

Skýrsla

**nefndar um tilraunaverkefnið Hringinn
og ný úrræði vegna afbrota ungmenna**

Reykjavík 21. apríl 2004

1. Inngangur
 - 1.1. Skipan nefndarinnar
 - 1.2. Um störf nefndarinnar
2. Tilraunaverkefnið Hringurinn
 - 2.1. Aðdragandi verkefnisins - fyrirmynd
 - 2.2. Framkvæmd
 - 2.3. Reynslan
 - 2.4. Aðkoma lögreglunnar að Hringnum
3. Tölfræðilegar upplýsingar um afbrot ungmenna
 - 3.1. Inngangur
 - 3.2. Fjöldi kæra
 - 3.3. Fjöldi einstaklinga
 - 3.4. Niðurstöður
4. Viðurlagaúrræði vegna sakhæfra ungmenna
 - 4.1. Almenn
 - 4.2. Refsiábyrgð ungra afbrotamanna og meðferð sakamála á hendur þeim
 - 4.2.1. Sakhæfi
 - 4.2.2. Málsmeðferð
 - 4.3. Skilorðsbundin frestun ákæru og skilorðsbundnir dómar
 - 4.4. Ákvörðun refsingar
 - 4.5. Gagnrýni
 - 4.6. Forvarnarverkefni lögreglu
5. Uppbyggileg réttvísi (Restorative Justice)
 - 5.1. Almenn
 - 5.2. Alþjóðasamfélagið
 - 5.3. Kostir og gallar sáttumleitunar
 - 5.3.1. Kostir sáttumleitunar
 - 5.3.2. Gallar sáttumleitunar
6. Þróun á Norðurlöndunum
 - 6.1. Almenn
 - 6.2. Danmörk
 - 6.3. Noregur
 - 6.4. Svíþjóð
 - 6.5. Finnland
 - 6.6. Samanburður á Norðurlöndum
7. Upptaka sáttumleitunar í íslenskan rétt
 - 7.1. Almenn
 - 7.2. Sáttaráð
 - 7.3. Hvaða málaflokkar koma til greina
 - 7.4. Aldursmörk – aðkoma forráðarmanna
 - 7.5. Sáttamenn
 - 7.6. Er þörf á lagabreytingum?
 - 7.7. Ósakhæf börn
 - 7.8. Samningur um sáttumleitun
 - 7.9. Almenn fyrirmæli/leiðbeiningar ríkissaksóknara
 - 7.10. Efnir sáttasamnings – rof á skilyrðum
8. Helstu tillögur nefndarinnar
 - 8.1. Lögfesting eða tilraunatímabil
 - 8.2. Kynning og fræðsla
 - 8.3. Er sáttumleitun raunhæft úrræði í refsivörslukerfinu
 - 8.4. Lokaorð

Viðauki Drög að lagafrumvarpi um sáttumleitun í sakamálum

Heimildaskrá

1. Inngangur

Þann 11. september 2003 skipaði Björn Bjarnason dómsmálaráðherra nefnd til að fara yfir og fylgjast með tilraunaverkefni Hringnum, sem er samstarfsverkefni lögreglunnar í Reykjavík og Miðgarðs um nýjar leiðir vegna afbrota ósakhæfra ungmenna. Jafnframt var nefndinni falið að leggja mat á reynsluna af verkefni og hvort rétt væri að taka slíkt fyrirkomulag upp almennt við meðferð ósakhæfra ungmenna. Nefndinni var einnig falið að leggja mat á hvort rétt væri að taka upp sambærileg úrræði fyrir sakhæf ungmenni og gera þá í því sambandi tillögur að lagabreytingum.

Dómsmálaráðherra óskaði eftir tilnefningum í nefndina frá ríkislögreglustjóra, ríkissaksóknara, lögreglustjóranum í Reykjavík og Félagsþjónustunni í Reykjavík. Auk framangreindra aðila var ákveðið að formaður nefndarinnar væri fulltrúi úr dómsmálaráðuneytinu.

1.1. Skipan nefndarinnar

Í nefndina voru skipuð Erna Sigfúsdóttir, lögreglufulltrúi hjá embætti ríkislögreglustjóra, Egill Stephensen, saksóknari hjá embætti lögreglustjórans í Reykjavík, Ingibjörg Sigurþórsdóttir, framkvæmdastjóri Miðgarðs, fyrir hönd Félagsþjónustunnar í Reykjavík og Ragnheiður Harðardóttir, saksóknari hjá ríkissaksóknara. Formaður nefndarinnar var skipaður Jón Þór Ólason, lögfræðingur í dómsmálaráðuneytinu.

1.2. Um störf nefndarinnar

Í inngangskaflanum hér að framan hefur verið farið yfir hlutverk nefndarinnar samkvæmt skipunarbréfi. Nefndin hóf formlega störf 31. október 2003 og fundaði að jafnaði á tveggja vikna fresti í byrjun starfstímabilsins. Þá hafði gagnaöflun að mestu farið fram. Leyfi nefndarmanna og vinnuferðir til útlanda urðu til þess að verkið dróst nokkuð á langinn frá því sem miðað hafði verið við í upphafi. Egill Stephensen sótti norrænan fund í Noregi og kynnti sér framkvæmd sáttaumleitunar þar og á öðrum Norðurlöndum. Fékk nefndin í hendur ýmis gögn sem Egill hafði safnað saman í ferðinni. Rannveig Þórisdóttir félagsfræðingur hjá embætti ríkislögreglustjórans gaf nefndinni góðfúslegt leyfi til að birta í skýrslunni tölfræði sem hún hafði unnið í tengslum við afbrot barna og ungmenna. Kann nefndin henni bestu þakkir fyrir.

Fundur nefndarinnar urðu alls 12.

Nefndin fékk á sinn fund sérfræðinga á ýmsum sviðum, m.a. Þórhildi Líndal, umboðsmann barna, Rannveigu Þórisdóttur, félagsfræðing, frá embætti ríkislögreglustjórans, Hrefnu Friðriksdóttur, lögfræðing og Bryndísi Guðmundsdóttur, uppeldisfræðing, frá Barnaverndarstofu.

2. Tilraunaverkefnið Hringurinn

2.1. Aðdragandi verkefnisins - fyrirmynd

Tilraunaverkefnið Hringurinn er samvinnuverkefni Miðgarðs, fjölskylduþjónustunnar í Grafarvogi og lögreglunnar í Reykjavík um nýjar leiðir í afbrotamálum barna. Hringurinn var í upphafi hugsaður sem eins árs tilraunaverkefni og hófst formlega 1. september 2001. Auk Miðgarðs og lögreglunnar í Reykjavík komu að tilraunaverkefninu fyrirtæki, stofnanir og félagsamtök í Grafarvogi, auk fulltrúa félagsráðgjafar við Félagsvísindadeild Háskóla Íslands.

Miðgarður, fjölskylduþjónustan í Grafarvogi, hóf starfsemi sína haustið 1997. Eitt af meginmarkmiðunum með stofnun Miðgarðs var að samþætta þjónustu við íbúa í Grafarvogi. Grafarvogur er ungt hverfi með hátt hlutfall ungs fólks, en tæplega 40% íbúa hverfisins eru undir tuttugu ára aldri. Áherslur í starfsemi Miðgarðs beindust því fljótt að börnum og ungmennum. Fljótlega var ráðist í forvarnarverkefni með þátttöku samstarfsstofnana í hverfinu. Fyrst má nefna "Grafarvogur í góðum málum" í samstarfi við SÁÁ. Í öðru lagi má nefna verkefnið "Gróska í Grafarvogi" er samstarfsverkefni 35 stofnana og félagsamtaka í hverfinu. Í tengslum við það verkefni hóf Miðgarður að kynna og innleiða í hverfinu aðferðafræði sem gengið hefur undir nafninu "Uppbyggingastefnan"(Restitution). Vinna í anda stefnunnar hefur þann tilgang að styrkja sjálfsmynd barna og unglunga og auka hæfni þeirra til þess að velja og hafna samkvæmt eigin gildismati.

Einn þáttur "Uppbyggingastefnunnar" felst í því að sporna við fjölgun afbrota og er hugmyndafræði Hringvinnu þaðan komin. Hugmyndin byggir á samfélagsmiðaðri vinnu þar sem samkennd og ábyrgðarkennd einstaklinga er virkjuð. Erlendar rannsóknir hafa sýnt að minni líkur séu á því að börn sem tekið hafa þátt í slíkum verkefnum brjóti af sér á nýjan leik en þau börn sem lúta hefðbundinni málsmeðferð réttarkerfisins. Í innlendri rannsókn þeirra Þórólfs Þórlindssonar og Jóns Gunnars Bernburg frá 1996, kemur fram að góð tengsl einstaklinga við hinar ýmsu stofnanir samfélagsins eins og fjölskyldu, skóla, vinahópa og annars félagsstarfs er ein öflugasta forvörnin. Séu þessi tengsl jákvæð og sterk er það líklegt til að draga úr afbrotahegðun.

Markmið Hringsins er að gefa barni sem framið hefur afbrot tækifæri til að læra af reynslu sinni og leggja sitt af mörkum til að gera umhverfi sitt öruggara og þannig bæta fyrir hegðun sína á uppbyggilegan hátt.

Verkefnið er sniðið eftir bandarískri fyrirmynd, Restorative Justice Circle, en hefur verið aðlagð að íslensku samfélagi af starfsmönnum Miðgarðs. Slíkar þjónustukeðjur hafa verið settar upp í flestum fylkjum Bandaríkjanna til að sporna við afbrotum barna og unglunga og veita þeim meðferð sem hafa þegar komist í kast við lögin. Fulltrúar frá Miðgarði fóru í vettvangsferð til Minnesota til að kynna sér þessar aðferðir með það fyrir augum að koma af stað svipuðum aðferðum í Grafarvogi í samstarfi við lögregluna í Reykjavík. Í Minnesota fylki kallast þjónustukeðjan Restorative Services Coalition, en innan fylkisins útfærir hvert bæjarfélag eða hverfi sína þjónustu. Í South St. Paul sem er borgarhluti St. Paul í Minnesota, hefur verið komið á ofangreindum Restorative Justice Circle en í tengslum við það kerfi er starfandi svonefnt Restorative Justice Council. Dæmi um afbrot sem unnið hefur verið með í anda kerfisins eru líkamsárásir, skemmdarverk, nytjastuldur, þjófnaðir og varsla eða neysla fíkniefna.

Í Hringnum í South St. Paul er unnið á samræmdan hátt í heilu hverfi út frá hugmyndinni um uppbyggilega réttvísi. Allar stofnanir hverfisins byggja starfsemi sína á sömu hugmyndafræðinni. Má þar nefna almennt forvarnarstarf, fjölskyldumeðferð og einstaklingsráðgjöf. Gengið er út frá því að enginn einn aðili í

samfélaginu hafi bolmagn til að veita einstaklingum tækifæri til þess að bæta fyrir hegðun sína á uppbyggilegan hátt, heldur þurfi fjölmargir að vinna saman. Í South St. Paul er samstarf milli lögreglu, barnaverndaryfirvalda, skóla, kirkju og annarra stofnana í samfélaginu. Samstaða ríkir um skilgreiningar á réttlæti, æskilegri hegðun og gildismati. Markmið vinnunar er að unnið sé út frá þörfum barna og unglinga og að þau fái tækifæri til þess að velja leið til að bæta fyrir hegðun sína og læra af henni.

Hringvinna samkvæmt aðferðafræði “Uppbyggingastefnunnar” (restitution) auðveldar einstaklingum að ná sjálfstjórn. Vinna í anda stefnunnar veitir einstaklingum tækifæri til bættra samskipta og styrktrar sjáfsmyndar í leik og starfi. Meginmarkmið “Uppbyggingastefnunnar” felst í því að gefa einstaklingum sem gera mistök, svigrúm og tækifæri til að endurmeta sjálfa sig og fyrri hegðun, meta nýjar leiðir til að ná markmiðum, reyna annars konar hegðun og leiðréttu fyrri óæskilega hegðun. Þannig nær einstaklingurinn að snúa aftur til samfélagsins, í sitt félagslega umhverfi, sterkari en áður.

