



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2009
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsnr.: 2008-730-0799
Dok.: CSO41146

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende betænkning nr. 1501/2008 om konfliktråd

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Betænkning nr. 1501/2008 afgivet af Udvalget om konfliktråd (herefter ”udvalget”) har været sendt i høring hos:

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af Beskikkede Advokater, Institut for Menneskerettigheder, Retssikkerhedsfonden, Retspolitisk Forening, Amnesty International, Det Kriminalpræventive Råd, Foreningen for Mediation/Konfliktmægling, Center for Konfliktløsning, Danske Advokater, Landsforeningen Hjælp Voldsofre, Center for Voldtægts ofre (Rigshospitalet), Joan-Søstrene (Dannerhusets rådgivning) og Offerrådgivningen i Danmark.

Justitsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i kursiv.

2. Høringssvarene

2.1. Generelt

Domstolsstyrelsen, HK Landsklubben Danmarks Domstole og Politiforbundet har ikke bemærkninger til betænkningen.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Det Kriminalpræventive Råd og Landsforeningen Hjælp Voldsofre bemærker, at de har været repræsenteret i Udvalget om konfliktråd og ikke har yderligere bemærkninger til betænkningen.

Rigspolitiet tilslutter sig indholdet af betænkningen, herunder flertallets forslag.

Rigsadvokaten, Østre Landsret, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Advokatrådet, Landsforeningen af Beskikkede Advokater, Danske Advokater, Joan-Søstrene og Offerrådgivningen i Danmark tilslutter sig betænkningens forslag om etablering af en landsdækkende og permanent ordning med konfliktråd.

Institut for Menneskerettigheder tilslutter sig betænkningens forslag om at gøre konfliktråd permanent og landsdækkende. Instituttet finder, at det kan have fordele med visitation til konfliktråd i en instans, som er mindre orienteret imod det traditionelle straffesystem, og at det i forbindelse med en kommende evaluering af ordningen bør overvejes, om forankringen af konfliktråd i politiet er optimal. Instituttet finder det afgørende, at ordningen kommunikeres ud i en bred offentlighed ved informationskampagner mv., og at der bliver tale om en hurtig og effektiv visitation af sager til mægling i konfliktråd.

Foreningen for Mediation/Konfliktmægling tilslutter sig anbefalingerne om en central og lokal organisering af konfliktråd og anfører, at det bør fremgå af lovens bemærkninger, at Rigspolitiet som central myndighed bl.a. skal varetage kvalitetssikring og kvalitetsudvikling af konfliktrådsordningen.

Center for Konfliktløsning bakker op om forslaget om at indføre en ordning med konfliktråd og anbefaler, at der gøres en særlig indsats for at udarbejde og distribuere informationsmateriale om konfliktråd til befolkningen i almindelighed og de involverede myndigheder i særdeleshed. Det er væsentligt, at der afsættes midler til en løbende evaluering af ordningen, og at der igangsættes forskning, som kan belyse effekten af konfliktråd for henholdsvis gerningspersoner og forurettede samt samspillet mellem konfliktråd og det øvrige strafferetlige system.

Retspolitisk Forening støtter forslaget om en landsdækkende ordning med konfliktråd, som kan udgøre en konstruktiv måde at tage hensyn til kriminalitetens ofre samtidig med, at der tages hensyn til resocialisering

af gerningsmændene og til samfundets interesse i at mindske omkostningerne ved kriminalitet. Foreningen er enig i, at en række spørgsmål vedrørende en sådan ordning ikke er egnet til regulering i en lovtekst, og bemærker, at det samtidig stiller krav om oplysningskampagner mv. og om, at bl.a. politiet motiveres til at integrere overvejelser om konfliktrådsbehandling i sagsbehandlingen.

