor i afsnit 6 vende tilbage til mulighederne for at organisere konfliktråd helt anderledes, og i den forbindelse overveje styrker og svagheder ved at helt at flytte arbejdet uden for politiet.

Opbakningen til konfliktråd ned gennem politiets ordinære organisation

En yderligere svaghed, der er sammenhængende med den forrige, handler om, hvordan man i politiets organisation har forankret og bakket op omkring konfliktrådsarbejdet blandt politiets sagsbehandlere.

Det fremgik af interviewprocessen, at der i bedste fald er uklarhed om reglerne for, hvorledes visitationen skal foregå – i værste fald er der ikke udbredt respekt for, at de skal overholdes. I mange tilfælde anvendes de skriftlige retningslinjer ikke, ifølge politiets sagsbehandlere.

Nogle sagsbehandlere kender eller overholder ikke reglen om, at ofret skal samtykke om deltagelse, før gerningsmanden spørges, og endnu andre får ikke udfyldt og videreformidlet den 'orange seddel', der fortæller om offers og gerningsmands eventuelle ønske om deltagelse i konfliktråd.

Af årsager til at man ikke arbejder med konfliktråd efter reglerne, nævner flere af politiets sagsbehandlere:

- travlhed i hverdagen, hvor de fortæller, at de allerede bruger alt for meget tid på papirarbejde, og fortæller, at forsøget med konfliktråd ikke har ledt til allokering af ekstra ressourcer, hvorfor det blot har øget arbejdspresset,
- manglende ledelsesopmærksomhed, hvor der ikke er nogen, der følger systematisk med i, om den enkelte sagsbehandler nu husker at forholde sig til konfliktråd, ligesom der ikke er sanktioner ved brud på reglerne,

- samt det forhold, at det orange skema, hvorpå man indstiller til konfliktråd, skal laves i hånden, imens alt andet skal rapporteres i politiets edb-system.

På workshopen blev det foreslået, at politiets sagsbehandlere kontrolleres i forhold til, om de faktisk gør, hvad de skal. Det blev dog også nævnt, at den opmærksomhed, en øget kontrol fra ledelsens side, som dette ville kræve – sandsynligvis først kommer, når interessen og opmærksomheden skærpes endnu højere oppe i systemet, dvs. i det politiske system. Derfor er der behov for en kommunikation om og opmærksomhed på konfliktråd, der rækker ud over politiets egne rækker og ud til det omgivende samfund og det politiske system.

Det skal ydermere understreges, at interviewede i politiet har givet udtryk for, at deres opbakning internt i organisationen omkring konfliktråd ikke var styrket efter forsøgsperiodens udløb. De beskrev de aktuelle konfliktråd som noget, ingen turde tage sig sammen til at lukke ned for, og derfor kørte det videre. Derfor kører projektet i stedet videre uden mål, og uden nogen egentlig ledelse. Hertil kommer udtalelser om, at det eneste man i de tre politikredse har ud af konfliktråd, er det ekstra arbejde, der er med at spørge gerningsmand og offer.

Det er ikke befordrende for en indsats at blive betragtet, som det er tilfældet med konfliktråd. Og vælger man at arbejde videre med konfliktråd, er det RM's anbefaling, at man:

- 1) institutionaliserer arbejdet så meget, at det bliver en del af det ordinære politi-arbejde frem for et appendiks til det øvrige arbejde
- 2) klart fra det øverste politiske system – dvs. Justitsministeriet – giver opbakning til konfliktrådene, og
- 3) at man institutionaliserer et styrings- og dokumentationssystem, så man løbende har hånd i hanke med udviklingen og løbende kan følge med i forskelle i praksis mellem de forskellige politikredse, fx ved at indføre et performance management-system.

Andre regerings prioritering af konfliktråd

Den engelske regering prioriterer anvendelse af det såkaldte *restorative justice* (som konfliktråd er en del af) højt. I 1998 vedtog man en ambitiøs reform af ungdomsretssystemet. Ud fra en opfattelse af, at man ikke havde haft megen succes med den hidtidige strategi, ønskede man at ændre tilgangen til unge kriminelle fundamentalt. Nye instanser blev oprettet, og politiet og domstolene blev ved lov forpligtet til at arbejde med og deltage i implementeringen af disse tiltag. Man besluttede sig for, at man bredt ville fokusere på at forebygge sociale problemer. Konfliktråd indgår som ét blandt mange andre nye værktøjer til at nå målet "forebyggelse af kriminalitet".⁶²

Den norske regering har også været ambitiøs. Her har man fokuseret mere snævert på konfliktråd. Man havde i adskillige år den ordning, at staten betalte gildet, men kommunerne havde ansvaret for udførelsen. Det gav imidlertid nogle organisatoriske problemer. Derfor besluttede man i 2003, at staten skulle stå for udførelsen. I stedet for kommunale enheder oprettede man et centralt sekretariat og en konfliktrådsinstitution pr. politikreds. Den institution skulle være uafhængig af andre institutioner og er formelt placeret hos Justitsministeriet.⁶³

I USA og Canada har de føderale regeringer udarbejdet anbefalinger og vejledninger for konfliktråd samt andre mæglingsmodeller. Ordens- og kriminalpolitiets arbejde hører under delstaterne, hvorfor den føderale regering kun kan opfordre til og anbefale, at man arbejder med fx konfliktråd. Det har man gjort.⁶⁴

5.1.3 Gerningsmandens motivation

En styrke eller en svaghed – afhængig af perspektiv og målsætning

Selv om uafhængigheden af strafudmålingen i den danske model kan virke motiverende på politiets vilje til at engagere sig i konfliktrådene, kan den omvendt virke demotiverende for gerningsmanden.

Det er således blevet nævnt af de fleste respondenter, at gerningsmandens motivation for at deltage i konfliktråd er for ringe til, at ordningen for alvor kan opnå udbredelse. Der er ingen positive incitamenter for gerningsmanden – nærmest tværtimod. Det er, ifølge mæglerne, meget hårdt for og kræver meget af gerningsmanden at stå ansigt til ansigt med sin egen handling. At deltage i konfliktråd leder således ikke til noget po-

⁶² Criminal Justice System: Restorative Justice: the Government's Strategy 22nd July 2003
Law of Criminal Justice System, Youth Justice §§ 37-72.

⁶³ Forskrift om megling i konfliktråd. (Fastsatt ved Regjeringens res. 13. august 1992 i medhold af lov 15. mars 1991 nr. 3 om megling i konfliktråd § 3. Fremmet av Justis- og politidepartementet. Endret 19. april 1993 nr. 306, 19 des 2003 nr. 1674).

Paus, K: "Victim-Offender mediation in Norway", The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice (red): Victim-Offender Mediation in Europe – Making Restorative Justice Work, Leuven University Press, 2000.

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

⁶⁴ "Guidelines for Victim-Sensitive Victim-Offender mediation: Restorative justice Through Dialogue", Office for Victims of crime, 2000.

<http://www.gov.ns.ca/just/rj/rj-framework.htm>.

sitivt for gerningsmanden – der ikke angrer sine synder – og leder måske direkte til flere omkostninger.

Blandt mæglerne er der dog, som det er påpeget ovenfor, stor enighed om, at gerningsmændene får meget ud af at deltage i konfliktråd – hvis han eller hun overvinder sin modvilje og deltager på trods af de manglende incitament. Billedet er, som det ligeledes er fremhævet tidligere, noget mere broget hos politiet. Flere interviewede blandt politiet gav således udtryk for, at gerningsmanden måske nok blev påvirket under selve konfliktrådet, men at det ikke ville have en varig effekt på gerningsmandens tendens til at udøve kriminalitet.

På workshopen blev det foreslået, at gerningsmandens deltagelse i konfliktråd eventuelt skulle kunne virke strafnedsættende. De fleste var dog enige om, at en sådan ordning er uforenelig med princippet om, at konfliktråd bør foregå, hvor alle parter deltager frivilligt. Derfor er det den udbredte holdning, at den nuværende ordning er den bedste – også selv om det mindsker gerningsmandens motivation for at deltage, og selv om det dermed mindsker antallet af sager.

Andre lande har fokus på gerningsmandens incitament

I en del andre lande er det primært gerningsmanden, man giver incitament til at deltage i konfliktråd.