Aðferðin sem byggt er á fellst í því að unnið er með brotapolanum, samfélaginu, brotamaninum og fjölskyldu hans með nálgun sem býður upp á margar leiðir til úrlausna. Unnið er í nærsamfélaginu þar sem brotið er framið og gerandi og þolandi búa. Barninu/unglingnum er gefinn kostur á að velja leið til þess að bæta fyrir hegðun sína á uppbyggilegan hátt, með aðstoð samfélagsins. Einnig gefst þolanda afbrots tækifæri til að endurheimta sjálfsvirðingu sína með því að tjá sig um sínar þarfir og skoðanir, fá upplýsingar um meðferð máls og koma með tillögur til stuðnings geranda. Hringurinn er nýttur til að skapa aðstæður til að vinna með verknaðinn og bæta samskipti milli þátttakenda í hópnum. Hringurinn ber uppi viðhorf einstaklinganna, byggir á sameiginlegri ábyrgð og valdi innan hópsins og sýnir og styður sameiginlegt álit innan samfélagsins. Hringurinn eflir og styður skólakerfið og starf lögreglunnar þegar vinna þarf að alvarlegum málum sem lúta að mannréttindabrotum, kynþáttamisrétti, ofbeldi, árásum og öðrum deiluefnum.

2.2. Framkvæmd

Tilraunaverkefnið í Miðgarði einskorðast við að taka á skemmdarverkum og þjófnum, í ljósi þess að þeir brotaflokkar hafa verið hvað algengastir hjá börnum í Grafarvogi á undanförunum árum. Lögð er áhersla á að ná til þess hóps barna sem áður hafa einungis eina eða tvær skýrslur hjá lögreglu vegna brota sinna, því algengt er að brot af þessu tagi séu meðal fyrstu brota þess aldurshóps. Börnum er boðið að taka þátt í Hring við fyrsta brot, ef um eignaspjöll er að ræða, eða ef upphæð þjófnaðar nemur hærrí fjárhæð en 2.000 krónum.

Sé um annað brot að ræða, hvort heldur sem um er að ræða þjófnað eða eignaspjöll, fá börnin og forráðamenn þeirra boð um þátttöku í Hring. Í ýmsum tilvikum getur það verið mat stýrihóps að ekki séu forsendur fyrir boði um þátttöku og fara þá mál barnanna ýmist til annars konar meðferðar hjá barnaverndarstarfsmönnum og/eða unglingaráðgjafa, eða forráðamönnum barnanna eru send upplýsandi bréf um ástæður lögregluafskipta. Starfið hefur miðast við börn undir sakhæfisaldri. Megináherslan hefur verið lögð á vinnu með börnum á aldrinum 13 til 15 ára, en 7 til 12 ára börnum er boðið að taka þátt í Hringfundum svokölluðum “litlum Hring” sem miðar að því að tengja barnið fjölskyldunni eða skólanum, fremur en tenglum í hverfinu. Þeir fundir eru oftast haldnir í skóla barnsins, með það að markmiði að finna nýjar leiðir til þess að takast á við umhverfi sitt og hegðun. Þessi aldursskipting er afrakstur þróunarferils tilraunarinnar.

Þegar barn og forráðamaður þess hafa sótt um þátttöku í hring fer umsóknin fyrir svokallaðan stýrihóp sem metur verknaðinn, eðli hans og umfang, og hvort

gerandinn geti nýtt sér hringferlið. Í stýrihópnum sitja félagsráðgjafi, forvarnarfulltrúi lögreglu og sálfræðingur. Stýrihópurinn skipar ábyrgðarmann sem tekur við málinu og ber faglega ábyrgð á því.

Hringstarfið byrjar á að ábyrgðarmaður heldur upphafsfund með geranda og forráðamönnum hans, þolanda og fulltrúa samfélagsins, eftir því sem við á hverju sinni. Á fundinum er farið yfir trúnaðarsköl, skipulag vinnuferlisins og væntanlega tímalengd hringvinnu. Meginmarkmið þessa fundar og/eða næsta fundar sem kallaður er markmiðsfundur, er að vinna að því að ná jákvæðum samskiptum og tengslum milli hlutaðeigandi einstaklinga. Allir fá að tjá sig um upplifanir sínar og skoðanir. Hlutverk hins hlutlausu fulltrúa samfélagsins á markmiðsfundi gæti í ímynduðu dæmi falist í því að veita fræðslu um hugsanlegar afleiðingar brots geranda fyrir samfélagið. Ef í dæminu væri um að ræða íkveikju gæti fulltrúi samfélagsins komið frá slökkviliði og gæti lýst afleiðingum bruna með tilliti til reynslu sinnar.

Markmiðsfundir geta verið fleiri en einn. Fjöldi þeirra ræðst m.a. af eðli og umfangi málsins og fjölda þátttakenda. Niðurstaða markmiðsfundar er að gerandi setur sér raunhæft markmið, með aðstoð, þátttöku og samþykki annarra hringaðila. Ímyndað markmið gæti falist í því að gerandi, sem hefur orðið uppvís að spjöllum á mannvirkjum í almannaeigu taki að sér að starfa með bæjarstarfsmönnum að gróðursetningu, til að fegra og bæta sameiginlegt umhverfi. Með þessu móti tekur gerandinn sér á hendur ábyrgð sem nýtur þjóðfélagsþegn, öðlast sjálfsvirðingu og reynslu sem getur aukið vísýni hans og nýst honum til frambúðar. Einstaklingurinn myndar tengsl við fullorðna aðila og stuðlar að betra samfélagi um leið og hann byggir sjálfan sig upp. Að markmiðsfundi loknum er gerandi kynntur fyrir tengli sem heldur utan um þá vinnu sem gerandinn hefur sett sér að vinna til að ná markmiðum sínum og bæta fyrir brot sitt. Samningur er gerður milli geranda og tengils. Ábyrgðarmaður er í stöðugu sambandi við tengil og fylgist með því hvernig geranda gengur að ná markmiðum sínum. Vinnufundur er haldinn á miðju tímabili með tengli og öðrum þátttakendum Hringsins ef þurfa þykir. Að öllu jöfnu er tengill ekki upplýstur um í hverju brot geranda liggur, af trúnaði við hlutaðeigendur, ef slíkt er talið nauðsynlegt er heimildar til miðlunar trúnaðarupplýsinga aflað hjá geranda. Tengillinn gefur síðan geranda umsögn á þar til gerðu eyðublaði þegar vinnutímabili er lokið.

Haldinn er lokafundur Hrings þar sem gerandi og forráðamenn hans, þolandi, samfélagsmaður og ábyrgðarmaður meta hvernig gengið hefur og hvort markmiðssetning hefur náðst. Þessir fundir eru eins konar hátíðarfundir, þar sem jákvæðri reynslu og góðum árangri er fagnað, en ef ekki hefur gengið sem skyldi er reynt að meta hvað betur hefði mátt fara og hver næstu skref geta orðið. Allir þátttakendur eru beðnir um að fylla út þar til gert matsblað.

2.3. Reynslan

Gerð var úttekt á Hringnum eftir árs tilraunastarf. Þátttakendur í Hring gáfu starfinu mjög jákvæðar umsagnir. Hvort sem um var að ræða gerendur, forráðamenn þeirra, þolendur, tengla eða aðra sem að Hring hafa komið. Verður ekki annað séð en að ánægja ríki með framtakið. Börnin hafa fengið þá upplifun að þau hafi náð árangri og foreldrar kunna meta þann stuðning sem starfið í Hringnum veitir.

Alls luku 17 gerendur fullum Hring á tilraunaárinu. Fimm gerendur luku svokölluðum “litlum Hring” innan skóla. Þrjú gerendur sem hófu Hring luku honum ekki. Þá svöruðu alls 12 gerendur, 11 foreldrar og 4 þolendur spurningalistum við lok Hringstarfs.

Það var mat 82% gerenda að starf það starf sem fram fór í Hringnum væri mjög gott eða gott en 18% töldu það í meðallagi gott. Engum fannst starfið vera slæmt. 73% gerenda fannst mjög gott eða gott að fá tækifæri til þátttöku í hringstarfinu en 27% í meðallagi gott, engum fannst það slæmt. Sú líðan sem gerendur lýsa fyrir þátttöku í Hring var helst skömm, sektarkennd, píringur, óöryggi og stress. Líðanin sem gerendurnir lýsa að loknum Hring voru helst gleði, stuðningur, þakklæti og von. Öllum gerendum sem tóku þátt fannst þess virði að taka þátt í Hring. Aðspurðir um hvað þeim hafi líkað best við Hringstarfið sögðust flestir gerendurnir ánægðastir með það að á þá hafi verið hlustað og þeirra sjónarmið tekin gild. Einnig virtist þeim mikilvægt að geta unnið úr broti sínu. Dæmigert svar gerenda við spurningu um það hvað þeim hafi þótt gagnlegast var, “Að maður geti bætt fyrir það sem maður gerði rangt á góðan og skemmtilegan hátt”.

Allir foreldrnir sem þátt tóku fannst Hringstarfið mjög gott eða gott, þar af 82% mjög gott. 91% foreldranna fannst mjög gott að fá tækifæri til þátttöku í Hring og 9 % gott, engum fannst það í meðallagi eða slæmt. Sú líðan sem foreldrnir lýsa helst fyrir Hringstarf er; reiði, skömm og píringur. Líðan þeirra eftir Hringstarf er helst lýst sem gleði, tilfinningu um stuðning, þakklæti og von. Öllum foreldrunum fannst það þess virði að taka þátt í Hring. Foreldrunum fannst mikilvægt að börn þeirra upplifðu afleiðingar gjörða sinnu og fengju tækifæri til þess að bæta fyrir brot sín. Foreldrum virtist ofanlega í huga þakklæti fyrir að fá tækifæri til þess að tjá sig og koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Einnig kom fram ánægja með umhyggjuna sem gerendum var sýnd í Hringnum.

Þeir fáu þolendur sem svöruðu listunum fannst Hringstarfið mjög gott eða gott. Þær tilfinningar sem þeir lýsa fyrir þátttöku eru: reiði, píringur, óöryggi og lítið vald. Þolendurnir lýsa eftir Hring gleði, tilfinning um stuðning og þakklæti. Þessir þolendur voru ánægðir með framtakið. Þeir töldu andrúmsloftið gott og samskipti við börnin mikilvægust. Einum þolanda líkaði best að fá þann andlega styrk sem ábyrgðarmaður Hringsins veitti í umræðum. Einn þolandi nefndi ánægju yfir því að bætur fengust frá “réttum aðilum”, en ekki bara tjónabætur frá tryggingafélagi. Þolendum fannst gagnlegt að hitta gerandann og heyra sjónarmið aðila málsins. Tveir þolanda lögðu áherslu á mikilvægi þess að fá að tjá sig um sárindi sín yfir brotinu við geranda og foreldra hans. Eins fannst einum þolanda gagnlegt að foreldrar gerandans fengu “uppeldisstuðning” í Hringstarfinu.

Nálægð og gott samstarf milli lögreglunnar í Grafarvogi og starfsfólks Miðgarðs hefur auðveldað alla vinnu við Hringinn. Í slíkri vinnu með börnum er mjög mikilvægt að allt gangi mjög greiðlega fyrir sig þannig að barnið skilji samhengi milli verknaðar og viðbragða við verknaðinum.