Som anført af udvalget vil det normalt være politiet, der først får kendskab til de sager, som kan være egnede til konfliktrådsbehandling, og politiet vil tidligt i forløbet komme i kontakt med både gerningsmanden og den forurettede. Justitsministeriet er på denne baggrund enig med udvalget i, at organiseringen af konfliktråd bør tage udgangspunkt i politikredsene og med Rigspolitiet som central myndighed i konfliktrådsordningen.

Hvis lovforslaget vedtages, vil Rigspolitiet få det overordnede ansvar for den nærmere tilrettelæggelse af konfliktrådsordningen, herunder den overordnede administration og løbende evaluering af ordningen. Rigspolitiet vil også skulle varetage opgaver med uddannelse og efteruddannelse af mæglere og med udarbejdelse og distribution af relevant informationsmateriale om konfliktrådsordningen. I det omfang der er behov for det, vil Rigspolitiet som central myndighed desuden kunne udarbejde vejledninger, retningslinjer mv. på området, herunder vedrørende politiets håndtering af sager, der kan være egnede til behandling i konfliktråd. Som nævnt i lovforslagets bemærkninger vil konfliktrådsordningen i givet fald også indgå i politiuddannelsen.

Som der nærmere er redegjort for i pkt. 3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, vil der i givet fald blive tale om en toleddet visitation i politiets regi, hvor den endelige vurdering af, om sagen bør henvises til konfliktråd foretages af en lokal konfliktrådskoordinator i politikredsen. Denne visitationsordning vil efter Justitsministeriets opfattelse bidrage til, at alle relevante sager henvises til behandling i konfliktråd.

2.2. Mæglerne

Danske Advokater går ud fra, at også advokater og/eller mediatorer kan komme i betragtning ved udpegelse af mæglere til den foreslåede konfliktrådsordning.

Center for Konfliktløsning anfører, at der bør tilbydes en uddannelse, der giver deltagerne teoretiske og praktiske færdigheder inden for konfliktmægling, og som bl.a. belyser etik og retssikkerhed. Det bør være en betingelse for at fungere som mægler, at den pågældende har gennemført den udbudte uddannelse eller en lignende uddannelse af tilsvarende kvalitet, og at mæglerne løbende modtager supervision og efteruddannelse.

Foreningen for Mediation/Konfliktmægling finder, at mæglerens rolle bør præciseres i lovtæksten, herunder at mægleren ikke må fremkomme med forslag og ikke træffe afgørelse i sagen. Det bør ligeledes fremgå af lovtæksten, at der er tale om en ”struktureret proces med en neutral mægler”. Foreningen anbefaler, at alle, der skal mægle i konfliktråd, skal have gennemført en uddannelse, der specifikt er rettet mod mægling i straffesager. En sådan uddannelse kan eventuelt indeholde en obligatorisk del og en del, der kan dispenseres fra, hvis den pågældende har en anden relevant uddannelse.

Center for Voldtægtsofre finder det vigtigt, at mæglerne i en ordning, der også giver mulighed for konfliktråd i sager om vold i familiære relationer, gennem uddannelse bliver kvalificeret til at påtage sig mediation i konflikter, hvor køns- og magtfuldhed dominerer. Det bør overvejes at specialuddanne personer, der behandler sager om vold i familien.

Offerrådgivningen i Danmark finder, at der fra centralt hold bør udarbejdes retningslinjer for uddannelse og udpegning af mæglere, herunder om muligheden for at afsætte uegnede mæglere.

Hvis lovforslaget vedtages, vil Rigspolitiet som central myndighed bl.a. få ansvaret for uddannelse og efteruddannelse samt udpegning af mæglerne til politikredsens konfliktråd. I overensstemmelse med udvalgets anbefaling vil der i givet fald blive udbudt en konfliktråds-mægleruddannelse med det formål at give deltagerne teoretiske og praktiske færdigheder inden for konfliktråds-mægling mv. Det anførte i visse af høringssvarene om mægling i sager om vold i familien mv. vil indgå i de videre overvejelser om udformningen af denne uddannelse.