I Norge bevarer gerningsmanden i mindre alvorlige forseelser en ren straffeattest, hvis offer og gerningsmand kan nå frem til en aftale, som begge finder rimelig og som overholdes. Desuden opnår gerningsmanden, at sagen ikke går videre ved domstolen. Et andet interessant incitament kan findes i forbindelse med erstatningssager, fx i forbindelse med hærværk, som involverer mindreårige. I Norge er forældrene erstatningspligtige for deres børn. Hvis en erstatningssag, hvor skyld er erkendt går til domstolen, vil omkostningerne ofte langt overstige de egentlige udgifter til erstatning. Derfor er forældre tilbøjelige til at *motivere* deres børn til at deltage i konfliktråd og nå frem til en aftale.⁶⁵

5.1.4 Uklarhed om, hvem der er målgruppen for konfliktråd

Svagheder

Der er ikke enighed mellem politifolk og mæglere, ligesom der ikke er enighed inden for hver af de to grupper om, hvad der gør en sag eller en gerningsmand egnet til konfliktråd. Det er således en organisatorisk svaghed i den danske model, at den 'faglige autoritet' i forhold til at afgrænse målgruppen i nogen grad er uklar. Konsekvensen er, at visitationen bliver tilfældig og beror på den enkelte sagsbehandlers opfattelse af egnethed til deltagelse i konfliktråd. Hertil kommer, at der ikke blandt de involverede aktører er nogen enighed om, at det er de rigtige – og alle de rigtige – der visiteres.

⁶⁵ <http://www.konfliktraadet.no/>

Paus, K: "Victim-Offender mediation in Norway", The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice (red): Victim-Offender Medation in Europe – Making Restorative Justice Work, Leuven University Press, 2000.

Nogle mener således, at gerningsmanden skal have dårlig samvittighed for at være egnet, andre at gerningsmand og offer helst ikke skal kende hinanden, imens andre igen mener, at gerningsmandens motiver og relationer er underordnet, fordi den danske model især fokuserer på ofret.

Som nævnt tidligere er der ydermere en vis forskel på, hvad man opfatter, målet er med et konfliktråd. Dermed bliver der også forskel på de kriterier, der lægges til grund for vurderingen af, om gerningsmanden er egnet eller ej. Konsekvensen bliver – sat på spidsen – at politiets sagsbehandlere mener, at kun ganske få gerningsmænd er egnede, mens mæglerne mener, at langt flere gerningsmænd er egnede.

Den danske model kan med fordel definere disse kriterier tydeligere i forhold til det formål, der er politisk vedtaget for konfliktrådene.

På workshoppen var der stor enighed om, at hvis man koncentrerede visitationen på betydeligt færre hænder, ville det fremme den faglige stringens i visitationsprocessen. Det blev herudover nævnt, at fx psykologer eller jurister kunne varetage visitationen, men der var ikke enighed om, hvorvidt en sådan professionalisering af mæglingsprocessen er ønskelig for den frihed og uafhængighed, som man mener fortsat skal karakterisere den danske model.

Endelig blev der både i interviewene og på workshoppen leget med tanken om, at visitationen kunne foregå mere differentieret. Eksempelvis kunne man forestille sig, at nogle ofre såvel som gerningsmænd skulle spørges flere gange, at kontaktformen kunne veksle mellem telefon, breve og e-mail – og at der kunne ske en opfølgning på gerningsmanden, eksempelvis et stykke inde i en eventuel fængsling. Det sker allerede i dag, ifølge mæglerne, at gerningsmanden henvender sig med et ønske om at deltage i et konfliktråd efter fx at have talt med fængselspræsten.

En differentieret opfølgning som denne vil dog kræve en øget entydighed i forhold til målgruppen.

5.2 Muligheder og trusler i omgivelserne

Det andet aspekt i en SWOT-analyse handler om muligheder og trusler i forhold til den aktuelle danske organisering af konfliktråd.

Muligheder og trusler udgør de forhold, der ligger *uden for* organisationen, og som organisationens aktører kun sjældent har direkte indflydelse på eller magt over. Muligheder og trusler er således forhold, som kan få positiv eller negativ indflydelse på organisationens evne til at nå sine mål – og øvelsen bliver således at opstille strategier for, hvorledes der dæmmes op for truslerne, og hvorledes mulighederne udnyttes bedst muligt.

Hvad angår muligheder og trusler i omgivelserne, er især blevet nævnt

- politiets holdninger til kriminalpræventivt arbejde, herunder konfliktråd

- holdningerne til det kriminalpræventive arbejde i det politiske system
- samt mulige konsekvenser af den forestående politikredsreform.

De tre temaer er opregnet nedenfor i sammenhæng med de nævnte instrumenter til at fremme mulighederne og dæmme op for truslerne.

5.2.1 *Politiets holdning til kriminalpræventivt arbejde – herunder konfliktråd*

En af truslerne mod konfliktråd tager afsæt i en tendens til blandt politiets ansatte at være skeptisk over for indsatser, der lidt polemisk kan indfanges som 'bløde indsatser' over for kriminelle. I og med at konfliktråd opfattes som et element blandt de bløde indsatser, påvirker denne tendens også politiets opbakning til konfliktråd. Vi har ovenfor vendt flere af de observationer, vi gennem interviews og workshops har gjort, som leder os til at pege på denne skepsis blandt politiet. Det er kommet til udtryk ved en accepterende, men ikke entusiastisk opbakning til konfliktråd.

Det er kommet til udtryk i opfattelsen af, at det er hensigtsmæssigt, at konfliktråd ikke kan føre til strafnedsættelse eller kan være et alternativ til en retssag for gerningsmanden.

Det skal dog også påpeges, at især mæglerne, men også enkelte af politiets sagsbehandlere, mener, at holdningerne hos politiet til 'bløde indsatser' i det kriminalpræventive arbejde er under forandring. Fra at man var udbredt negativ over for ideer som konfliktråd og andre utraditionelle metoder, synes der således at være en tendens til en mere positiv holdning blandt især de yngre politifolk.

Særligt i mæglergruppen var det opfattelsen, at denne mulighed ville kunne udnyttes ved fx at give mere undervisning i medieringsteknikker på politiuddannelsen.

5.2.2 *Holdninger til kriminalpræventivt arbejde i det politiske system*

Det er ydermere opfattelsen blandt flere af de interviewede – både interviewede blandt politiet og blandt mæglerne – at de politiske vinde i alt væsentligt arbejder imod udbredelsen af konfliktråd. De fleste – både politifolk og mæglere – mener således, at de politiske beslutningstagere ønsker en bevægelse hen imod hårdere straffe og færre alternative, 'bløde' og eksperimenterende tiltag i retssystemet.

Man mener overvejende, at et signal om dette for alvor blev udsendt, da konfliktrådsordningen ikke blev udbredt til alle politikredse ved det seneste politiforlig.

Forsøgsordningen i de tre politikredse blev dog ført videre (i en modereret model) – og ifølge de fleste respondenter er denne efter deres opfattelse lidt 'halvhjertede tilgang' den helt store trussel for konfliktrådernes forankring i Danmark.

Flere interviewede giver udtryk for, at den ringe interesse, som forsøget ifølge respondenterne vises af det politiske system, siver ned igennem både politiets organisation og blandt mæglerne og får en afsmittende negativ effekt. Tydeligst har vi hørt det

fra de interviewede blandt politiet, hvor man giver udtryk for, at man lige så godt kan lade forsøget stoppe. Mindre tydeligt hos mæglerne, hvor man i højere grad insisterer på, at konfliktråd er et gode og vil arbejde for at bevare muligheden.

En mulig måde at dæmme op for denne trussel var ifølge deltagerne på workshoppen, at man betonede det resocialiserende element i konfliktrådene. At man betonede, at gerningsmanden fx erkendte sin skyld og forstod konsekvenserne af sin handling. Denne tilgang ville flytte vægten en smule fra offer til gerningsmand i den danske model – men til gengæld ikke fratage gerningsmanden ansvaret for sin kriminelle handling.

En yderligere mulighed for at imødegå truslen handler om at levere dokumentation for opfattelsen af, at konfliktråd har en positiv effekt. Det er RM's vurdering, at det gør konfliktråd til et sårbart emne for politiske vinde, at man ikke har indarbejdet et styrings- og dokumentationssystem, der kan følge med i anvendelsen af konfliktråd i praksis og løbende levere oplysninger om de aktiviteter, resultater og virkninger, der kommer ud af processen. Mens man tidligere i højere grad kunne nøjes med solstrålehistorier, så stilles der i dag større og større krav til dokumentation af indsatser, og det fordrer, at man opbygger styrings- og dokumentationssystemer, samtidig med at man iværksætter fx forsøgsordninger. Gør man det, er man til gengæld bedre stillet i forhold til at kunne underbygge de effekter, man fremhæver omkring en indsats.