Virðing ábyrgð og þekking eru kjörorð Hringsins. Enn hefur ekki farið fram langtímarannsókn á forvarnargildi Hringsins þ.e. hvort þátttaka í Hring verði til þess að börnin snúi af þeirri braut afbrota sem þau mögulega eru komin á, eða hvort sömu einstaklingarnir komi endurtekið við sögu hjá lögreglu. Þrátt fyrir það er óhætt að segja að þau börn sem tekið hafa þátt í Hring og lokið honum með sóma, hafi unnið ákveðinn sigur sem þau búa að, sýnt ábyrgð og endurheimt virðingu umhverfisins.

2.4. Aðkoma lögreglunnar að Hringnum

Lögreglumenn í Grafarvogi starfa í mikilli nánd sérfræðinga, svo sem sálfræðinga, félagsfræðinga, þroskaþjálfara, leikskólakennara og fleiri. Styrkir þetta lögregluna mikið í sinni vinnu og þá sérstaklega hvað varðar börn og ungmenni.

Á lögreglustöðinni í Grafarvogi eru að jafnaði starfandi 6 lögreglumenn og þar af einn hverfislögreglumaður. Hverfislögreglumaðurinn rannsakar mál ósakhæfra barna. Mjög misjafnt er hversu fljótt hann byrjar að vinna í málinu. Ef málið (kæran) hefst í Grafarvoginum þá er nánast undantekningalaust farið að vinna strax í málinu, en ef barn sem býr í Grafarvoginum brýtur af sér í öðru hverfi þá getur farið svo að skýrslan fari í gegnum "lögreglukerfið" og komi til lögreglunnar í Grafarvogi nokkrum dögum síðar, en það er aldrei mjög langt ferli. Ef um ósakhæfan einstakling er að ræða þá fer málið oft beint til barnaverndar og Hringur fer af stað án þess að lögregla taki viðtal eða skýrslu af viðkomandi. Þá er það starfsmaðurinn í Miðgarði sem sér um Hringinn sem kynnir úrræðið símleidis til barns og forráðamanna.

Hverfislögreglumaðurinn situr fundi með stýrihóp Hringsins og kemur að ákvörðunartöku þeirra barna sem fara í Hringinn. Hann er þá oft búinn að ræða við barnið og foreldra þess. Hugtakið sakhæfi er útskýrt fyrir þeim, hvað það þýði að vera sakhæfur og hvernig verkferlið er í réttarkerfinu. Reynt er að ræða við barnið þannig að það skilji orðaforðann sem notaður er og því þarf að nota auðvelt orðalag svo að ekkert misskiljist. Lögregluskýrslan endar á því að barnið og forráðamenn eru spurðir um þátttöku í Hring og úrræðið kynnt fyrir þeim. Eftir viðtal hjá lögreglu þá býður lögreglumaðurinn upp á Hringavinnu ef málið varðar þjófnað eða skemmdaverk og útskýrir hvað í henni felst. Kemur fyrir að foreldri og barn vilja hugsa málið til enda og velja þessum möguleika fyrir sér. Þá er það í verkahring starfsmanns Miðgarðs að sjá um eftirfylgnina. Vinnureglan er sú að hann hringir í foreldrana innan viku og leitar eftir afstöðu þeirra. Lögreglan kemur ekki mikið að Hringavinnunni sem slíkri nema með því að kynna Hringinn ef rannsókn fer fram hjá henni og bjóða upp á úrræðið. Lögreglumenn í Grafarvogi og aðrir starfsmenn sem vinna í Miðgarði og koma að Hringnum kynna starfið fyrir nýjum lögreglumönnum sem koma til starfa á lögreglustöðina, enda mikilvægt að allir séu meðvitaðir og skilji hugmyndina til fulls.

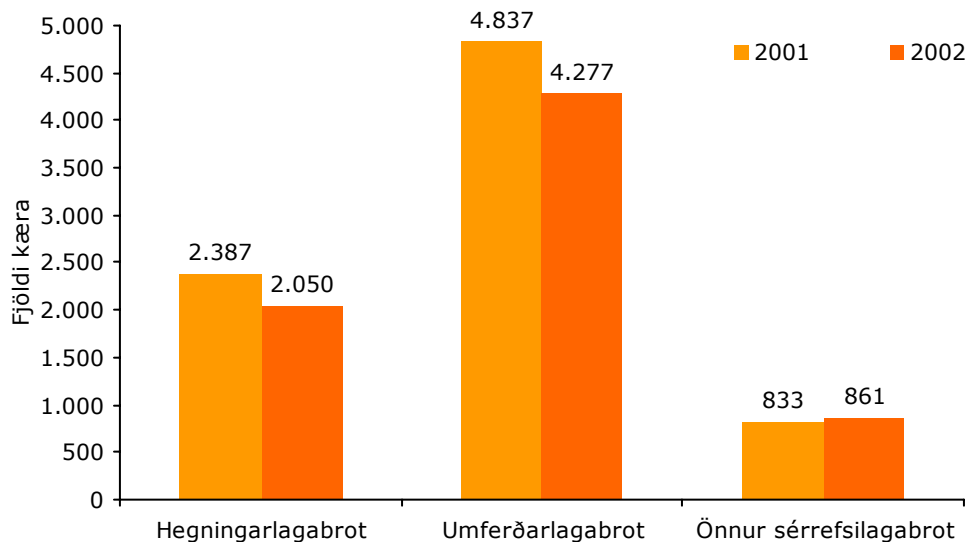
3. Tölfræðilegar upplýsingar um afbrot ungmenna

3.1. Inngangur

Að mati nefndarinnar er nauðsynlegt að fá ákveðna yfirsýn yfir fjölda brota sem ungmenni fremja ár hvert. Slík afbrotafræðileg skráning er nauðsynleg til að unnt sé að meta vandann, umfang hans og þróun. Þessar upplýsingar eru meðal annars mikilvægar við skipulag löggæslu og fyrirbyggjandi aðgerðir. Hér verður fjallað um afbrot barna og ungmenna 18 ára og yngri. Byggt er á skráningu í málaskrá lögreglu samkvæmt stöðu í október 2003 og er um að ræða mál frá árunum 2001 og 2002. Eingöngu er fjallað um kærða einstaklinga og er miðað við aldursár en ekki afmælisdag. Talið er út frá ártali og embættisnúmeri í málanúmeri.

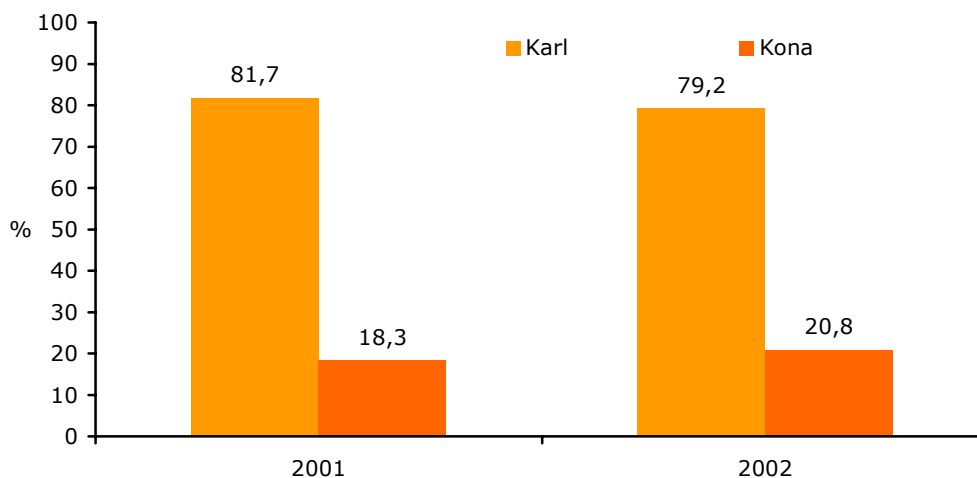
3.2. Fjöldi kæra

Mynd 1 sýnir fjölda kæra þar sem einstaklingur 18 ára eða yngri var kærður fyrir brot. Flestar kærur voru vegna umferðarlagabrota en þar á eftir koma hegningarlagabrot og önnur sérreksilagabrot. Langflestar kærur voru vegna einstaklinga sem orðnir eru sakhæfir, eða 94% kæra árið 2001 og 93% kæra árið 2002.



Mynd 1. Fjöldi kæra 2001 og 2002 þar sem einstaklingur 18 ára eða yngri var kærður. Greint eftir tegund brots

Þegar litið er til ríkisfangs kærðra kemur í ljós að langflestir þeirra voru með íslenskt ríkisfang, eða 99% kærðra árið 2001 og 98% árið 2002. Misjafnt er hvaða ríkisfang aðrir sem kærðir voru hafa en nefna má sem dæmi Danmörku, Bandaríkin og Víetnam.



Mynd 2. Hlutfallsleg dreifing kæra 2001 og 2002 þar sem einstaklingur 18 ára eða yngri var kærður. Greint eftir kyni kærða.

Eins og fram kemur á mynd 2 eru piltar í miklum meirihluta þeirra sem kærðir voru fyrir afbrot, 82% árið 2001 og 79% árið 2002. Þetta er svipuð kynjaskipting og kemur fram þegar allir aldursflokkar eru skoðaðir.

Þegar skoðað er fyrir hvaða brot börn eru helst kærð kemur í ljós að í flestum tilvikum er um umferðarlagabrot að ræða (eins og sjá má á mynd 1). Þar veða hraðakstursbrotin einna mest líkt og meðal annarra aldurshópa. Athygli vekur fjöldi kæra vegna aksturs bifreiðar eða bifhjóls þar sem ökumaður hefur ekki öðlast ökurétt. Einnig voru kærur vegna ölvunar við akstur nokkuð margar bæði árin og þegar tekið

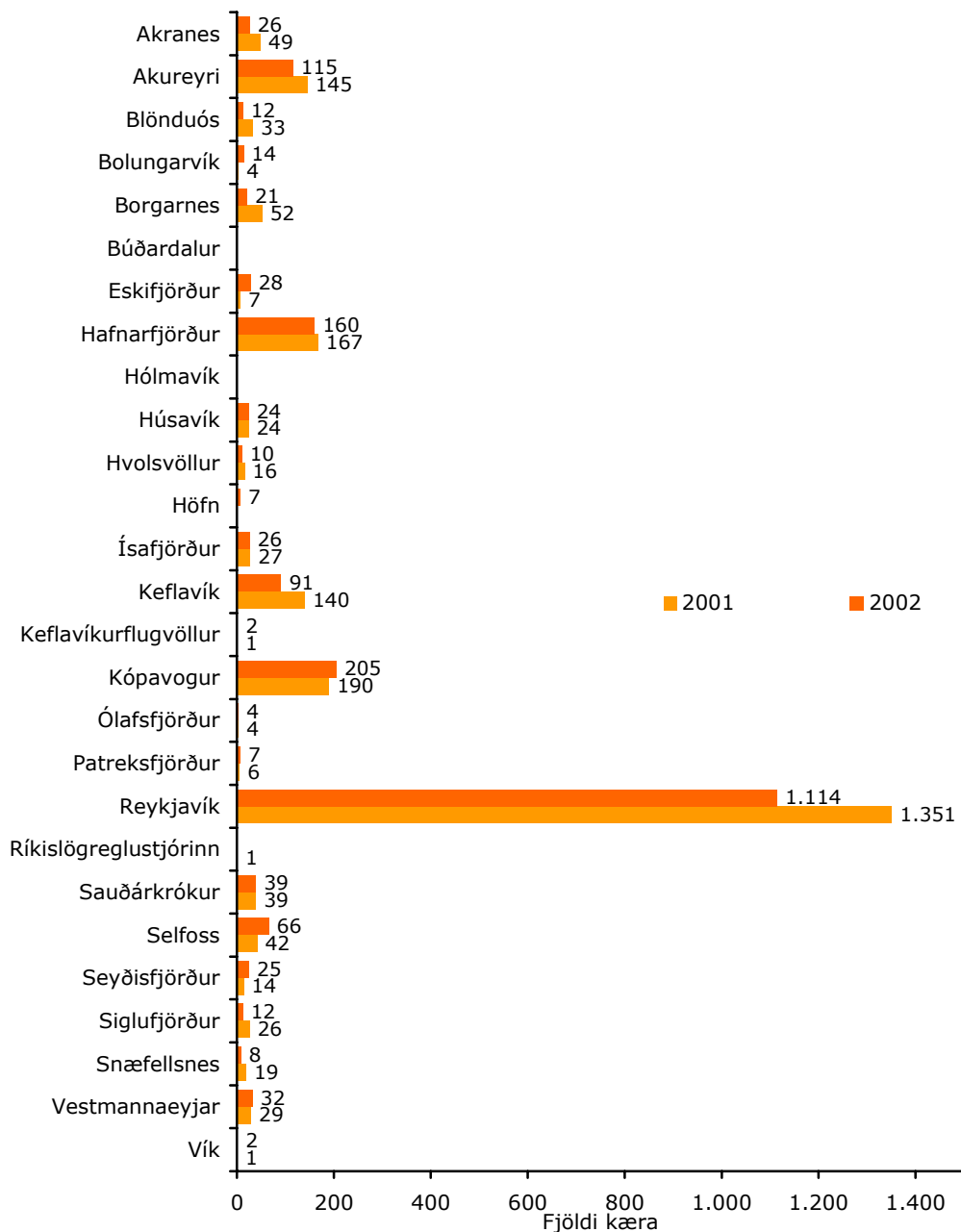
er tillit til heildar fjölda kæra áttu einstaklingar 18 ára og yngri tæplega 9% þeirra (sjá töflu 1).