Justitsministeriet vil endvidere fastsætte nærmere regler bl.a. om betingelserne for at blive udpeget som mægler, og hvornår en udpegning bortfalder eller ophører, jf. lovforslagets § 6. Justitsministeriet er i den forbindelse enig med udvalget i, at det bør være en betingelse for at blive udpeget som mægler, at den pågældende har gennemført den udbudte

konfliktråds-mægleruddannelse eller en lignende mægleruddannelse af mindst tilsvarende kvalitet, f.eks. en dansk eller udenlandsk masteruddannelse i konfliktmægling.

Efter Justitsministeriets opfattelse bør en ny lov om konfliktråd indeholde en bestemmelse, som helt overordnet fastslår mæglernes rolle i forbindelse med mæglingen, herunder at mægleren fastlægger forløbet af konfliktrådet i samråd med parterne og bistår parterne med at tale sammen om den strafbare handling, jf. lovforslagets § 3, stk. 2 og 3. Det fremgår i den forbindelse udtrykkeligt af lovforslagets bemærkninger, at mægleren ikke må træffe nogen form for afgørelse vedrørende den strafbare handling. I overensstemmelse med udvalgets forslag fremgår det endvidere udtrykkeligt af lovforslagets § 1, at der skal være tale om en "neutral" mægler.

2.3. Frivillighed

Joan-Søstrene, Offerrådgivningen i Danmark og Center for Konfliktløsning tilslutter sig forslaget om, at deltagelse i konfliktråd skal være baseret på frivillighed.

2.4. Sager, der kan behandles i konfliktråd

Joan-Søstrene, Center for Voldtægtsofre og Center for Konfliktløsning er enig i, at det ikke ud fra kriminalitetens art er hensigtsmæssigt at opstille begrænsninger for, hvilke sager der kan behandles i konfliktråd. **Center for Voldtægtsofre** tilføjer, at også sager om voldtægt bør kunne behandles i konfliktråd, herunder sager der afgøres administrativt af anklagemyndigheden. **Joan-Søstrene** anfører tilsvarende, at sager om vold i parforhold og voldtægt også bør kunne behandles i konfliktråd. **Center for Konfliktløsning** finder, at det bør overvejes, om sager om familievold skal kunne behandles i konfliktråd.

Foreningen for Mediation/Konfliktmægling opfordrer til, at der knyttes særlig opmærksomhed til anvendelse af konfliktråd i sager om vold i nære relationer, herunder partnervold.

Hvis lovforslaget vedtages, vil konfliktråd kunne anvendes i alle typer af straffesager, hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt, herunder at sagen konkret vurderes egnet til behandling i konfliktråd. Dette omfatter således også sager f.eks. om vold i familien. Det bemærkes i den forbin-

delse, at mægling i konfliktråd efter lovforslaget alene kan finde sted, hvis parterne samtykker i at deltage i konfliktråd, og at parterne til enhver tid kan tilbagekalde samtykket til at deltage, jf. lovforslagets § 2, stk. 1, og § 3, stk. 3. Det er endvidere en betingelse, at gerningsmanden i det væsentlige har tilstået den strafbare handling, jf. lovforslagets § 2, stk. 3.

2.5. Tidspunkt for konfliktrådsbehandling

Center for Konfliktløsning og **Center for Voldtægts ofre** er enig i, at muligheden for deltagelse i konfliktråd bør være til stede i alle faser af straffesagens forløb, herunder efter at sagen er blevet pådømt ved retten.

2.6. Deltagelse af pårørende og andre i konfliktråd

Joan-Søstrene og **Foreningen for Mediation/Konfliktmægling** tilslutter sig, at der bør være mulighed for at deltage med en bisidder i konfliktråd. **Foreningen for Mediation/Konfliktmægling** finder i den forbindelse, at parterne selv må beslutte, hvem de ønsker som bisidder, og at mægleren ikke bør have indflydelse på dette spørgsmål. Foreningen finder ikke, at der er grundlag for generelt at udelukke advokater som bisiddere.