5.2.3 *Politireformen – mulige virkninger for kriminalpræventivt arbejde og forsøgsvirksomhed*

Det er tidligere blevet nævnt, at en koncentration af visitationsprocessen på betydeligt færre hænder og en mere stringent tilgang til konfliktråd i almindelighed vil kunne skabe en bedre forankring af den danske model.

I den sammenhæng blev den forestående politikredsreform nævnt som en mulighed. Et af målene med den betydelige reduktion i antallet af politikredse fra 2007 er at skabe bedre mulighed for faglig udvikling gennem større enheder og dermed øget koncentration af faglige ressourcer.

På workshopdagen blev det foreslået at bruge 'Stockholm-modellen' som forbillede. Her henvises til den svenske offerrådgivning i større byer, hvor man har ansat én person på hver politistation med ansvar for hele området. Vedkommende visiterer alle sager og tager gennem en samtale med både offer og gerningsmand stilling til, om sagen er egnet til konfliktråd. Hvis sagen betragtes som sådan, sendes den videre til mægleren.

Denne ansvarsperson har taget vare på rekruttering af mæglere, kontakt til og netværksdannelse med offerrådgivningen samt uddannelse af mæglere og politifolk.

Under alle omstændigheder vil reformen af politikredsene lede til større enheder, men om det leder til en opprioritering af konfliktråd, er ikke givet. Det vil komme an på, hvilke ændringer i organiseringen af den danske model man foretager.

6. Betragtninger over mulige organisatoriske ændringer

På baggrund af den internationale analyse og SWOT-analysen har RM identificeret nogle muligheder for at udvikle den danske model for konfliktråd. Disse muligheder vil vi se nærmere på i dette afsnit.

Vi vil pege på fire emner, inden for hvilke RM mener, at der ligger nogle væsentlige udviklingsmuligheder. I forbindelse med hvert af de fire emner vil vi præsentere andre landes erfaringer og redegøre for vores vurdering af, hvilke konsekvenser forskellige ændringer har for organiseringen af konfliktråd i Danmark.

Det skal understreges, at de fleste berørte ændringer både har styrker og svagheder. Der er endnu ikke udviklet en model, der synes gennemgående internationalt, og som har fået status af *best practice*. Det der synes at karakterisere de lande, hvor konfliktråd er mest udbredt – som fx England – er, at der arbejdes med forskellige modeller, og at man løbende udvikler organiseringen.

Det skal – bl.a. som følge af manglende viden om *best practice* – ydermere understreges, at beslutninger om, hvilken organisering der anvendes, er og bliver et politisk spørgsmål.

6.1 Mere eller mindre inddragelse af politiet

En første overordnet mulighed handler om inddragelsen af politiets ordinære organisation i arbejdet med konfliktråd. Her udspændes et kontinuum mellem to poler. Den ene pol er at integrere arbejdet med konfliktråd helt i politiet, den anden helt at trække det uden for politiets organisation og arbejde.

6.1.1 *At integrere konfliktråd yderligere i politiet*

Den danske model for konfliktråd er blevet drevet frem af aktører, der ikke har været en del af den organisation, der har stået for visitationen af gerningsmænd og ofre til konfliktråd. Man har i forsøgsperioden haft en projektleder tilknyttet Det Kriminalpræventive Råd, og man har efterfølgende lagt projektstyringen direkte ind under rådet, mens det har været politiets sagsbehandlere i tre kredse, der har stået for visitationen.

En mulighed for at udvikle konfliktråd kan være at integrere arbejdet yderligere i politikredsene. En sådan implementering vil kræve en politisk accepteret strategi og implementeringsplan, hvor man placerer ansvaret for alt arbejde med konfliktråd i politiets ledelse.

- Man vil i politiet være dem, der visiterer sager til konfliktråd
- Man vil i politiet være dem, der står for den egentlige mægling

- Og man vil i politiet være dem, der følger med i, om processen nu forløber, som det er intenderet.

Med en sådan ændring ville konfliktråd i højere grad blive en indsats på linje med andre ordinære dele af politiets arbejde på kreds niveau. Man ville dermed gøre konfliktråd til en del af det daglige arbejde frem for et vedhæng opfattet som en ekstra byrde.

Et eksempel på en succesfuld integration af mægling i politiet er Englands system omkring ungdomskriminalitet. Her arbejdes der ud fra en opfattelse af, at straf ikke ændrer adfærd, mens det er noget, som opdragelse formår at gøre. Udgangspunktet er, at samtale og indsigt fremmer forståelsen, hvorfor man forsøger at få gerningsmændene til selv at sætte ord på, hvad de har gjort galt, hvorfor det er forkert, og hvad de kan gøre for at gøre skaden god igen. I arbejdet med genoprettelse indgår konfliktråd som et blandt mange redskaber. Det er vurderingen, at politifolkene efterhånden er kommet til at opfatte konfliktråd som en del af deres arbejde.

Englands ungdomskriminalitetssystem

I England har man med ungdomskriminalitetssystemet vendt op og ned på de normale procedurer for, hvad man gør, når man har fået en tilståelse fra en gerningsmand, og sagen er færdigeftersøgt.

Labour-regeringen havde en klar ambition om at forebygge så meget som muligt, frem for at bruge almindelig straf for de 10- til 18-årige. Derfor lavede man et system, hvor de unge efter at have fået advarsler, kunne blive idømt fra 3 til 12 måneders tjeneste – en såkaldt *referral order*. Hvad tjenesten består i, bliver overladt til et særligt panel, hvor der bl.a. sidder repræsentanter for politiet, en lokal socialuddannet sagsbehandler, en repræsentant indstillet af de lokale sundhedsmyndigheder, en person udpeget af de lokale undervisningsmyndigheder og medlemmer af lokalsamfundet, som i samråd med ofret (hvis der er et, og han/hun ønsker at deltage) og gerningsmanden selv finder frem til et forløb, hvor gerningsmanden bliver draget til ansvar og tager konsekvensen af sine handlinger.

Det er centralt for mange af tiltagene, at der indgås en aftale med gerningsmanden, som han skal overholde. Han er selv med til at indgå aftalen, og der bliver fulgt op på, om han overholder den. Hvis ikke, får det konsekvenser. Det centrale ved en aftale er, at det understøtter, at gerningsmanden forstår og tager konsekvenserne af sine handlinger. Aftalerne tjener samtidig til, at forståelsen varer længere end blot gode intentioner ved mødet med panelet.⁶⁶

At indarbejde konfliktråd helt i politiets organisation fordrer en holdningsændring hos politiet i Danmark i forhold til situationen i dag.

⁶⁶ Liebmann, Marian & Masters, Guy: Victim-Offender mediation in the UK i The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice (red): Victim-Offender Mediation in Europe – Making Restorative Justice Work, Leuven University Press 2000.

Det er RM's vurdering, at man i forbindelse med en integration af konfliktråd i politiet på kort sigt må sikre anvendelsen af konfliktråd gennem en striks overvågnings- og dokumentationspraksis, hvor man effektivt kontrollerer, om sager nu også visiteres videre, når det er relevant.

Det kan i den forbindelse understreges, at man påvirker det, man måler, når man måler, hvilket betyder, at man vil opprioritere den daglige opmærksomhed på konfliktråd blot ved at integrere et dokumentationssystem om emnet i politiets arbejdsgang – fx ved at sikre, at den konkrete sagsbehandler tager stilling, når sager oprettes i politiets edb-system.

På længere sigt vil en ændring skulle forankres i de forskellige kulturbærende dele af politiets systemer – og helst i politiets uddannelse. Jo mere arbejdet med konfliktråd integreres i politifolks uddannelse, jo mere bliver det en naturlig del af det efterfølgende politiarbejde.

Det skal bemærkes, at en sådan ændring ikke nødvendigvis betyder noget for mæglerfunktionen. Denne kan vedblive med at være placeret eksternt i forhold til politiet og dermed vedblive med at være neutral. Det, der er spørgsmålet, er, hvem der pålægges ansvaret for at sager visiteres, og at visiterede sager følges til dørs.

På den anden side kan man vælge, at også selve mæglerfunktionen skal lægges hos politiet. Dette er ikke noget, der har været udtrykt støtte til blandt de aktører, RM har interviewet i processen. Men man kan stadig overveje, hvorvidt nogle gerningsmænd og ofre i højere grad ville indlade sig i en dialog, såfremt denne var ledet af en politimand, med den autoritet han eller hun har.