Á töflu 1 má jafnframt sjá að börn 18 ára og yngri áttu 204 kærur vegna minniháttar líkamsárása árið 2001 og 164 árið 2002. Tæplega 22% kæra vegna líkamsárása voru því vegna barna 18 ára og yngri árið 2001 og rúmlega 19% árið 2002. Hlutfallið hækkar enn frekar þegar innbrot eru skoðuð en árið 2001 voru 381 kærur vegna innbrota barna 18 ára og yngri sem er um helmingur allra kæra vegna innbrota það ár. Þetta hlutfall var nær 29% árið 2002 sem sýnir hversu sveiflukennt þetta hlutfall getur verið milli ára. Þegar litið er til þjófnaðarbrota má sjá að ólíkt innbrotum og líkamsárásam þá fjölgaði kærur árið 2002, úr 797 kærur í 872. Þetta er þó ekki jafn mikil aukning og varð á heildarfjölda kæra þar sem ungmenni 18 ára og yngri áttu 39% kæra vegna þjófnaða árið 2001 en árið 2002 var sambærilegt hlutfall tæplega 31%. Þessi aldurshópur á einnig mikið af þeim kærur sem lagðar voru fram vegna eignaspjalla, eða í 43% tilvika árið 2001 og tæplega 37% tilvika árið 2002.

Tafla 1. Helstu brot sem einstaklingar 18 ára og yngri voru kærðir fyrir 2001 og 2002

	2001	2002
Líkamsárás (217)	204	164
Innbrot	381	173
Þjófnaður (244)	797	872
Eignaspjöll (Minniháttar skemmdarverk 257.1)	511	400
Nytjastuldur vélknúinna farartækja (259.1)	90	75
Vernd barna og ungmenna, lög þar um	255	333
Fíkniefni, varsla, neysla	159	134
Áfengislög, ölvun á almannafæri (21. gr.)	157	114
Akstur gegn rauðu ljósi (5.gr.)	165	147
Stöðvunarskylda ekki virt (5. gr.)	82	109
Óheimil eða röng notkun ljósa (32. gr.)	170	109
Of hraður akstur. Hraðamæling (37. gr.)	1.867	1.643
Ölvun við akstur (45. gr.)	221	166
Akstur bifreiðar eða bifhjóls án þess að hafa öðlast ökurétt	231	175
Ökuskírteini ekki meðferðis (48. gr.)	423	378
Öryggisbelti/bílbelti ekki notað af ökumanni (71. gr.)	195	211
Öryggisbelti/bílbelti ekki notað af farþega (71.gr.)	73	81
Ljóskerjum eða glitaugum áfátt (59. gr.)	86	105
Umferðaróhapp, eignatjón	108	75

Mikill munur er milli embætta varðandi fjölda kæra á hendur ungmennum 18 ára eða yngra. Þetta má sjá á mynd 3 en þar eru kærur vegna hegningarlagabrotu ungmenna sýndar eftir embættum. Fram kemur að í umdæmi lögreglustjórans í Reykjavík voru kærur 1.114 árið 2001 og 1.351 árið 2002. Hjá öðrum embættum voru kærur mun færri, allt niður í enga kærur í Búðardal og á Hólmavík. Svipaða niðurstöðu má sjá þegar litið er til annarra brota.



Mynd 3. Fjöldi kæra 2001 og 2002 vegna hegningarlaga brota þar sem ungmenni 18 ára eða yngri var kært. Greint eftir embættum

3.3. Fjöldi einstaklinga

Eins og sjá má á töflu 2 voru 1.254 ungmenni 18 ára eða yngri kærð fyrir hegningarlaga brot árið 2001. Meiri hluti þeirra eða rúmlega 66% voru kærð einu sinni og 18% tvisvar sinnum. 16% voru kærð oft, þar af 19 einstaklingar 10 sinnum eða oft. Árið 2002 voru 1.124 ungmenni kærð, tæplega 71% einu sinni og rúmlega 15% tvisvar sinnum. Á árinu voru 23 einstaklingar kærðir fyrir 10 eða fleiri hegningarlaga brot. Svipaða mynd má sjá þegar litið er til umferðarlaga brota en bæði árið 2001 og 2002 voru tæplega 52% ungmenna kærð fyrir eitt umferðarlaga brot og tæplega 25% fyrir tvö. Á sama tíma voru 23 ungmenni kærð 10 sinnum eða oft fyrir umferðarlaga brot.

Tafla 2. Fjöldi einstaklinga 18 ára eða yngri sem kærð voru árið 2001 og 2002. Greint eftir tegund brots

	2001	2002
Hegningarlagabrot	1.254	1.124
Sérrefsilagabrot	523	598
Umferðarlagabrot	2.226	2.071

Tafla 3. Fjöldi kæra 2001 og 2002 þar sem ungmenni 18 ára eða yngri er kært. Greint eftir embættum

	Hegningarlagabrot		Sérrefsilagabrot		Umferðarlagabrot	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Akranes	49	26	4	15	135	176
Akureyri	145	115	61	63	386	267
Blönduós	33	12	4	5	96	88
Bolungarvík	4	14	4	8	16	32
Borgarnes	52	21	0	5	117	88
Búðardalur	0	0	0	0	6	8
Eskifjörður	7	28	0	6	59	37
Hafnarfjörður	167	160	174	114	457	440
Hólmavík	0	0	0	0	8	9
Húsavík	24	24	6	14	64	60
Hvolsvöllur	16	10	2	5	59	40
Höfn	0	7	3	11	13	17
Ísafjörður	27	26	62	46	67	99
Keflavík	140	91	31	38	367	286
Keflavíkurflugvöllur	1	2	15	43	38	51
Kópavogur	190	205	72	69	447	318
Ólafsfjörður	4	4	3	3	20	26
Patreksfjörður	6	7	18	0	19	6
Reykjavík	1351	1114	314	348	1857	1604
Ríkislögreglustjórinn	1	0	0	4	0	0
Sauðárkrókur	39	39	12	15	86	66
Selfoss	42	66	18	16	327	354
Seyðisfjörður	14	25	2	3	63	36
Siglufjörður	26	12	1	7	12	12
Snæfellsnes	19	8	10	4	51	63
Vestmannaeyjar	29	32	17	18	54	80
Vík	1	2	0	1	13	14
	2387	2050	833	861	4837	4277

3.4. Niðurstöður

Af ofangreindum tölum verður ráðið að afbrot barna og ungmenna eru víðfemt vandamál sem sporna verður við með markvissum aðgerðum. Þegar tölur lögreglunnar eru skoðaðar kemur berlega í ljós að hlutfall yngri aldurshópanna meðal þeirra sem eru kærðir fyrir afbrot er nokkuð hátt. Þessu til viðbótar má nefna að samkvæmt ársskýrslu lögreglustjórans í Reykjavík frá 2001 voru 21% þeirra sem kærðir voru fyrir ölvunarakstur og hraðakstur innan umdæmis lögreglustjórans í Reykjavík árið 2000 20 ára og yngri og var það svipað hlutfall og fyrri ár. Þegar litið er til auðgunarbrota hækkar hlutfallið verulega. Árið 2000 voru til að mynda 56% þeirra sem kærðir voru fyrir innbrot innan umdæmis lögreglustjórans í Reykjavík 20

ára og yngri og um 50% í þjófnaðarbrotum. Þó svo að ungmenni séu oft grunuð í málum hjá lögreglu eru þau í minnihluta þeirra sem ákærðir eru fyrir brot. Þannig voru einstaklingar 15-20 ára um það bil 14% þeirra sem ákærðir voru af hálfu lögreglustjórans í Reykjavík árið 2000.

Hafa verður það í huga að upplýsingar í málaskrá lögreglunnar segja til um veruleika afbrota eins og hann birtist í gögnum lögreglu en ekki í samfélaginu í heild enda eru ekki öll afbrot tilkynnt til lögreglu. Þar koma margir þættir til, m.a. að þolandi telur skaðann minniháttar, hefur ekki trú á að tilkynning til lögreglu komi að gagni, vill ekki að lögreglan fari að skoða mál sín eða hann óttast eigið öryggi. Þá má einnig benda á að brotþoli telur tilgangslaust að tilkynna brot ef brotamaður er ósakhæfur einstaklingur. Þrátt fyrir þá fyrirvara sem hér eru gerðir varðandi opinbera skráningu, gefa gögnin mikilvægar upplýsingar um eðli afbrota í samfélaginu og viðbrögð við þeim.

4. Viðurlagaúrræði vegna sakhæfra ungmenna

4.1. Almennt

Mikið hefur verið rætt og ritað um unga brotamenn hin síðari ár. Ungmendum sem gerast sekir um refsiverða háttsemi verður að veita nauðsynlegan stuðning og beina þeim aftur á rétta braut í lífinu. Framangreind sjónarmið endurspeglast víða í íslenskrum löggjöf og alþjóðlegum sáttmálum sem Ísland er aðili að.

Ákvæði sem sett hafa verið börnum til verndar miðast yfirleitt við 18 ára aldur, en þegar þeim aldri er náð verða menn lögráða, sbr. 1. gr. lögræðis laga nr. 71/1997. Barnaverndaryfirvöldum er skylt að beita úrræðum til stuðnings og verndar börnum allt að 18 ára aldri í samræmi við ákvæði barnaverndarlaga nr. 80/2002 (bvl). Í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins er byggt á því að barn sé hver einstaklingur fram að 18 ára aldri. Í 1. mgr. 3. gr. samningsins, sem fullgiltur var af hálfu Íslands 28. október 1992, kemur fram að ávallt skuli hafa hagsmuni barna í forgangi þegar félagsmálastofnanir á vegum hins opinbera eða einkaaðila, löggjafaraðilinn, dómstólar eða önnur stjórnvöld gera einhverjar ráðstafanir sem þau varðar. Fram kemur í 37. gr. samningsins að aðildarríki skuli gæta þess að handtöku, varðhaldi eða fangelsun barna verði einungis beitt sem síðasta úrræði og í sem skemmstan tíma. Í þessu sambandi má nefna að í nóvember 1999 var gerður samningur milli Fangelsismálastofnunar ríkisins og Barnaverndarstofu um vistun fanga 18 ára og yngri. Samkvæmt honum skal Fangelsismálastofnun tilkynna Barnaverndarstofu þegar dómþoli yngri en 18 ára er dæmdur til óskilorðsbundinnar refsivistar og skal Barnaverndarstofa kanna möguleika á því að ungmennið afpláni refsinguna á hennar vegum, enda liggi fyrir samþykki dómþola. Barnaverndarstofa skal afla afstöðu barnaverndarnefndar ef slík afplánun kemur til greina. Þetta gildir einnig ef ungmenni hefur verið vistað í gæsluvarðhaldi, en það skal gert í samráði við rannsóknaraðila. Það er svo í verkahring Barnaverndarstofu að ákveða á hvaða meðferðarheimili ungir fangar eru vistaðir.