Justitsministeriet er enig med udvalget i, at brugen af advokater som bisiddere kan indebære en risiko for at "retsliggøre" mæglingen i konfliktråd og en fare for, at parterne ikke længere opfatter konfliktrådene som uafhængige af det almindelige retssystem. Hvis lovforslaget vedtages, vil Justitsministeriet således, jf. lovforslagets § 6, fastsætte regler om, at en advokat ikke kan deltage som bisidder i konfliktråd, medmindre den pågældende ikke deltager i sin egenskab af at være advokat, men f.eks. at han eller hun er en af parternes nære pårørende.

2.7. Fortrolighed og vidnepligt

Rigsadvokaten, Østre Landsret og byretterne kan tilslutte sig udvalgsflertallets anbefaling om ikke at lovregulere spørgsmålet om, i hvilket omfang der af parterne i konfliktrådet under en eventuel senere straffesag kan afgives vidneforklaring om, hvad der måtte være kommet frem under konfliktrådet.

Vestre Landsret bemærker, at mindretallets anbefaling om, at de oplysninger, der kommer frem i et konfliktråd ikke kan bruges i en senere retssag som bevis mod tiltalte, må forudsætte en nærmere præcisering af en sådan bestemmelses rækkevidde.

Joan-Søstrene tilslutter sig også flertallets opfattelse og finder det problematisk at pålægge forurettede tavshedspligt om de oplysninger, der måtte komme frem i konfliktråd.

Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af Beskikkede Advokater, Center for Konfliktløsning, Foreningen for Mediation/Konfliktmægling, Institut for Menneskerettigheder og Offerrådgivningen i Danmark tilslutter sig mindretallets forslag om, at de oplysninger, der kommer frem i et konfliktråd, ikke kan bruges i en senere retssag som bevis mod tiltalte. **Advokatrådet** henviser i den forbindelse til, at det vil medføre en unødvendig risiko for, at konfliktrådsordningen ikke bliver brugt i fuldt omfang, hvis der ikke indføres en udtrykkelig regel som foreslået af mindretallet om, at oplysninger fremkommet i et konfliktråd ikke kan anvendes som bevis mod tiltalte.

Som der nærmere er redegjort for i pkt. 3.6 i lovforslagets almindelige bemærkninger, kan Justitsministeriet tilslutte sig udvalgsflertallets overvejelser og forslag vedrørende deltagernes mulighed for at afgive forklaring om det, der er kommet frem i konfliktrådet, under en senere straffesag mod gerningsmanden.

Som anført af både flertallet og mindretallet må dette spørgsmål antages at ville opstå forholdsvis sjældent i praksis, idet behandling af en sag i konfliktråd efter forslaget vil forudsætte, at gerningsmanden i det væsentlige har tilstået det strafbare forhold, således at der ofte ikke vil være behov for nærmere bevisførelse under straffesagen mod gerningsmanden.

Justitsministeriet er enig med flertallet i, at det bør afgøres efter almindelige straffeprocessuelle principper om rettens mulighed for at afskære overflødig og/eller irrelevant bevisførelse under en straffesag, i hvilket omfang deltagerne i konfliktrådet kan afgive forklaring om det, der måtte være kommet frem under konfliktrådet. Dette vil således bero på rettens konkrete vurdering af samtlige omstændigheder i den enkelte sag, men som anført af flertallet må det antages, at retten i almindelighed vil være særdeles tilbageholdende med at tillade bevisførelse, som ikke angår

umiddelbare indtryk og observationer mv. i forbindelse med, at den strafbare handling blev begået, men alene angår parternes efterfølgende drøftelser under konfliktrådet.

På denne baggrund indeholder lovforslaget ikke regler om, i hvilket omfang der under en senere straffesag mod gerningsmanden kan afgives forklaring om oplysninger fremkommet under konfliktrådet.