Nogle af de fordele, der kunne være ved at integrere konfliktråd yderligere i politiets organisation, er, at:

- det sandsynligvis ville øge motivationen blandt politifolk. Alene det, at man flyttede konfliktråd fra at være noget, der kom udefra – ”fra de velmenende kriminologer og bløde jurister uden kontakt med virkelighedens underverden” – til at være en del af politiets organisation, ville sandsynligvis øge tilslutningen
- det ville integrere konfliktråd mere i det daglige politiarbejde og dermed nedtone den irritation, der ligger i at skulle udføre ekstra arbejde i forbindelse med et forsøg, som man ikke rigtig tror på
- man i højere grad kunne tilpasse konfliktråd til de praksisser, der fungerer i den enkelte politikreds og til den enkelte politikreds' størrelse. Ligeledes ville man i højere grad, fra den lokale ledelses side, kunne tilpasse den information om konfliktråd, der måtte være nødvendig, til de lokale omstændigheder
- man i højere grad kunne holde den lokale ledelse ansvarlig over for anvendelsen af konfliktråd.

Nogle af ulemperne ved at knytte mæglingen tættere sammen med politiets organisation er, at:

- konfliktråd kunne drukne i det ordinære politiarbejde, hvor konfliktråd risikerer at blive set som perifert, blødt og tidskrævende
- man fra centralt hold – fx DKR – vil afgive nogle af de styringsredskaber, man har for at sikre, at konfliktråd bliver implementeret efter fastlagte retningslinjer. Jo mere man decentraliserer, jo mindre kan man styre
- man pålægger politiet at bruge ressourcer på noget, som det måske kun er meget få – og måske kun dem der faktisk allerede får noget ud af det – der vil få noget ud af.

6.1.2 *At løsrive konfliktråd yderligere fra politiet*

Et alternativ til at integrere konfliktråd yderligere i politiet er at trække konfliktråd ud af politiets arbejde. Man kunne vælge at drage konsekvensen af det manglende engagement hos politiet og i højere grad løsrive konfliktråd fra organisationen. Hvor løsrivet konfliktråd kan være fra politiet, er der ikke nogle givne svar på.

En mulighed er at løsrive konfliktråd fra det normale politiarbejde og undlade at trække på ressourcer fra politiets sagsbehandlere, men alligevel stadig holde konfliktråd tæt på politiet. Det kunne ske ved at give en socialrådgiver et kontor på politistationen, som man har gjort med den svenske offerrådgivning. I Sverige er det lykkedes at skabe god kontakt mellem politiet og socialrådgiveren. Når der har været en sag med et offer, får socialrådgiveren besked. Hun får kendskab til sagen og får ofrets kontaktoplysninger. Socialrådgiveren overtager herfra den del af sagen, der handler om ofrets velbefindende, mens politiet kan arbejde med klassisk politiarbejde.⁶⁷

Denne model ville løsgive de (mange) ressourcer, som politiet beretter, at de bruger på konfliktråd. Politiets sagsbehandlere føler sig overbebyrdet af pligter, som de ikke opfatter som essensen af politiarbejde. Når de ikke kan nå det hele, bliver de ydelser, der ikke betragtes som kerneydelser, valgt fra.

Principielt ville der ikke være noget til hinder for, at socialrådgiveren formelt kan være ansat hos politiet.

⁶⁷ Eriksson, Lotta, *Sambandet*: - Unga människor är roligare.

Brändström, Jonas, *Polistidningen* nr. 8, 2003: Kränkt gång på gång – Unga brottsofer i akut behov av hjälp.

Präventionscentrum Stockholm, *Socialtjänstförvaltningen*: Hej Kompis, får jeg låna din mobil...?

Inspiration fra Sverige – eller Stockholm-modellen

Sverige har i flere større byer lavet et såkaldt Støttecenter for unge ofre for kriminalitet. Selv om det ikke er det samme som konfliktråd, er der nogle vigtige erfaringer, som kan anvendes i forhold til betragtninger omkring den danske model for konfliktråd.

I den svenske model har socialrådgivere fået kontor på politistationen, hvorfra de forsøger at få fat på alle de ofre, som de hører om. Placeringen på politistationen er strategisk vigtig, fordi det sikrer kontakten til politiet og let adgang til den fornødne information. Grundlæggeren af ordningen, Ann Hellströmer, forklarer, at det helt centrale for det gode samarbejde er placeringen hos politiet. Den daglige kontakt mellem politifolkene og socialrådgiveren skaber den nødvendige forståelse af hinandens arbejde og dermed respekt.

Placeringen af socialrådgivere sammen med politiet betyder, at politiet hører om udbyttet af socialrådgiverens arbejde. Politiet får derved et indblik i socialrådgiverens arbejde, og ifølge interview med Hellströmer kan det i mange tilfælde aflaste politiet. Men Hellströmer understreger, at det kræver, at socialrådgiveren bliver ved med at fortælle politiet om, hvad hun laver. Det er ikke nok i de første to år. Man skal blive ved.

Ann Hellströmer pointerer, at samarbejdet mellem to så forskellige grupper bliver bedre, jo mere tid man bruger sammen. Hvis man mødes én gang om måneden, bliver samarbejdet også derefter. Når man sidder sammen i et åbent kontorlandskab, spiser frokost sammen osv., fylder socialrådgiverens eksistens og arbejde naturligt nok mere i politifolkenes bevidsthed. Derfor husker de at fortælle, at der er kommet en ny sag og overdrage kontaktinformation.

Den fælles placering gør, at når socialrådgiveren fx beder en betjent tage kontakt til et offer og forklarer sagens udvikling, bliver det opfattet som en kollega, der beder om en tjeneste.⁶⁸

En anden mulighed er at henlægge opsynet og kontrollen med, om politiets sagsbehandlere nu også fik spurgt offer og gerningsmand i de sager, hvor et konfliktråd potentielt kunne komme på tale, til en organisation uden for politiet. Her er vi ovre i oprettelsen af en ren kontrolmekanisme, og det er ikke sikkert, at det vil lede til positive effekter i forhold til politiets sagsbehandlers opfattelse af konfliktråd.

Nogle af de fordele, der kunne være ved at løsrive konfliktråd yderligere fra politiet, er, at:

- det ville mindske opfattelsen af, at konfliktråd er en del af de indsatser, der henhører under den udøvende – og dermed sanktionerende – magt. Det kunne måske give nogle grupper et større ønske om at deltage
- man ville sikre, at de der arbejder med konfliktråd, er motiverede og tror på, at det har en effekt

⁶⁸ Präventionscentrum Stockholm, Socialtjänstförvaltningen: Hej Kompis, får jeg låna din mobil...? Eriksson, Lotta, Sambandet: - Unga människor är roligare
Brändström, Jonas, Polistidningen nr. 8, 2003: Kränkt gång på gång – Unga brottsofer i akut behov av hjälp.

- man ikke ville anvende samme mængde af politiets sagsbehandleres ressourcer på noget, som man i politiet ikke rigtigt bakker op omkring.

Nogle af ulemperne ved at fjerne mæglingen fra politiet kunne være, at:

- det mindsker opfattelsen af, at konfliktråd er en del af de indsatser, der henhører under den udøvende – og dermed sanktionerende – magt. Det kunne være, at det ville give nogle grupper et mindre ønske om at deltage. Man kunne formode, at politiet er den myndighed, som nogle af de kriminelle grupper har den bedste og mest stringente kontakt til. I så fald vil en yderligere løsrivelse af konfliktråd fra politiet, og en placering af ordningen blandt de 'bløde og snakkende sagsbehandlere og mæglere', mindske tilskyndelsen til at deltage
- det kan være meget svært at få tilstrækkelig information fra politiet. Hvis konfliktråd distanceres yderligere fra politiets organisation, risikerer man, at kontakten til konfliktrådsinstitutionen af politiet prioriteres endnu lavere end i dag. Og denne kontakt er vigtig, bl.a. for at vide, hvilke sager der er relevante og for at kunne få fat i offer og gerningsmand.

6.2 Muligheder for udvikling af visitationsprocessen

Vi har tidligere været inde på, hvor central selve visitationsprocessen er for konfliktråd – og naturligvis specielt for hvor anvendt konfliktråd bliver. Selv om emnet hænger sammen med diskussionen af, hvor løst konflikttråd skal være i forhold til politiet, har vi vagt at behandle det separat. Vi vil her pege på nogle udviklingsmuligheder, der knytter mere direkte an til visitationsprocessen.