Í 1. mgr. 40. gr. fyrrgreinds samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, segir að aðildarríkin viðurkenni rétt hvers þess barns sem er grunað, ásakað eða fundið sekt um brot á refsilöggjöf, til meðferðar sem styrki vitund þess um eigin göfgi og manngildi, sem treysti virðingu þess fyrir mannréttindum og mannfrelsi annarra og sem taki tillit til aldurs barnsins og þess að æskilegt sé að stuðla að aðlögun þess og því að það gegni jákvæðu hlutverki í samfélaginu.

Í barnaverndarlögum má glögglega sjá áhrif samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Markmið laganna er að tryggja að börn sem búa við óviðunandi

aðstæður eða börn sem stofna heilsu sinni og þroska í hættu fái nauðsynlega aðstoð og beita þeim ráðstöfunum sem ætla má að börnum sé fyrir bestu. Þá kemur fram í 3. gr. laganna að barnaverndaryfirvöld geti ákveðið, með samþykki ungmennis, að ráðstafanir sem gerðar eru á grundvelli laganna haldist eftir að þau eru orðin 18 ára, allt til 20 ára aldurs.

Að ofangreindu virtu má vera ljóst að rík skylda hvílir á íslenskum stjórnvöldum að leita allra mögulegra leiða til þess að aðstoða þau ungmenni sem villst hafa út á afbrotabrautina. Verður sérstaklega að horfa til þeirra úrræða sem eru í senn uppbyggjandi og mannúðleg en slík úrræði eru mun vænlegri til árangurs en þau sem fela í sér hörku og vanvirðingu. Mikilvægt er að grípa strax inn í þegar um ungmenni er að ræða þar sem þau hafa í mörgum tilvikum ekki náð fullum þroska á þeim tíma og því ætti að vera auðveldara að móta þau og stuðla að jákvæðum áhrifum á líf þeirra. Að mati nefndarinnar er eðlilegt að horfa til aldursins 15-21 árs í því sambandi en einskorða sig ekki við sakhæf börn á aldrinum 15-18 ára.

4.2. Refsiábyrgð ungra afbrotamanna og meðferð sakamála á hendur þeim

4.2.1. Sakhæfi

Sakhæfisaldur er tilgreindur í 14. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 (hgl.) þannig að ekki skal refsast maðni fyrir verknað sem hann hefur framið áður en hann varð 15 ára gamall. Þessi regla er almenn og tekur ekki mið af þroska barns í hverju tilviki. Þegar barn hefur náð 15 ára aldri verður það sakfelld og refsing dæmd fyrir brot, en sérreglur má þó finna um meðferð sakamála á hendur ungum afbrotamönnum, sem miða að því að taka tillit til aldurs sakbornings. Í undantekningartilvikum getur barn þó þurft að sæta refsikenndum viðurlögum, t.a.m. upptöku á ólöglegu áfengi (ólöglegar vörslur), fíkniefnum, vopnum eða sæta eignarupptöku af réttaröryggisástæðum, sbr. 2. tl. 1. mgr. 69. gr. hgl.

Sakhæfisaldur hér á landi er sá sami og annars staðar á Norðurlöndum. Þess má þó geta að fram til ársins 1990 var sakhæfisaldur í Noregi 14 ár. Almenn samstaða virðist þó ríkja á Norðurlöndum um 15 ára sakhæfisaldur, en því hefur þó verið hreyft hvort þennan aldur ætti að hækka við beitingu fangelsisrefsingar.

Nefna má í þessu samhengi að í lok ársins 1998 voru lagðar fram tvær þingsályktunartillögur í danska þinginu, um hvernig eigi að taka á auknum afbrotum unglinga þar á landi. Í þeim er varpað fram þeirri hugmynd að lækka sakhæfisaldurinn niður í 12 ár og beita samfélagsþjónustu í auknum mæli gagnvart ungum brotamönnum, m.a. með því að koma á sérstakri samfélagsþjónustu fyrir börn á aldrinum 12-17 ára. Í tillögunum er bent á að töluverð fjölgun hefur orðið á afbrotum barna á aldrinum 12-17 ára og nauðsynlegt sé að stemma stigu við þeim vanda. Í tillögunum eru einnig rakin önnur úrræði sem koma til greina, en lögð áhersla á að ákærufrestanir og skilorðsbinding dóma hafi ekki lengur tilætluð áhrif. Tillögur þessar náðu hins vegar ekki fram að ganga í danska þinginu.

Samkvæmt samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins eru það stjórnvöld hvers aðildarríkis sem ákveða þann lágmarksaldur sem börn verða að hafa náð til þess að vera talin sakhæf. Ekki hefur verið ákveðinn lágmarksaldur varðandi sakhæfi í þjóðarétti, sem aðildarríki mega ekki fara undir.

4.2.2. Málsmeðferð

Í lögum um meðferð opinberra mála nr. 19/1991 (oml.) er að finna nokkrar sérreglur vegna brota sakhæfra ungmenna.

Samkvæmt 4. mgr. 69. gr. oml. skal tilkynna barnaverndarnefnd ef yfirheyra skal sakaðan mann yngri en 16 ára, sem sent getur fulltrúa sinn til að vera við yfirheyrsluna. Í 1. mgr. 18. gr. barnaverndarlaga er kveðið á um skyldu lögreglu að tilkynna barnaverndarnefnd þegar grunur leikur á að refsiverður verknaður hafi verið framinn af barni. Þegar lögreglan fær slík mál til meðferðar skal hún tilkynna það barnaverndarnefnd og gefa henni kost á að fylgjast með rannsókn málsins. Barnaverndarnefnd skal síðan tilkynna foreldri barns um slíkt mál mæli hagsmunir barnsins ekki gegn því. Barn í skilningi laganna er einstaklingur yngri en 18 ára, sbr. 1. mgr. 3. gr. bvl.

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. reglugerðar um réttarstöðu handtekinna manna og yfirheyrslur hjá lögreglu nr. 395/1997 skal, þegar handtekinn maður er yngri en 18 ára, hafa samband við foreldra og fulltrúa barnaverndarnefndar og hvetja þá til að koma án tafar á lögreglustöð. Ákvæði um yfirheyrslur sakbornings yngri en 18 ára eru í 9. gr. reglugerðarinnar. Þá eru ákvæði í 3. mgr. 17. gr. um æviferilsskýrslu sakbornings yngri en 18 ára.

Í d. lið 1. mgr. 8. gr. oml. er að finna undanþágu frá meginreglunni um að þinghöld skuli háð í heyranda hljóði, ef sakborningur er undir 18 ára aldri. Lokun þinghalds er ætíð háð mati og ákvörðun dómstóla.

Við umfjöllun um meðferð mála vegna brota ungmenna er rétt að hafa í huga heimild ríkissaksóknara samkvæmt 2. mgr. 113. gr. oml. til að falla frá saksókn þegar svo stendur á sem í ákvæðinu greinir. Ekki er að finna sérstaka heimild til niðurfellingar saksóknar vegna ungs aldurs. Þrátt fyrir það hefur niðurfellingu saksóknar mikið verið beitt í málum ungra brotamanna, einkum með vísan til a. og f. liðar 2. mgr. 113. gr. oml. Þetta úrræði getur verið heppilegt í ýmsum tilvikum, svo sem þegar brot er ekki alvarlegt og framið af yfirsjón, sem ætla verður að sé einstakt tilvik. Þetta felur einnig í sér tækifæri fyrir barnið að komast hjá sakfellingu og refsingu, sem getur reynst barni íþyngjandi til framtíðar litið. Á hinn bóginn má ekki beita þessari heimild í óhófi, enda getur hún ekki átt við í alvarlegri tilvikum þar sem nauðsynlegt er að barnið sæti ábyrgð samhliða því sem komið sé til móts við þarfir þess með virkum úrræðum. Annað felur í sér misvísandi skilaboð til barna og getur dregið úr varnaðaráhrifum refsingar.

Í XIII. kafla barnaverndarlaga eru lögfest ýmis úrræði vegna ætlaðra afbrota, vímuefnaneyslu eða alvarlegra hegðunarerfiðleika barna, sbr. einkum VI. og VII. kafla laganna, sbr. og 1. mgr. 79. gr.

4.3. Skilorðsbundin frestun ákæru og skilorðsbundnir dómar

Samkvæmt 56. gr. hgl. er ákæranda heimilt að fresta um tiltekinn tíma ákæru ef brot er játað og sakborningur var á aldrinum 15-21 árs þegar brotið var framið. Skilorðstími má ekki vera skemmri en 1 ár og ekki lengri en 5 ár. Að jafnaði skal ákveða hann 2-3 ár. Ákærufrestun má binda skilyrðum sem talin eru í 3. mgr. 57. gr. hgl. Heimild til ákærufrestunar er ekki háð takmörkunum með tilliti til brotsins eða þeirrar refsingar sem við því liggur, hver eigi hlut að máli eða hvaða feril viðkomandi eigi að baki. Það er ákæranda að meta í hverju tilviki fyrir sig hvort þessari heimild skuli beitt. Við slíkt mat er tekið tillit til ýmissa aðstæðna, svo sem eðlis brots og hvort viðkomandi hafi gerst sekur um önnur brot. Þegar þessari heimild er beitt er sakborningi gert það ljóst að unnt sé að taka málið upp að nýju og gefa út ákæru svo til dóms geti komið ef hann haldi áfram afbrotum. Mál má taka upp að nýju ef

rannsókn hefst hjá lögreglu gegn viðkomandi áður en skilorðstíma lýkur út af nýju broti sem hann hefur framið á skilorðstímanum. Einnig ef hann rýfur í veigamiklum atriðum skilyrði þau sem honum voru sett. Talið hefur verið að þessi vitneskja veiti unglingum nauðsynlegt aðhald. Mikilvægt er að vel sé að verki staðið þegar þýðing ákærufrestunar er skýrð fyrir ungmennum þannig að þau átti sig á því að ekki sé eingöngu verið að refska þeim fyrir afbrotið heldur sé verið að veita þeim tækifæri á að bæta sig. Í framkvæmd eru ungmennin boðuð til viðtals í Fangelsismálastofnun ríkisins og foreldrar og forsvarsmenn þeirra yngstu eru einnig boðaðir.

Í 57.-61. gr. hgl. eru reglur um skilorðsbundna refsídóma, skilorðsrof og afleiðingar þeirra. Samkvæmt 57. gr. má ákveða í dómi að fresta ákvörðun um refsingu eða fullnustu refsingar. Skilorðstími má ekki vera skemmri en 1 ár og ekki lengri en 5 ár. Að jafnaði 2-3 ár. Frestun skal vera bundin því skilyrði að aðili gerist ekki sekur um nýtt brot á skilorðstímanum. Frestun má einnig binda eftirgreindum skilyrðum:

Að aðili sæti á skilorðstímanum umsjón einstakra manna, félags eða stofnunar. Aðili skal jafnan sæta slíkri umsjón, ef honum eru sett skilyrði samkvæmt 2.-5. tölul. hér á eftir.

Að aðili hlíti fyrir mælum umsjónarmanns um dvalarstaði, menntun, vinnu, umgengni við aðra menn og notkun tómsunda.

Að aðili neyti ekki á skilorðstímanum áfengis né deyfilyfja.