2.8. Konfliktråd som alternativ eller supplement til straf

Østre Landsret, Vestre Landsret og byretterne tilslutter sig flertallets anbefaling om ikke at udvide den gældende ordning med konfliktråd til en ordning, hvor konfliktråd bliver et alternativ til sædvanlig strafforfølgning.

Rigsadvokaten er også enig med flertallet i, at der ikke bør indføres en retstilstand, hvor konfliktråd er et alternativ til straf, og henviser navnlig til, at den forurettede herved ville få afgørende indflydelse på, om gerningsmanden skal idømmes en sædvanlig straf eller deltage i konfliktråd. Dette harmonerer dårligt med grundlæggende straffeprocessuelle principper, hvor spørgsmålet om straf som udgangspunkt anses for at være et anliggende mellem staten og den pågældende gerningsmand. Herudover ville en sådan retstilstand indebære en risiko for, at gerningsmanden indvilger i at deltage i konfliktråd på skrømt alene med det formål at undgå straf.

Joan-Søstrene tilslutter sig, at deltagelse i konfliktråd ikke gøres til et alternativ til straf i sager om voldtægt og vold i parforhold. Den nye lov om konfliktråd bør indeholde en bestemmelse, hvorefter myndighederne er forpligtet til at vejlede forurettede om konsekvenserne ved at deltage i konfliktråd, så den forurettede ved, at gerningsmandens deltagelse i konfliktråd kan indgå som en formildende omstændighed i forbindelse med straffastsættelsen under en senere straffesag. Gerningsmandens deltagelse i konfliktråd bør ikke kunne være en formildende omstændighed ved straffastsættelsen, hvis gerningsmanden ikke har overholdt en aftale indgået i konfliktrådet.

Direktoratet for Kriminalforsorgen bemærker, at det bør overvejes at præcisere, på hvilken måde deltagelse i konfliktråd efter dom skal indgå i kriminalforsorgens sagsbehandling, og at det vil kræve en særlig hjem-

mel, såfremt deltagelse i konfliktråd i sig selv skal kunne medføre lempeligere afsoningsvilkår.

Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af Beskikkede Advokater, Institut for Menneskerettigheder og Offerrådgivningen i Danmark tilslutter sig mindretallets forslag om, at konfliktråd ikke alene bør betragtes som et supplement, men også i visse sager bør kunne være et alternativ til sædvanlig strafferetlig forfølgning.

Foreningen for Mediation/Konfliktmægling tilslutter sig også mindretallets forslag om, at konfliktråd bør tilbydes som alternativ til straf i sager, hvor sanktionsvalget i dag vil være betinget straf eller andre mindre indgribende foranstaltninger. En sådan mulighed vil være gavnlig ikke mindst i forhold til førstegangskriminelle og unge lovovertrædere. Foreningen tilslutter sig ligeledes mindretallets forslag om et kontrolleret eksperiment med et forsøg med konfliktråd som alternativ til straf også i sager, hvor der normalt idømmes korte ubetingede straffe.

Retspolitisk Forening finder, at konfliktrådsbehandling først rigtigt kan udløse sit forsonende og rehabiliterende potentiale, hvis det bliver et alternativt til straf. Dette vil motivere gerningsmænd til at deltage i konfliktråd, samtidig med at det undgås, at gerningsmænd udsættes for de uheldige følgevirkninger af institutionsanbringelse. Dette er særlig relevant for unge lovovertrædere. Det er også væsentligt, at konfliktrådsbehandling i stedet for straf kan udelades af gerningsmandens straffeattest.