Visitation til konfliktråd

I Norge har man lavet en selvstændig institution for konfliktråd (og andre mæglingssindsatser). Man har placeret en selvstændig konfliktrådsinstitution i hver politikreds over hele landet. Visitation ligger principielt hos alle, såvel private som offentlige instanser, men det er primært fra politiet, at sagerne henvises til mægling. Man har procedurer hos politiet, som foreskriver, at sager rutinemæssigt visiteres til konfliktråd, hvilket nok er en af de væsentligste årsager til, at man har omkring 6.000 sager i konfliktråd om året.⁶⁹

En af fordelene ved at have en statslig institution for konfliktråd er, at tilbuddet bliver meget synligt – i sammenligning med Danmark. Hertil kommer, at man opnår en faglig synergi ved at have så mange mennesker, som beskæftiger sig med mægling i forskellige sammenhænge, at man opbygger et egentligt fagligt miljø.

I Canada har man i nogle stater indrettet systemet således, at forskellige dele af ordensmagten og den dømmende magt kan visitere. Her kan politiet visitere før sigtelsen, anklagemyndigheden kan visitere efter sigtelsen, dommeren kan visitere før dommen i retten, og medarbejdere ved offer-service-institutioner kan visitere efter dommen. Sigtet er, at man på forskellige stadier af et sagsforløb kan blive opmærksom på, at der kan være en gevinst ved konfliktråd.⁷⁰

I USA synes der at være endnu flere visiterende myndigheder – men igen er der også tale om flere forskellige systemer, da hver enkelt stat har egne systemer. Men her kan både dommer, tilsynsværge, anklager, ofrets advokater, forsvarer og politiet anbefale konfliktråd.⁷¹

I Sverige er det mestendels politiet, der visiterer, hvilket sker i omkring halvdelen af sagerne. Men i 1/3 af sagerne er det socialtjenesten.⁷²

En mulighed for udvikling af konfliktråd går gennem forandring af gruppen af personer, der kan visitere. At man i Danmark har lagt sig fast på, at det alene er politiet, der varetager visitationen af sager til konfliktråd, betyder, at der trækkes – eller måske snarere opretholdes – skarpe distinktioner mellem ordensmagtens arbejde og tilstødende felters arbejde. Og det på trods af at man kan hævde, at vi med konfliktråd har flyttet ordensmagtens arbejde i retning af socialt arbejde.

⁶⁹ Paus, K: "Victim-Offender mediation in Norway", The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice (red): Victim-Offender Medation in Europe – Making Restorative Justice Work, Leuven University Press 2000.

⁷⁰ The Canadian Resource Centre for Victims of Crime: Restorative Justice in Canada (www.crcvc.ca/docs/restjust.pdf)

<http://canada.justice.gc.ca/en/ps/voc/rjpap.html#principles>

http://www.lcc.gc.ca/research_project/02_justice_4-en.asp

<http://www.gov.ns.ca/just/rj/rj-framework.htm>

⁷¹ http://www.ojp.usdoj.gov/nij/rest-just/ch4_toc.htm

<http://www.ojp.usdoj.gov/ovc/assist/nvaa2001/chapter4.html>

http://www.ojp.gov/ovc/publications/infores/restorative_justice/bulletin1/files/ncj20180301.pdf.

⁷² Brå: Medling vid brott i Sverige på 2000-tallet, 2005.

Det er RM's vurdering, at man ville kunne opnå flere visitationer, hvis man inddrog fx de sociale myndigheder i visitationsprocessen. Det kunne betyde, at konfliktråd i højere grad ville blive noget, som man ville se som en positiv og fremadrettet mulighed for nogle klienter i de sociale systemer – fx stofmisbrugere i behandlingssystemerne.

Som man har skruet den danske model sammen i dag, er der ikke nogle tanker om – endsige muligheder for – at arbejde med synergi mellem ordensmagts arbejde og de sociale myndigheders arbejde.

RM ser to modeller, som man kan overveje i forhold til denne udvikling. På den ene side kan man – inspireret af erfaringer i England – oprette et organ med repræsentanter fra forskellige grupper, der skal overtage sager, hvor man evt. skal visitere videre til konfliktråd. I så fald ville man kunne samle alt arbejde med at visitere ofre og gerningsmænd videre til forskellige tilbud hos en enkelt myndighed, og lade politiets sagsbehandlere udføre det arbejde flere af dem selv giver udtryk for, er deres kernearbejde – og det er ikke konfliktråd!

Alternativt kan man udbygge visitationssystemet, så man i højere grad inddrager den sagsbehandler, der kender ofret eller gerningsmanden. Sagsbehandleren kan så vurdere, om en sag er egnet til at sende i konfliktråd. Man kan med en sådan udvikling henlægge visitationen af sager til konfliktråd til andre – eller bare flere – instanser, fx til sagsbehandlere i det sociale system, sagsbehandlere og læger i sundhedssystemet – specielt misbrugssystemet – dommere, der har sagerne, eller de lokale præster og imamer. Her vil processen være, at andre aktører, der i forvejen kender gerningsmanden godt, kan skubbe på for at få ham eller hende til at deltage i konfliktråd.

Med en sådan model arbejdes der videre med de relationer, der allerede findes – specielt i de sociale systemer, hvor man har egentlige klient-sagsbehandler-kontakter – frem for at sende borgere videre til et andet system, der så skal visitere videre igen.

Det vil være helt centralt for en eventuel succes i forhold til denne udvikling, at man breder viden om muligheden for konfliktråd meget mere ud i de sociale organisationer. Hvis konfliktråd vedbliver med at leve en lige så hengemt tilværelse som i dag, visiteres der næppe mange sager fra sagsbehandlere ansat uden for politiets organisation.

Nogle af de fordele, der kan være ved at brede visitationskompetencen ud, er:

- at der kommer flere forskellige synsvinkler på, om konfliktråd gavner en gerningsmand
- at man i visitationen inkluderer aktører, der er mindre orienteret mod det traditionelle straffesystem og måske er lidt mere åbne over for 'blødere' dele af sanktionssystemet, hvilket sandsynligvis igen vil give flere visitationer
- at man kan arbejde mere med motiveringen af gerningsmanden, hvis dette arbejde bliver udført af personer, der allerede har kontakt med vedkommende i andre sammenhænge – fx i forbindelse med hans eller hendes kontanthjælp eller metadonudlevering.

Såfremt man vælger en ændring, der etablerer et fælles organ, hvor forskellige aktører kan drøfte deres syn på konfliktråd fra forskellige positioner, vil man desuden kunne lægge flere forskellige perspektiver på konfliktråd og få belyst gevinsterne fra flere sider, også fra sider der er mindre orienteret mod den traditionelle juridiske sektor.

Det er klart, at en sådan ændring trækker konfliktråd i retning af at være socialt arbejde over for gerningsmanden, frem for at have en så høj grad af offerfokusering, og det er en udvikling, der ikke blandt de interviewede politifolk synes at være opbakning til.

På den anden side kan ulemperne ved at brede visitationskompetencen ud bl.a. være:

- at det kræver overvejelser over opgavefordelingen i forhold til kontakt med ofret – specielt hvis man beslutter at arbejde med en model uden et centralt visitationsorgan. Hvis andre kan visitere gerningsmænd, skal man overveje, hvorledes man vil håndtere offerkontakten. Skal denne i så fald også kunne gennemføres af andre end politiet? Og hvad vil det fremkalde af følelser hos ofret, hvis hun/han, efter at have været udsat for overgreb, bliver kontaktet af sociale myndigheder, som hun eller han aldrig selv har taget kontakt til? Vælger man at arbejde med et organ, der overtager sager og i fællesskab beslutter, om man vil arbejde for konfliktråd, bliver problematikken noget mindre
- man vil med udbredelsen sætte væsentlig mere fokus på konfliktråd som en mulighed for at arbejde med gerningsmanden, frem for en mulighed for ofret til at få en undskyldning og en forklaring. Det er en ændring, der bør være forankret i politisk opbakning, og den opbakning synes ikke at være til stede for tiden i Danmark, ligesom der også synes at være en væsentlig modstand hos politiet
- indfører man et ekstra organ i visitationsprocessen, forlænger man processen frem til den egentlige mægling for både offer og gerningsmand. Det er næppe forbedrende for parternes opbakning til konfliktråd.