Að aðili gangist undir dvöl á hæli tiltekinn tíma, ef nauðsyn þykir til bera, allt að 18 mánuðum, er venja þarf hann af notkun áfengis eða deyfilyfja, en ella allt að 1 ári.

Að aðili gangist undir að þola takmarkanir á umráðum yfir tekjum sínum eða öðru, er fjárhag hans varðar.

Að aðili greiði eftir getu fébætur fyrir tjón sem hann hefur valdið með broti sínu.

Ákvæði um afleiðingar skilorðsrofa eru í 1. mgr. 59. gr. og í 60. gr. hgl. Telja verður mjög algengt í réttarframkvæmd að refsing sé skilorðsbundin þegar um unga afbrotamenn er að ræða og á það jafnvel við í alvarlegustu málum eins og manndrápsmálum, sbr. H. 1987:700. Framangreindur Hæstaréttardómur er þó eina tilvikið um slíka dómsniðurstöðu. Voru aðstæður þar um margt mjög sérstakar en sýnir þó engu að síður að dómstólar ganga langt í framkvæmd við að skilorðsbinda refsingu ungra afbrotamanna.

4.4. Ákvörðun refsingar

Nokkrar sérreglur eru í lögum um refsíákvörðun í málum ungmenna. Til viðbótar umfjöllun um skilorðsdóma og skilorðsbundna ákærufrestun, sem greint er frá hér að ofan má nefna eftirfarandi atriði.

Ungur aldur hefur áhrif á refsíákvörðun til málsbóta innan hinna almennu refsimarka, sbr. 4. tl. 1. mgr. 70. gr. hgl. Í ákvæðinu eru ekki tilgreind sérstök aldursmörk.

Þá er heimilt samkvæmt 2. tl. 1. mgr. 74. gr. hgl. að færa refsingu niður úr lágmarki sem ákveðið er í lögum, eða fella refsingu niður að öllu leyti samkvæmt 2. mgr. 74. gr. hgl., ef afbrot er framið af manni sem ekki er fullra 18 ára og álíta má vegna æsku hans að full refsing sé ónauðsynleg eða skaðleg. Ef afbrot er framið af manni sem ekki er fullra 18 ára er óheimilt að dæma honum þyngri refsingu en 8 ára fangelsi, sbr. 2. tl. i.f. 1. mgr. 74. gr. hgl.

Loks má nefna að refsíákvörðun fyrir afbrot hefur ekki ítrekunaráhrif við ákvörðun refsingar eða annarra viðurlaga vegna síðara afbrots, nema hinn brotlegi hafi verið fullra 18 ára þegar hann framdi fyrra brotið, sbr. 1. mgr. 71. gr. hgl.

4.5. Gagnrýni

Það eru ýmsir sem gagnrýnt hafa núverandi lagaumhverfi um viðbrögð við afbrotum unglinga. Umboðsmaður barna hefur m.a. hvatt til þess að rýmkuð verði heimild til þess að láta samfélagsþjónustu koma í stað óskilorðsbundins fangelsis þegar unglingar eiga í hlut. Samkvæmt núgildandi lögum um fangelsi og fangavist nr. 48/1988 er það fangelsismálastofnun sem ákveður hvort fangelsisdómur verði fullnustaður með samfélagsþjónustu.

Samfélagsþjónusta er í íslenskum rétti skilgreind sem fullnustuúrræði, þar sem heimilt er að fullnusta allt að sex mánaða óskilorðsbundna refsivist með þessum hætti. Dómstólar hafa þar af leiðandi ekki heimild til að dæma brotamann í samfélagsþjónustu. Að mati nefndarinnar sýnir reynsla nágrannaþjóða okkur að slíkur dómur er vel til þess fallinn að nýtast ungum brotamönnum. Samfélagsþjónusta gæti hentað mjög vel þegar venjulegur skilorðsdómur hefur ekki nægt til að leiða ungan brotamann inn á brautir löghlýðni. Nauðsynlegt er að taka afbrot unglinga föstum tókum bæði sjálfra þeirra vegna og þjóðfélagsins. Í nágrannaríkjum okkar er nú í ríkari mæli farið að horfa til samfélagsþjónustu sem hentugs úrræðis til að koma í veg fyrir að ungir brotamenn séu vistaðir í fangelsi og ennfremur sem leið til að stemma stigu við þeirri miklu aukningu sem orðið hefur á afbrotum unglinga. Er í þeim hugmyndum einkum horft til uppeldishlutverks samfélagsþjónustu, sem er líklegast til að hafa áhrif á ungmenni sem ekki hafa brotið af sér. Með ráðlegu vali á störfum fyrir unga brotamenn væri unnt að stuðla verulega að uppeldishlutverki samfélagsþjónustu. Raunin hér á landi hefur og verið sú að samfélagsþjónustu er sjaldan beitt þegar ungir brotamenn eiga í hlut. Skýringin á því er að hluta til sú að fáir óskilorðsbundnir dómur eru kveðnir upp yfir þessum aldurshópi, enda þrautalending og einungis beitt í þeim málum þar sem talið er óverjandi með tilliti til almenningshagsmuna og réttaröryggis að beita skilorðsbundnum dómi. Upptaka samfélagsþjónustu víðs vegar um heiminn hefur m.a. verið studd þeim rökum að hún sé afar heppilegt úrræði til að veita ungum brotamönnum aðhald og sé hún bæði mun manneskjulegri og vænlegri til árangurs í baráttunni við endurtekin afbrot ungs fólks.

Svo sem rakið var í kafla 4.2. eru nokkrar sérreglur í lögum um meðferð mála vegna brota ungra afbrotamanna og um ákvörðun refsingar í málum þeirra.

Nefndin vekur athygli á því að í nýjum barnaverndarlögum nr. 80/2002 er ekki að finna ákvæði um tilkynningarskyldu ákæranda vegna dómsmeðferðar, en ákvæði um þetta var í 3. mgr. 14. gr. eldri barnaverndarlaga. Samsvarandi ákvæði er ekki að finna í lögum um meðferð opinberra mála.

Varðandi ákærufrestanir vekur nefndin athygli á því að í framkvæmd hefur ekki verið beitt heimild samkvæmt 4. mgr. 56. gr. hgl. til að taka mál aðila upp að nýju ef rannsókn hefst hjá lögreglu gegn honum sem sakborningi áður en skilorðstíma lýkur eða ef hann rýfur í veigamiklum atriðum skilyrði sem honum voru sett. Mikilvægt er að mati nefndarinnar að kannað verði hvort unnt sé að auka stuðning við börn meðan þau sæta eftirliti, en í þeim efnum getur komið til álita aukin samvinna við barnaverndarnefndir og aðra sem veita börnum stuðning.

Þá vill nefndin árétta að ekki er algengt í dómum að frestun ákvörðunar eða fullnustu refsingar sé bundin skilyrði um að barn sæti eftirliti. Einnig virðist eftirlitið ekki vera virkt í þessum tilvikum meðal annars vegna þess að dómur berast ekki til fullnustu fyrr en nokkrum vikum eða mánuðum eftir uppkvaðningu. Þörf kann að vera á því að kanna hvort ekki sé ástæða til að beita eftirliti í auknum mæli og með virkari hætti þegar refsing er skilorðsbundin með það að markmiði að veita barni stuðning til að það haldi ekki áfram á braut afbrota.

4.6. Forvarnarverkefni lögreglu

Einn mikilvægasti þátturinn í baráttunni gegn afbrotum er forvarnastarf. Á Norðurlöndunum er mikil áhersla lögð á forvarnir vegna afbrota ungmenna og er uppbyggileg réttvísi því nátengd því sviði. Telur nefndin því eðlilegt að fara í stuttu máli yfir forvarnastarf það sem lögreglan vinnur hér á landi.

Lögreglumenn búa yfir mikilli hagnýtri reynslu og ákveðnu áhrifavaldi sem þeir hafa aflað sér í störfum sínum. Vegna þessa eru lögreglumenn mjög mikilvægir í forvarnastarfi samfélagsins. Allir lögreglumenn sinna forvarnastarfi beint eða óbeint. Þar sem tekst að skapa nærumhverfi í sveitafélögunum sem stuðlar að vellíðan og öryggistilfinningu, tryggir börnum og ungmennum góð uppvaxtarskilyrði og möguleika á þroskandi tómstundastarfi. Hefur það mikla þýðingu og mikið forvarnagildi í baráttunni við afbrot. Baráttan er ekki einungis lögreglunnar heldur íbúanna og samfélagsins í heild sinni.

Í 12. lögreglulaga nr. 90/1996 er kveðið á um að í hverju lögregluumdæmi skuli starfa samstarfsnefnd um málefni lögreglunnar. Í henni skuli sitja lögreglustjóri viðkomandi umdæmis, sem jafnframt sé formaður, tveir sveitastjórnarmenn, tilnefndir af hálfu sveitarstjórnar þeirra sveitarfélaga sem eru í lögregluumdæminu. Fundi skal halda eigi sjaldnar en tvisvar á ári. Nefndin er vettvangur fyrir samskipti og samvinnu lögreglunnar og sveitarfélaga í umdæminu. Gerir hún m.a. tillögur um úrbætur í málefnum er varða löggæslu í umdæminu og beitir sér fyrir því að almenningi verði kynnt starfsemi lögreglunnar.

Í 11. gr. lögreglulaga er kveðið á um samvinnu lögreglu við önnur stjórnvöld og stofnanir. Gerir ákvæðið ráð fyrir því að lögregla og önnur stjórnvöld og stofnanir skuli hafa gagnkvæmt samstarf varðandi verkefni sem tengjast löggæslu, svo sem á sviði forvarna. Sérstaklega skuli lögregla vinna með félagsmála- heilbrigðis- og menntamálayfirvöldum eftir því sem tilefni gefst til og aðstæður leyfa og upplýsa þessa aðila um málefni sem krefjast afskipta þeirra. Með forvörnum er átt við baráttu gegn misnotkun áfengis, ólöglegum vímuefnum og hvers kyns aðrar afbrotavarnir.

Embætti ríkislögreglustjórans hefur á síðustu misserum lagt aukna áherslu á samræmt forvarnastarf lögreglu. Má þar nefna að í byrjun ársins 2003 gáfu ríkislögreglustjórinn og Námsgagnastofnun út samræmt kennsluefni til þess að nota í leikskólum og grunnskólum auk fræðsluefnis til kynningar fyrir foreldra um vímuefni og vímuefnaneyslu ungmenna. Með útgáfunni eru öll lögregluembætti landsins í stakk búin til að halda úti skóla- og foreldrafræðslu. Embættið er nú að skoða hvernig hægt er að skilgreina forvarnastarfið enn betur, gera það sýnilegra, setja raunhæf markmið og mæla árangur. Að þessu sinni er athyglinni beint að svæðabundinni löggæslu. Einnig er Lögregluskóli ríkisins að auka kennslu í forvörnum og fræðslu, svo sem varðandi lögreglumöppurnar og svæðabundna löggæslu. Til að þetta starf skili árangri og skili sér út í samfélagið er nauðsynlegt að gott samstarf sé á milli lögreglu og sveitafélaga.

Sem dæmi um forvarnarverkefni sem hafa verið í gangi með þátttöku lögreglunnar má m.a. nefna fræðsluhóp um fíkniefnamál sem ber heitið Náum áttum. Hættu áður en þú byrjar, sem er samstarfsverkefni lögreglunnar í Reykjavík, félagsþjónustunnar í Reykjavík og Marita fræðslu, er tengist fíkniefnafræðslu í grunnskólum. Saman hópurinn, sem er samstarfshópur um forvarnir sem stuðlar að velferð barna. Auk þess stendur lögreglan fyrir viðtækri fíkniefnafræðslu fyrir framhaldsskólanemendur, foreldra, stofnanir, frjáls félagasamtök og fyrirtæki. Þá er lögreglan enn fremur í samstarfi við fjölda aðila sem hafa nán tengsl með meðferð barna.