Som der nærmere er redegjort for i pkt. 3.7.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er Justitsministeriet enig med udvalgets flertal i, at der er en række betænkeligheder ved at indføre regler om, at konfliktråd kan træde helt i stedet for straf. Det drejer sig navnlig om forholdet til grundlæggende straffeprocessuelle principper om den forurettedes rolle i straffesagen, risikoen for, at der lægges et utilbørligt pres på forurettede ("samvittighedskvaler" mv.), hvis denne siger nej til at deltage i konfliktråd, og at gerningsmanden deltager i konfliktråd på skrømt alene for at undgå en sædvanlig straf. Af hensyn til forurettede er det væsentligt at undgå situationer, hvor en mægler må afbryde et konfliktråd, fordi det viser sig, at gerningsmandens deltagelse ikke er båret af et reelt ønske om at ville medvirke til en meningsfuld dialog om den strafbare handling.

Særligt med hensyn til spørgsmålet om eventuelt at anvende konfliktråd som alternativ til straf i sager med unge lovovertrædere bemærkes, at dette vil kunne indgå i de samlede overvejelser i Kommissionen vedrørende ungdomskriminalitet om den fremtidige indsats på dette område.

Det foreslås på denne baggrund, at mægling i konfliktråd ligesom under forsøgsordningen med konfliktråd ikke træder i stedet for straf eller andre retsfølger af den strafbare handling, jf. lovforslagets § 4.

Det forudsættes samtidig, at den retspraksis, der har udviklet sig i tilknytning til forsøgsordningen, videreføres, således at gerningsmandens deltagelse i konfliktråd efter rettens konkrete vurdering kan indgå som en formildende omstændighed i forbindelse med straffastsættelsen. Det forudsættes i den forbindelse, at konfliktrådet er gennemført og således ikke er afbrudt enten på mæglerens eller en af parternes foranledning. Det er derimod ikke en forudsætning, at der er indgået en egentlig aftale mellem parterne i konfliktrådet. Som anført i lovforslagets bemærkninger vil parterne i forbindelse med visitationen af sagen til konfliktråd blive orienteret om, hvad konfliktråd indebærer, herunder at konfliktråd ikke træder i stedet for en sædvanlig straffesag mod gerningsmanden, men at deltagelse i konfliktråd efter en konkret vurdering vil kunne indgå som en formildende omstændighed ved straffastsættelsen.

Med hensyn til tilfælde, hvor konfliktråd afholdes, mens gerningsmanden afsoner en idømt straf, er det i lovforslagets bemærkninger præciseret, at der ikke er knyttet særlige virkninger mv. til den dømtes deltagelse i konfliktråd, men oplysningen herom vil kunne indgå som et blandt flere andre konkrete momenter i Kriminalforsorgens løbende sagsbehandling som led i straffuldbyrdelsen.

3. Lovforslaget

Der er i det fremsatte lovforslag ud over visse redaktionelle ændringer m.v. foretaget følgende ændringer i forhold til lovudkastet i betænkning nr. 1501/2008, som har været i høring:

Det er i lovforslagets § 1, 1. pkt., præciseret, at det i hver politikreds er politidirektøren, der etablerer konfliktråd.

Der er i lovforslagets § 1, 2. pkt., tilføjet en udtrykkelig bestemmelse om, at mægleren kan tillade, at andre personer end den forurettede og gerningsmanden deltager i et konfliktråd.

Der er i lovforslagets § 3, stk. 1 og 2, tilføjet en bestemmelse om, at justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, udpeger et antal mæglere i hver politikreds, samt en bestemmelse, som helt overordnet fastslår mæglernes rolle i forbindelse med konfliktrådet.

Der er i lovforslagets § 7 tilføjet et ikrafttrædelsestidspunkt. Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. januar 2010, således at der fra dette tidspunkt kan foretages mægling i konfliktråd, når der i de enkelte politikredse er udpeget mæglere og etableret konfliktråd.

Udvalgets forslag om en ændring af straffelovens § 82 om forhold, der i almindelighed skal indgå som en formildende omstændighed ved strafudmålingen, er ikke medtaget i lovforslaget, jf. herved pkt. 2.8 ovenfor og lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3.7.1.2.