Den automatiske visitation

Norge har lige som England valgt at standard-visitere en masse sager til konfliktråd. Det drejer sig om alle de mindre alvorlige sager, hvor parterne "burde" kunne komme frem til en løsning selv. Man har tydeligt meldt ud fra politisk hold, at det ville være godt for ofret, godt for gerningsmanden og godt for samfundet, hvis parterne selv kunne løse nogle af deres konflikter. Igen vejer hensynet til ofret dog så tungt, at man ikke tvinger ofre til konfliktråd, men for så vidt angår gerningsmanden, bruger man i nogen grad tvang. Således er alternativet til, at parterne selv finder en løsning gennem konfliktråd, at sagen fortsætter ved domstolen.⁷³

⁷³ Paus, K: "Victim-Offender mediation in Norway", The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice (red): Victim-Offender Mediation in Europe – Making Restorative Justice Work, Leuven University Press 2000.

Hareide, Dag: Politiet som mægler.

6.3 Konfliktråd alene eller konfliktråd i en vifte af tilbud

Et tredje forhold, der kan lede til udvikling, handler om, hvordan man ser konfliktråd i sammenhæng med andre indsatser. Spørgsmålet er, om konfliktråd ses som en indsats, der står alene, eller om der er tale om én indsats i en bred vifte af tilbud rettet mod rehabilitering af ofre, resocialisering af gerningsmand og genskabelse af lokalsamfundets balancer.

Selv om man i Danmark har mere og mere fokus på mægling – fx i skoler ved mobning, mellem virksomheder og i statsamter ved skilsmisser – har man inden for strafferetsområdet i Danmark valgt det, som vi vil kalde en meget snæver tilgang. Her ser man alene konfliktråd inden for nogle meget afgrænsede rammer, der præciserer:

- at der skal være et offer,
- at der skal være en gerningsmand,
- og at der skal være en neutral mægler.

Denne strukturerede og afklarede tilgang står i modsætning til særligt USA og Canada, hvor man arbejder med mange forskellige former for mægling, men også i Norge og England bruges mægling mere bredt.

En vifte af beslægtede alternativer til konfliktråd

En vifte af alternativer til konfliktråd kan skabes med inspiration fra de andre lande, vi har set nærmere på.

Et alternativ kan kaldes **familiegruppe-konferencer**. Modellen er bygget op omkring konfrontationen mellem gerningsmand og offer, men det væsentlige er, at modellen inddrager begge parterens nære sociale omgangskreds. Ved mødet er det således gerningsmanden og dennes familie og/eller nære venner, der mødes med ofret og dennes familie og/eller nære venner i en mæglet konfrontation. Denne form for konfliktråd er inspireret af den new zealandske Maori-tradition. I dag anvendes modellen bl.a. i nogle delstater i Canada, og anvendes især over for unge gerningsmænd. Med modellen får man bl.a. forankret det videre arbejde med at hindre fremtidige regelbrud fra gerningsmandens side samt det videre arbejde med ofrets krisebearbejdelse i de to parterens nære sociale netværk.

En anden model kan kaldes **Domscirkler**. Igen baserer modellen sig på en udbredelse af gruppen, der inddrages i mæglingen. Her kan bl.a. inddrages offer, gerningsmand, deres familier samt repræsentanter for lokalsamfundet. Denne gruppe af direkte og indirekte berørte mødes så med en dommer, med advokater og med politi for sammen at høre forskellige parterens beretninger og sammen finde frem til en passende sanktion over for gerningsmanden. Modellen kan findes i bl.a. USA og Canada.

Helingscirkler er bygget op som en høring, hvor deltagerne kan udtrykke deres følelser, og hvor formålet er at vise, at sagen er afsluttet, og at både offer og gerningsmand har undergået en personlig forandring. Igen er det i USA og Canada, man finder anvendelse af metoden.

En sidste model kaldes **Samfundsreparerende høringer**. Ideen er også her at få borgerne til at involvere og engagere sig i retssystemet. Sigtet er at reintegrere

offer og gerningsmand i samfundet igen. Det ønsker man, fordi man mener, at gerningsmanden oprindeligt begik forbrydelsen, fordi han var dårligt integreret i sit lokalsamfund. Jo bedre man kan integrere ham, des sværere vil det blive for ham at forbyde sig på ny. Rent praktisk foregår høringen over for et panel af borgere, som kan idømme gerningsmanden samfundstjeneste. En vigtig del af processen er samtaler mellem offer, gerningsmand og panelet, hvor motiver afdækkes og diskuteres. Denne metode bruges primært i forbindelse med mindre ikke-voldsrelaterede forseelser.⁷⁴

At opfatte konfliktråd som en del af en vifte af muligheder giver nogle andre udviklingsperspektiver end at se konfliktråd som et enkeltstående forsøg.

Det er RM's vurdering, at man med en vifte af muligheder i højere grad kan tilpasse en indsats til det enkelte sagspar. Har man flere strenge at spille på, kan man kombinere indsatser på flere måder, end hvis man alene har en enkelt – og som i Danmark ganske velstruktureret – proces, som alle deltagere skal igennem.

I fx England opfordrer man i høj grad fra regeringens side til, at man forsøger sig frem med brugen af konfliktråd for at finde den form, der passer til både gerningsmand og offer – selvfølgelig under forudsætning af, at hensynet til ofret altid vejer tungest, og at han eller hun skal kunne vælge til og fra. At der kan være behov for at prøve sig frem med forskellige modeller, understøttes af, at vi i dag ikke har nogen viden om, hvad der faktisk virker, og derfor ikke har nogen vidensforankret *best practice*.

Men det er klart, at et sådant system – hvor man skal prioritere, tilvælge eller fravælge indsatser – kræver flere ressourcer og kompetencer blandt de involverede aktører. Der skal være nogen, der har styr på indsatserne, og som kan vurdere, hvad en given gerningsmand og et givet offer har behov for og får mest ud af. Det er dermed RM's vurdering, at en sådan etablering af en vifte af tilbud fordrer en professionalisering af aktørerne involveret i konfliktråd.

Afsætter man således ressourcerne til at gennemføre en øget satsning på forskellige former for mægling, vil det kunne lede til en professionalisering af indsatsen samt give mulighed for at anvende flere metoder og i højere grad arbejde med udgangspunkt i det enkelte offer og den enkelte gerningsmand. Men det kræver, at midlerne tildeles arbejdet, og at der er politisk opbakning til det, og det er der ikke meget, der tyder på i dag.

6.4 Sigtet – og dermed målgruppeafgrænsning – for konfliktråd

Formålet med konfliktråd er beskrevet i en formålsparagraf. Her nævnes for det første, at det er ofret, der skal have mulighed for at få løst op for sine frustrationer og sin

⁷⁴ <http://canada.justice.gc.ca/en/ps/voc/rjpap.html#principles>
www.crcvc.ca/docs/restjust.pdf

”Family Group Conferencing” 2000, Center for restorative justice and peacemaking
http://www.ojp.usdoj.gov/nij/rest-just/CH5/3_sntcir.htm.

angst, så han/hun bliver mere tryk i hverdagen. For det andet nævnes gerningsmanden, der skal ansvarliggøres og derved vælge at afstå fra kriminalitet senere. Men på trods af den todelte formålsparagraf, er det den gennemgående vurdering fra de interviewede, at der i den danske model er endog et meget klart fokus på ofret.

Dette understreges af, at der ikke skal være andre motiver end anger for gerningsmanden til at deltage i de danske konfliktråd. Selv om flere mæglere har givet udtryk for, at det rent faktisk betyder noget for strafudmålingen, og at flere gerningsmænd også er motiveret af en tro på, at det har betydning for strafudmålingen, så hedder det officielt, at det ikke skal tages i betragtning.

Langt de fleste lande vi har undersøgt, har primært fokuseret på gerningsmandens resocialisering og på genoprettelse af en social orden. Det gælder fx England og Norge, hvor indgåelse af en aftale om bod og bedring kan være et alternativ til straf i mindre alvorlige sager. Det skal dog understreges, at man alle steder over hensynet til gerningsmanden prioriterer, at uanset hvad han står til at opnå, må det aldrig foregå på ofrets bekostning.⁷⁵

Restorative Justice

Gennem de sidste årtier er der i fx England blevet fokuseret mere og mere på begrebet *restorative justice*. En af de centrale forståelser bag begrebet er, at straf ikke får folk til at ændre adfærd. Man mener, at man overalt ser det samme mønster: At fanger i fængsler i høj grad er gengangere. Nok afholder straffene mange andre mennesker fra at overtræde loven, men de ændrer sjældent adfærden hos de kriminelle.