Áhersla hefur verið lögð á að lögreglustjórar haldi úti virkum vímuefnavörnum en mismunandi þarfir og úrræði geta verið eftir lögregluumdæmum. Mikilvægt er að skoða þær vímuefnavarnir sem fyrir eru á hverjum stað og leggja heildstæðan grunn að samræmdu starfi í þessum efnum. Gott samstarf þeirra mörgu aðila sem að þessum málum koma er forsenda árangurs.

Á árum áður var umferðarfræðsla megininntak fræðslunnar sem lögreglan sá um en í dag er fræðslan orðin mun meiri og víðtækari. Áhættuþættirnir eru orðnir svo margir og samfélagið hefur breyst.

Ísland er í samstarfi við norrænu afbrotavarnaráðin og hafa fengið að nota hugmyndir frá þeim sem löndin hafa verið að vinna að. Á Norðurlöndum er mikið horft til ungu kynslóðarinnar í þessu sambandi. Helsta markmiðið er að veita börnum og ungu fólki eins góðar aðstæður til uppeldis og eins gott líf og unnt er og grípa inn í eins fljótt og hægt er þegar í óefni stefnir. Til þess þarf samvinna og athygli starfsmanna að vera góð og hlutverk hvers og eins á hreinu.

Forvarnir miða að því að draga úr eða stöðva með öllu eftirspurn eftir vímuefnum með því að hafa áhrif á viðhorf og hegðun og stuðla að ábyrgri hegðun gagnvart löglegum vímuefnum. Langt er í land og mikið verk þarf að vinna svo vel sé, en eitt er víst að alltaf má gera betur og gott er að hafa það að leiðarljósi. Margir aðilar eru að vinna í þessum málaflokki mjög gott starf. Hringurinn er að mati nefndarinnar vel heppnað forvarnarverkefni.

5. Uppbyggileg réttvísi (Restorative Justice)

5.1. Almenn

Uppbyggileg réttvísi er hugtak sem er tiltölulega nýtt af nálinni. Um er að ræða ákveðin viðbrögð við afbrotum þar sem einblínt er á að bæta það tjón sem fórnarlömb afbrota hljóta og hinn brotlegi er látinn sæta ábyrgð á afleiðingum brotanna ásamt því að reynt er að koma aftur á jafnvægi í samfélaginu. Þetta hugtak hefur verið skilgreint á þann hátt að afbrot sé brot gegn einstaklingum og samfélaginu og þess krafist að bætt verði þar úr. Réttlætið feli í sér að brotapolinn, brotamaðurinn og samfélagið í heild hjálpist að í leit að lausn sem feli í sér endurbætur, sættir og huggun.

Einnig hefur verið lögð áhersla á að úrræðið feli í sér ákveðið ferli þar sem lausn sé fundin á sameiginlegan hátt í stað þess að ópersónuleg stofnun taki ákvörðun án þess að tillit sé tekið til þeirra sem hlut eiga að máli. Í þessu felst einnig að brotamaðurinn viðurkenni ábyrgð sína af fúsum og frjálsum vilja og dragi úr afleiðingum gjörða sinna með jákvæðum og uppbyggilegum hætti. Athyglivert er að þrátt fyrir að þetta úrræði sé tiltölulega ungt, þá hefur það náð töluverðri útbreiðslu um Vesturlönd. Fyrirkomulagið er þó misjafnt milli ríkja.

Uppbyggileg réttvísi er heiti á hugmyndafræði sem fjallar um nýjar aðferðir við að glíma við glæpi og afleiðingar þeirra með því að ná sáttum í kjölfar brots aðallega með brotamanninum og þolanda brotsins, en jafnframt í víðara samfélagslegu samhengi. Innan þessa hugtaks rúmast margar ólíkar aðferðir við að ná þessum markmiðum en sameiginlegt með þeim öllum er að draga úr neikvæðum afleiðingum brota og jafnframt að fækka þeim. Í hugmyndafræðinni felst gagnrýni á hin hefðbundnu viðbrögð yfirvalda á Vesturlöndum við afbrotum þar sem áherslan þykir um of hafa verið sú að refsa brotamanninum án þess að skeyta um viðhorf og þarfir brotapolans.

Til einföldunar og skilningsauka á því hvað talið er að greini hinar hefðbundnu aðferðir við að taka á brotum frá þeim nýju sem hér eru til umræðu má benda á að þær fyrrnefndu hafa á ensku verið nefndar Criminal Justice og þær

síðarnefndu Restorative Justice. Áherslurnar eru hér ólíkar; í því fyrrnefnda og gamalkunna sé áherslan öll á að sanna sök brotamannsins og fá hann dæmdan til refsingar og sé hlutverk brotapolans þar að aðstoða ákærvaldið við þetta. Í hinu síðarnefnda sé lögð áhersla á hagsmuni brotapolans og að tekið sé tillit til hans sjónarmiða við málsmeðferðina. Í hinum sérstöku samskiptum (mediation) sem uppbyggileg réttvísi gerir ráð fyrir að eigi sér stað milli þessara aðila megi segja í einföldu máli að brotamaðurinn komi þar fram sem gerandi (offender) en ekki sem sakborningur (suspect).

Í þessu sambandi má spyrja hvaða hagsmuni eigi fyrst og fremst að hafa að leiðarljósi í refsilöggjöf. Í anda uppbyggilegrar réttvísi er svarið það, að tilgangur refsilöggjafar eigi fyrst og fremst að verja þegnana fyrir afbrotum, ekki að koma fram refsingu á hendur brotamanninum. Aðalhagsmunirnir eigi að vera velferð brotapolanna. Í þessu sambandi hefur verið rætt um “virka brotþola” (active victims), þ.e. brotþola sem ekki eru bara hlutlausir þiggjendur aðstoðar heldur eru virkir þátttakendur í því að byggja sjálfa sig upp eftir áfallið sem brotið hefur valdið og vinna með því jafnframt að því að koma í veg fyrir frekari brot í framtíðinni.

Á 7. áratug síðustu aldar fór að bera á gagnrýni á að leysa úr deilumálum manna fyrir dómstólum. Á mörgum Vesturlanda eru dómstólar yfirhlaðnir verkefnum og dómstólaleiðin þykir seinfarin og dýr. Þá þykja dómstólar hafa kuldalegt yfirbragð og þar ríki skrifræði sem geri ekki ráð fyrir mannlegum einstaklingsbundnum tilfinningum. Ýmsar leiðir eru þekktar til að leysa úr deilumálum og má þar t.d. nefna auk dómstólanna, sáttaumleitunir og sáttir, samninga og gerðardóma.

Sú leið sem mestu máli skiptir er það sem á ensku er kallað mediation, megling á norsku, medling á sænsku, mægling á dönsku, en verður nefnd sáttaumleitun hér. Tæmandi skilgreiningu á hugtakinu er ekki að finna. Ýmis form af slíkum sáttaumleitunum finnast í heiminum en sameiginlegt með þeim öllum er að aðilar ágreiningsefnisins koma saman með sáttamanni í því skyni að ræða það sem gerst hefur og reyna að ná sáttum. Þessir sáttafundir geta bæði átt sér stað fyrir dómstólum og utan þeirra, sáttamaðurinn (mediator, megler) getur verið dómari eða einstaklingur, sérstaklega þjálfaður til þessara starfa og hefur þetta þá að aukastarfi. Einnig þekktist að atvinnusáttamenn sinni þessu og jafnvel sáttanefndir. Þátttaka sáttasemjaranna er mismikil við að reyna að koma á sáttum með aðilum.

Oftast er stefnt að því að skriflegt samkomulag náist. Það er þó ekki einhlítt og aðalatriðið er þá að gerandinn og þolandinn komi saman og ræði málið. Að mati margra fræðimanna er hin hefðbundna dómsmeðferð ekki til þess fallin að veita brotamanninum skilning á því hvaða afleiðingar brotið hafi haft fyrir þolandann. Misjafnt er hvernig þessu úrræði er fyrirkomið og hver tengslin eru við sakamálakerfið. Dæmi eru um ríkisrekin kerfi og kerfi rekin af sveitastjórnnum og jafnvel sambland af hvoru tveggja. Það þekktist að sáttafundir séu skyldubundnir og fari fram áður en eiginleg dómsmeðferð málsins fer fram eða að þeir séu háðir samþykki aðila og fari ekki fram, nema báðir aðilar samþykki það. Þá er þátttaka sáttamanna í hinum ýmsu kerfum mismikil við að reyna að koma á sáttum með aðilum.

Á 7. áratugnum var farið að reyna sáttafundi með brotamönnum og þolendum í Kanada og Norður-Ameríku. Það fyrirkomulag funda sem tíðkast nú víða í Evrópu var mótað á 8. áratugnum, fyrsta tilraunaverkefnið fór af stað í Noregi 1981 og 2 árum síðar í Finnlandi. Leiðin sem farin var í Austurríki hefur verið nefnd “out of court offence resolution” og tók í fyrstu (frá 1988) aðeins til brota sem heyrðu undir unglingadómstóla en frá ársbyrjun 2000 gilda um þessi atriði almenn ákvæði í lögum um sakamálaréttarfar. Í Englandi hafa verið í gangi tilraunir með sáttafundi í sakamálum frá 1979 og í Frakklandi var farið af stað um líkt leyti. Það sama gildir um

Þýskaland og hefur þróunin þar verið mjög hröð og er þar nú að finna meira en 400 þjónustustöðvar fyrir sáttafundi í sakamálum.

Á 9. áratugnum fjölgaði þeim Evrópulöndum jafnt og þétt sem tóku þessar nýju aðferðir upp við meðferð sakamála. Allmargar þjóðir hafa sett sér löggjöf um sáttafundi með brotamanni og þolanda, t.d. Noregur, Svíþjóð, Þýskaland, Frakkland, Austurríki og Belgía. Þá hafa nokkrar þjóðir aðlagð löggjöf sína með það í huga að þessum úrræðum verði beitt og á það t.d. við um Finnland, Bretland, Norður-Írland, Tékkland, Pólland og Slóveníu. Þá eru tilraunaverkefni enn í gangi í nokkrum löndum, t.d. Danmörku, Hollandi, Írlandi, Lúxemborg, Spáni og Ítalíu. Þá hefur verið hugað að því að koma á þessum aðferðum í Albaníu, Búlgaríu, Ungverjalandi, Rúmeníu og Rússlandi.

Sáttaumleitun milli brotamanna og brotþola eru nú orðin fastmótaður og viðurkenndur þáttur í meðferð sakamála meðal margra þjóða. Ástæða er til að taka fram að sáttafundir af þessu tagi eiga sér ekki einungis stað í minni háttar málum. Þó að áherslan í Evrópu sé enn sem komið er mest á brot framin af unglíngum þá er vaxandi viðurkenning á því að rétt sé að þetta úrræði nái einnig til eldri brotamanna og alvarlegri brota og nokkur reynsla er þegar fyrir hendi varðandi þessi atriði. Þegar um alvarlegri brot er að ræða þekkist það, t.d. í Noregi, að sáttafundir eigi sér stað með aðilum eftir að dómur í málinu er uppkveðinn. Þetta sýnir aukna tilhneigingu til þess að stuðla að því að í kjölfar afbrots sé almennt leitast við að bæta fyrir brotið með uppbyggjandi hætti bæði fyrir þolandann og gerandann. Að þessu leyti eru sáttafundir með aðilum mikilvægasta aðferðin í anda uppbyggilegrar réttvísi í Evrópu en í víðu samhengi er litið á aðferðir og hugmyndafræði uppbyggilegrar réttvísi sem leiðir til að draga sem mest úr þeim skaða sem afbrot geta haft í för með sér. Í þessu sambandi er virk þátttaka geranda og þolanda í sáttafundum grundvallaratriði.