Restorative justice er en retsforståelse som omfatter, at man prøver at påvirke den kriminelle til at ændre adfærd på andre måder. Det handler om, at der for gerningsmanden skal være sammenhæng mellem forbrydelse og straf. Et oplagt eksempel er, at hærværksmanden selv skal udbedre de skader, hun eller han har forvoldt. Har man malet graffiti, må man vaske det væk. Det handler om at få gerningsmanden til at forstå, hvilke konsekvenser hans eller hendes gerninger har for dem, det går ud over.

Hvis man har overfaldet en person, og denne person er blevet invalideret, så skal gerningsmandens irritation ikke rette sig mod, at han eller hun skal i fængsel. Gerningsmanden skal konfronteres med, hvordan det har påvirket ofrets liv og vedkommendes families liv at være blevet invalideret. Gerningsmanden skal tvinges til at forholde sig til, hvordan hans gerninger har påvirket ofrene.

Et andet element i *restorative justice* er at imødegå den fremmedgørende påvirkning, som et traditionelt retssystem kan have på ofre. I stedet skal ofret inddrages. Mødes med gerningsmanden og deltage i afgørelser af, hvilke konsekvenser forbrydelsen skal have for gerningsmanden.⁷⁶

⁷⁵ Paus, K: "Victim-Offender mediation in Norway", The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice (red): Victim-Offender Mediation in Europe – Making Restorative Justice Work, Leuven University Press, 2000.

⁷⁶ International Institute for Restorative Practices: Restorative Aspects in the Dutch Juvenile Justice System, 2000.

Graden af fokusering på forebyggelse har væsentlige implikationer for, hvilke sager man kan lave konfliktråd med, og hvem der kan deltage. Det har i den forbindelse betydning, hvor bredt man definerer især offer. Alle modeller – også den danske – har en central komponent opbygget omkring et reguleret møde mellem offer og gerningsmand. Men en del modeller har hertil andre komponenter, der i mindre grad forudsætter et entydigt offer. I og med at mange kriminelle forseelser ikke efterlader en egentlig krænket person, men et krænket lokalsamfund, eller en krænket moral, har man i flere modeller indbygget mulighed for at føre konfliktråd mellem delinkventen og samfundet.

Hvis det primære formål er, at den krænkede skal hjælpes over sit traume, er sådanne mæglinger mellem gerningsmanden og lokalsamfundet ikke meget bevendt, og der er så ikke vundet noget ved at inddrage en butikschef fra et større supermarked, hvorfra en ung har stjålet, i et konfliktråd.

Hvis det primære formål imidlertid er at lære gerningsmanden, at det er forkert at stjæle, uanset hvem man stjæler fra, så har det lige så stor betydning, at butikstyven kommer i konfliktråd med butikschefen fra supermarkedet, som det har at voldsmanden konfronteres med sit offer. Uanset, at formålet i denne model er at påvirke gerningsmanden, vejer hensynet til ofrets interesser i samtlige modeller, som nævnt tidligere, tungest.

På trods af at det i formuleringen af formålet med konfliktråd i Danmark hedder, at ”gerningsmanden skal ansvarliggøres og afstå fra kriminalitet senere”, så arbejder man i høj grad – i hvert fald hos den visiterende myndighed – med et perspektiv på gerningsmanden, som en der skal angre sine handlinger. Man er, som nævnt tidligere, meget eksplicit omkring, at der ikke må være motiver i forhold til egeninteresser – som fx nedslag i staffen, eller at sager helt droppes.

Der er næppe tvivl om, at man ville kunne anvende konfliktråd i videre udstrækning, såfremt man også i den danske model inddrog et kriminalpræventivt sigte og dermed i højere grad åbnede for muligheden for at arbejde mere bevidst med gerningsmandens motivation for deltagelse.

Marshall, Tony F., The Home Office Research and Statistics Directorate: Restorative Justice – An overview, 1999.

Miers, David: An International Review of Restorative Justice, Crime Reduction research, Paper 10.

Mestitz, Anna, Research Institute on Judicial Systems of the National Research Council: A Grotius project on victim-offender mediation with youth offenders in Europe.

7. Litteraturliste

7.1 Generel information om mægling

Miers, David & Willemsens, Jolien (red): Mapping Restorative Justice – Development in 25 European Countries, European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice, 2004.

The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice (red): Victim-Offender Mediation in Europe – Making Restorative Justice Work, Leuven University Press, 2000.

Marshall, Tony F., The Home Office Research and Statistics Directorate: Restorative Justice – An overview, 1999.

Miers, David: An International Review of Restorative Justice, Crime Reduction research, Paper 10.

Mestitz, Anna, Research Institute on Judicial Systems of the National Research Council: A Grotius project on victim-offender mediation with youth offenders in Europe.

Fagerlund, Maj for The Ålands Fredsinstitut: Medling i brott- och tvistemål, <http://www.n-f-m.org/>.

Nordisk Forum for Mægling: Nordisk oversigt over Konflikthåndtering.

Coates, Robert B.; Burns, Heather; and Umbreit, Mark S.: Why Victims Choose to Meet with Offenders in Promoting and enhancing Restorative justice dialog, principles and practice No 18, Fall 2004.

7.2 Norge

Hareide, Dag: Politiet som mægler

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

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

Forskrift om megling i konfliktråd. (Fastsatt ved Regjeringens res. 13. august 1992 i medhold av lov 15. mars 1991 nr. 3 om megling i konfliktråd § 3. Fremmet av Justis- og politidepartementet. Endret 19 april 1993 nr. 306, 19 des 2003 nr. 1674.)

Paus, K: "Victim-Offender mediation in Norway" The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice (red): Victim-Offender Mediation in Europe – Making Restorative Justice Work, Leuven University Press, 2000.

Bolstad, Torunn: "Norway" in Miers, David & Willemsens, Jolien (red): Mapping Restorative Justice – Development in 25 European Countries, European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice, 2004.

7.3 Sverige

Brå: Medling vid brott i Sverige på 2000-talet, 2005.

Svensk Forfatningssamling, 2002, 445.

Regeringens Proposition, 2001/02:126: Medling med anledning av brott.

Præventionscentrum Stockholm, Socialtjänstförvaltningen: Hej Kompis, får jeg låna din mobil...?

Stockholm Stad: Utsatt för brott?

Prof. Dr. Klette, Hans: Mediation in penal matters in Sweden.

Eriksson, Lotta, Sambandet: - Unga människor är roligare.

Brändström, Jonas, Polistidningen nr. 8, 2003: Kränkt gång på gång – Unga brottsofer i akut behov av hjälp.

Socialstyrelsen: Socialtjänstens stöd till unga brottsoffer, februar 2005.

http://www.stockholm.se/templates/template_236.asp_Q_number_E_63588_A_category_E_13067_A_cat1_E_163_A_cat2_E_13073_A_cat3_E_24_A_c_E_13073_A_name_E_Medling.

http://www.bra.se/extra/pod/?module_instance=6.

7.4 Danmark

Clausen S. (2006): "Alternativer til frihedsstraf". Under udgivelse i antologi på DJØF.

Henriksen, Claus Syberg, CASA: Evaluering af konfliktråd, Februar 2003.

Udskrift af førstebehandling af beslutningsforslag nr. B 88.

Det Kriminalpræventive Råd: Konfliktråd i Danmark, Statusnotat, april 2003.

Amphion-Encore for Det Kriminalpræventive Råd: Konfliktråd i Danmark. Design af en forsøgsordning 1997-2000, December 1997.

Div. interne papirer fra Det Kriminalpræventive Råd.

Det Kriminalpræventive Råd: Nyhedsbrev nr. 5., 2000 <http://www.dkr.dk/sw1115.asp>.

Madsen, Karin Sten, Center for Voldtægtsofre: Kan den krænkede bruge konfliktrådenes tilbud?

7.5 USA

http://www.ojp.usdoj.gov/nij/rest-just/ch4_toc.htm.

<http://www.ojp.usdoj.gov/ovc/assist/nvaa2001/chapter4.html>.

http://www.ojp.gov/ovc/publications/infores/restorative_justice/bulletin1/files/ncj20180301.pdf.

<http://2ssw.che.umn.edu/rjp/Resources/Documents/National%20Review.pdf>.

”Guidelines for Victim-Sensitive Victim-Offender mediation: Restorative justice Through Dialogue”, Office for Victims of crime, 2000.

”Family Group Conferencing” 2000, Center for restorative justice and peacemaking.

http://www.ojp.usdoj.gov/nij/rest-just/CH5/3_sntcir.htm.

<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/occ-resjus.pdf>.

<http://wcr.sonoma.edu/v1n1/umbreitbio.html>

<http://www.djj.state.fl.us/Parents/juvenileprocess.html#stepone>

Office for Victims of Crime, U.S. Department of Justice: OVC Bulletin, VOMA, Autumn, 2002.

Coates, Robert; Umbreit, Mark; and Vos, Betty: A Case Study of Developing a Systemic Approach toward Restorative Justice in Washington County, Minnesota.

7.6 England (og Wales)

Mediation UK: Victim Offender Mediation, Guideline for Starting a Service.

Quill, Deidre & Wynne, Jean (red.): Victim & Offender Mediation Handbook; Save the Children & West Yorkshire Probation Service, 1993.

Criminal Justice System: Restorative Justice: Helping to meet local needs.

Criminal Justice System: Restorative Justice: The Government’s Strategy 22nd July 2003.

Wright, Martin: David Blunkett's big idea in The Observer Crime and Justice debate, Sunday July 2002.

Rethinking Crime and Punishment: What do the public really feel about non-custodial penalties?, November 2002.

Rethinking Crime and Punishment: Restorative Justice – An idea whose time has come?, March 2004.

Rethinking Crime and Punishment: Victim's and defendants' rights: can they be reconciled?, April 2005.

Rethinking Crime and Punishment & Esmée Fairbairn: Rethinking Crime and Punishment: Executive Summary.

Rethinking Crime and Punishment: Tackling Crime in the Community – Proposals for action.

Temko, Ned: Anti-bullying protests force policy U-turn i The Observer, 28. August, 2005.

Law of Criminal Justice System, Youth Justice §§ 37-72.

Youth Justice Board for England and Wales: Youth Justice Annual Statistics 03/04.

Liebmann, Marian & Masters, Guy: Victim-Offender mediation in the UK i The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice (red): Victim-Offender Mediation in Europe – Making Restorative Justice Work, Leuven University Press 2000.

7.7 Canada

<http://www.sfu.ca/crj/about.htm>.

The Canadian Resource Centre for Victims of Crime: Restorative Justice in Canada. (www.crcvc.ca/docs/restjust.pdf.)

<http://canada.justice.gc.ca/en/ps/voc/rjpap.html#principles>.

http://www.lcc.gc.ca/research_project/02_justice_4-en.asp.

<http://www.gov.ns.ca/just/rj/rj-framework.htm>.

<http://www.mcc.org/canada/victimvoice/Safe%20Justice%20Encounters.pdf>.

<http://www.justice.gc.ca/en/ps/voc/apnd.html>.

http://www.psepc-sppcc.gc.ca/publications/corrections/cjp/cjp_toc_e.asp.

http://www.sfu.ca/crj/database/scholar/170_21.htm.

7.8 Øvrige

7.8.1 *Holland*

International Institute for Restorative Practices: Restorative Aspects in the Dutch Juvenile Justice System, 2000.

Hokwerda, Ytje Minke: Victim-Offender Mediation with juvenile offenders in the Netherlands, 2000.

7.8.2 *Australien*

Strang, Heather, Criminology Research Council: Restorative justice programs in Australia: a report to the CRC.

Australian Institute of Criminology: Restorative Justice: An Australian perspective.

7.8.3 *Finland*

Brunila, Teuri: Code of Procedure: The present Law concerning settlement in procedure and the law proposal about separate court mediation in Finland.

Eskelinen, Ossi & Iivari, Juhani: Categories and profiles of juvenile offences.

7.8.4 *New Zealand*

<http://www.pfnz.org.nz/index.htm>.

<http://www.justice.govt.nz/pubs/reports/1996/restorative/index.html>.

<http://www.justice.govt.nz/restorative-justice/parta.html>.

<http://www.justice.govt.nz/restorative-justice/rjprinciples.pdf>.

Bilag a: Spørgsmål der har været styrende for vores litteraturgennemgang

Fremgangsmåde

Det kan være vanskeligt at være systematisk i netsøgninger, hvor der hele tiden kommer interessante links. Men det er vigtigt, at man vender tilbage til strategien. Tænk på skelettet i en fisk: Der er en rygrad og en masse afstikkere. Begynd med hovedet – centraladministrationen i et land – check så interesseorganisationer, forskning og praktikere. Hav hele tiden de fem emner for øje. Efterhånden får vi så udfyldt så mange felter som muligt i en matrix:

	Land A	Land B	...	Land X
Emne 1				
Emne 2				
Emne 3				
...				
Evalueringer?				

Emner

Der skal søges efter information om følgende emner.

- 1) Hvilke faggrupper er involveret i konfliktråd, og hvem gør hvad i forhold til visitation?
 - a. Hvem møder gerningsmand og offer i forhold til konfliktråd?
 - b. Hvem beslutter, om der skal spørges om konfliktråd?
 - c. Hvem forespørger om deltagelse?
 - d. Hvem visiterer videre og til hvem?
 - e. Er politiet involveret?
 - f. Er der mæglere involveret? – Hvem er mæglerne?
 - g. Er der andre involveret? – Hvem er det?
 - h. Er der nogen former for kontrol af, om det er de rigtige sager, der visiteres videre?
 - i. Hvordan er relationen mellem de forskellige involverede – er der noget brok? Er der nogen ros? Er der nogen faggrænsestridigheder?
 - j. Er der nogen argumentation for, at man gør, som det er tilfældet? – Er der nogen argumentation for styrker og svagheder? – Er der nogen præsentation af rationaler bag?
- 2) Hvordan er konfliktråd formelt organiseret?
 - a. Er konfliktråd en del af politiet?
 - b. Er det en del af anden offentlig myndighed?
 - c. Er det noget selvstændigt?
 - d. Hvordan er anknytningen til andre myndigheder?
 - e. Hvordan er anknytningen til politiets ledelse?
 - f. Hvem leder konfliktrådene – nationalt? lokalt?

- g. Hvordan er den daglige ledelse i forhold til den overordnede ledelse? Er der en projektleder? Er hun en del af politiet eller noget andet?
 - h. Er der nogen viden om samspejlet mellem konfliktrådenes daglige ledelse og politiets ledelse hhv. frontpersonale?
 - i. Har man implementeret konfliktrådene efter en på forhånd udarbejdet strategi?
 - j. Har man haft entydig opbakning fra politiets eller andres ledelse?
 - k. Tegn et organisationsdiagram
 - l. Er der nogen argumentation for, at man gør, som det er tilfældet? – Er der nogen argumentation for styrker og svagheder? – Er der nogen præsentation af rationaler bag?
- 3) Hvordan er konfliktråd processuelt organiseret?
- a. Hvad er forløbet?
 - b. Hvad er tidsrammen?
 - c. Hvem gør hvad hvornår?
 - d. Kan vi få et indblik i, hvor mange sager der bliver behandlet på hvilke trin – Og hvor mange der falder fra?
 - e. Tegn et procesdiagram
 - f. Er der nogen argumentation for, at man gør, som det er tilfældet? – Er der nogen argumentation for styrker og svagheder? – Er der nogen præsentation af rationaler bag?
- 4) Hvordan arbejder man i forhold til offer og gerningsmand?
- a. Hvad vil man gerne opnå over for offer?
 - b. Hvad vil man gerne opnå over for gerningsmand?
 - c. Er der andre parter, gerningsmanden kan sidde overfor?
 - d. Hvornår kontakter man offer?
 - e. Hvornår kontakter man gerningsmand?
 - f. Er der frivillighed i forhold til deltagelse?
 - g. Er der nogen argumentation for, at man gør, som det er tilfældet? – Er der nogen argumentation for styrker og svagheder? – Er der nogen præsentation af rationaler bag?
- 5) Hvilke sager kan komme for konfliktråd?
- a. Alle?
 - b. Nogle – hvilke og hvorfor? Er der en sammenhæng med den mulige strafferamme?
 - c. Kan konfliktråd indvirke på dommen?
 - d. Kan konfliktråd indgå som en del af straffen?
 - e. Er der nogen argumentation for, at man gør, som det er tilfældet? – Er der nogen argumentation for styrker og svagheder? – Er der nogen præsentation af rationaler bag?