5.2. Alþjóðasamfélagið

Á undanförunum áratug hefur orðið vart hvatningar í þá átt að Evrópuríki geri ráð fyrir því að kostur sé á þessum úrræðum í refsivörslukerfum sínum. Þetta kemur t.d. fram í tilmælum Evrópuráðsins nr. R(99)19 (Mediation in Penal Matters, 1999). Þar er lagt til að í öllum aðildarlöndunum verði mögulegt að beita þessum aðferðum við meðferð sakamála. Þar eru gefnar almennar leiðbeiningar um hvernig haga beri löggjöf um þetta og um framkvæmdina sjálfa.

Hér má einnig nefna rammaákvörðun Evrópuráðsins frá 15. mars 2001 um stöðu brotþola í sakamálameðferð, “A Framework Decision on the Standing of Victims in Criminal Proceedings”, en slíkar reglur hafa lagagildi í aðildarríkjunum. Í þessum reglum er m.a. að finna ákvæði þess efnis að hvert aðildarríki skuli stuðla að því að þessum úrræðum verði beitt varðandi meðferð sakamála, samkvæmt nánari skilgreiningu hvers ríkis, og að hvert ríki skuli tryggja að samkomulag sem kemst á milli brotamanns og þolanda með þessu móti skuli metið við meðferð málsins. Jafnframt er þar mælt svo fyrir að aðildarríkin skuli hafa sett löggjöf í þessa veru fyrir 22. mars 2006.

Sameinuðu þjóðirnar hafa einnig ályktað um beitingu nýrra úrræða í yfirlýsingu frá árinu 2001 “Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters UN, 2001”. Þar kemur m.a. fram að þessi úrræði ættu almennt að vera fyrir hendi við meðferð sakamála (“Restorative justice programmes should be generally available at all stages of the criminal justice process”).

Mismunandi er hvernig löggjöf um þessar aðferðir er háttað og er reglum um þær aðallega skipað með þrennum hætti:

1. Í nokkrum Evrópuríkjum er reglurnar að finna í refsilöggjöf sem tekur á afbrotum ungmenna og á þá opinber ákærandi eða dómari frumkvæði að því að þessum aðferðum er beitt í sakamálum.

2. Það þekktist einnig að um þessar aðferðir sé fjallað í réttarfarslögum og/eða refsilögum þegar um fullorðna brotamenn er að ræða. Algengast er að það sé þá opinber ákærandi sem á frumkvæðið að því að gripið er til þessara úrræða og þá oft sem hluta af skilorðsbundinni niðurfellingu saksóknar.

3. Loks er um að ræða að reglum um þessi úrræði sé skipað í sérstök lög. Enn sem komið er eru slík sérlög fátíð en þau má t.d. finna í Noregi (1991) og Svíþjóð (2002).

5.3. Kostir og gallar sáttumleitunar

5.3.1. Kostir sáttumleitunar

Segja má að kostum sáttumleitunar sé lýst með keimlíkum hætti af helstu fræðingum á þessu sviði. Þegar þetta úrræði er borið saman við hina hefðbundnu dómstólaleið er áberandi sú áhersla sem lögð er á hve hagkvæmt það er. Málum sé lokið með ódýrari og fljótvirkari hætti með þessu móti og fleiri eigi þess kost að fá úrlausn mála sinna. Í hugmyndafræðinni að baki þessu úrræði búi viðleitni til að breyta samfélaginu og hún leggi áherslu á kraftinn og samheldnina sem liggur í litlum samfélagseiningum svo sem borgarhverfum. Ágreiningur valdi klofningi í slíkum samfélögum (nærumhverfi) og sáttumleitanir séu til þess fallnar að sameina fólk á ný. Einnig er lögð áhersla á þroska einstaklinganna og að sáttumleitun veiti tækifæri til að takast á við mannleg vandamál og að hjálpa fólki að þroskast sem manneskjur.

Í umræðunni á Vesturlöndum um kosti sáttumleitunar fram yfir hina hefðbundnu dómstólaleið, bæði varðandi sakamál og einkamál, hefur eftirfarandi m.a. komið fram:

1. Kostnaðarminni aðferð og fljótvirkari.
2. Deiluaðilar hafa stjórn á því sjálfir hvernig tekið er á deilu þeirra og þurfa ekki að sæta því að aðrir ráðskist með hana. Með þessum hætti er hugað betur að einstaklingsbundnum þörfum aðilanna en kostur væri á við meðferð málsins fyrir dómi.
3. Með sáttumleitun er minni hætt á þarflausu þrasi milli aðilanna eins og oft vill verða fyrir dómstólum og er aðferðin til þess fallin að stuðla að því að aðilarnir geti áfram viðhaldið sambandi sínu.
4. Takist sátt í kjölfar sáttumleitunar standa báðir aðilar uppi sem sigurvegarar en annar vinnur ekki málið eins og gjarnan er sagt þegar niðurstaða liggur fyrir í dómsmáli.
5. Sáttumleitun hefur í sér fólgið mikið svigrúm að því er varðar þá málaflokka sem leysa má með þessum hætti. Sáttumleitun er unnt að beita hvort sem ágreiningsefnið varðar mikla eða litla fjárhagslega hagsmuni, eða alls enga fjármuni heldur háttsemi eða samskipti.
6. Sáttumleitun býður upp á frjóa hugsun varðandi það með hvaða hætti aðilar geta náð samkomulagi og eru þeir ekki bundnir af lögum og reglum í þeim efnum.

7. Sáttaumleitun fylgir minni spenna fyrir aðilana en málsmeðferð fyrir dómi. T.d. segja sálfræðilegar rannsóknir að það sé heppilegra fyrir börn hjóna sem standa í skilnaði ef foreldrarir geta náð sáttum um forræði og umgengni við börnin fremur en að takast á um það fyrir dómi.
8. Niðurstaða sem fæst í kjölfar sáttaumleitunar er líklegri til að vera endanleg en niðurstaða sem fæst fyrir dómi. Niðurstaða á sáttafundi verður til með samræðum aðilanna og með samþykki þeirra beggja. Þeir hafa gert samning sín í milli og finna til ábyrgðar gagnvart honum. T.d. er nefnt að menn séu fúsari að greiða fjárkröfur sem samið hefur verið um með þessum hætti frekar en ef dómur gengur um kröfuna.
9. Við sáttaumleitun gefst aðilum frekar tækifæri til að fá útrás fyrir tilfinningar sínar og tala frjálst saman en kostur er á fyrir dómi.
10. Við sáttaumleitun er litið til framtíðar og áhersla lögð á að ná samkomulagi til að bæta úr þeim skaða sem orðinn er, en við dómsmeðferð er fyrst og fremst lögð á að upplýsa það sem gerðist og hvernig það gerðist og síðan dæmt í málinu á þeim grundvelli.
11. Deiluaðilar sem ná sáttum í kjölfar sáttaumleitunar eru ánægðari með þá niðurstöðu heldur en þeir sem fá úrlausn sinna mála fyrir dómstólum. Margar samanburðarrannsóknir í Bandaríkjunum um þetta atriði sýna að almennt telja þeir fyrrnefndu niðurstöðuna sanngjarnari og meira í samræmi við þeirra eigin hugmyndir og skoðanir.

5.3.2. Gallar sáttaumleitunar

Um sáttaumleitun hefur einnig verið fjallað með neikvæðum hætti. Talsmenn hinnar hefðbundnu dómstólaleiðar hafa óttast það, að með því að leysa úr deilumálum manna með hinni óformlegu sáttaumleitun á sáttafundum þar sem ekki sé farið að hinu fómfasta regluverki dómstólanna sé verið að tefla réttaröryggi í tvísýnu og enn fremur kunni þetta að vera andstætt jafnræðissjónarmiðum. Þá hafa einnig komið fram áhyggjur yfir því að niðurstaða mála í sáttanefndum kunni um of að ráðast af perónulegum skoðunum (personal preferences) sáttamannanna. Nokkur önnur dæmi má nefna um það sem talið hefur verið til ókosta við aðferðina:

1. Sáttaumleitun og aðrar svipaðar óhefðbundnar aðferðir hafa verið gagnrýndar fyrir að ekki sé unnt að útiloka þau áhrif sem ójafnræði með aðilum geti haft á niðurstöðu málsins og að sterkari aðilinn geti fengið þá niðurstöðu sem hann kys. Gagnrýnendur segja að þeir sem eru fylgjandi hinum óhefðbundnu aðferðum lýsi gjarnan dómsmálum svo að þau fjalli um deilur aðila sem jafnræði er með, t.d. nágrannaerjur. En í rauninni séu ágreiningsmál oftast ekki milli aðila sem ekki ríki jafnræði með, t.d. vinnuveitenda og launþega. Þá hefur einnig verið bent á að hinar óhefðbundnu aðferðir geti leitt til þess að ákveðnir hópar í samfélaginu sem þótt hafa haft á brattann að sækja jafnræðislega, t.d. konur og þjóðernislegir minnihlutahópar, fari varhluta af þeirri vernd og aðstoð sem aðrir njóta.

2. Því hefur verið haldið fram að þessar aðferðir dragi úr mikilvægi opinbers valds (public power) og réttindum fólks. Deiluaðilar sem kjósi að leysa úr ágreiningi sínum án tillits til löggjafar um réttindi og skyldur þegnanna geti hagað niðurstöðunni í andstöðu við lögin og lagaframkvæmd. Lagareglur séu í meginatriðum skýrar og án undantekninga og dómstólar hafi þær í heiðri, en samkomulag utan réttar minnki virðingu fyrir lagareglunum og dragi úr þýðingu þeirra. Eftir því sem notkun hinna óhefðbundnu aðferða aukist dragi úr mikilvægi laganna við að leiðbeina um og hafa áhrif á háttsemi manna í samfélaginu. Þá hefur því verið haldið fram að hinar óhefðbundnu aðferðir geti ekki komið í stað hinna hefðbundnu dómstólaleiðar við að leysa úr ágreiningi, heldur verði þar einungis um að ræða viðbótarúrræði og að sáttaumleitun utan réttar taki alltaf meira og minna mið af lögum og reglum samfélagsins.
3. Hinar óhefðbundnu aðferðir hafa þótt leiða til útpennslu félagsþjónustu og aukinna afskipta hennar af þegnunum þar sem þessar aðferðir leiði til þess að mál eru leyst utan réttarkerfisins. Þessi gagnrýni á ekki hvað síst við um að ljúka sakamálum samkvæmt þessum aðferðum þar sem hætta sé á að sáttaumleitun verði beint að háttsemi sem ekki teljist lagabrot. Á hinn bóginn eru margir sem ekki telja útpennslu félagsþjónustunnar óæskilega þróun.
4. Að leysa ágreiningsmál með sáttaumleitun og samkomulagi er aldagömul aðferð í hinum vestræna heimi fyrir tilkomu hinna nútímalegu, miðstýrðu ríkja. Dæmigert einkenni vestræns ríkis er formleg beiting laga og reglna og að dómstólar skeri úr ágreiningi þegnanna. Því hefur verið haldið fram að þessar aldagömlu aðferðir verði ekki yfirfærðar á nútíma auðvaldsríki.
5. Loks skal nefnt það sjónarmið að í mörgum málum varðar ágreiningsmál fleiri en þá sem leita sátta í máli. Við úrlausn mála fyrir dómi sé unnt að taka tillit til þriðja aðila sem sé ekki unnt þegar sættir takast utan réttar þar sem málið sé til lykta leitt samkvæmt vilja sammingsaðilanna tveggja.

6. Þróun á Norðurlöndunum

6.1. Almenn

Skipan sáttaumleitunar á Norðurlöndunum er í meginatriðum svipuð, þ.e. samleiðing brotamanns og brotþola. Framkvæmdin er þó misjöfn eftir löndum, þ.e. hvort henni sé beitt bæði í sakamálum og einkamálum og á hvaða stigi málsins sáttaumleitunin fer fram. Þá getur úrræðið komið í stað saksóknar eða verið henni samhliða.

Sáttaumleitun kemur ekki nema í undantekningartilvikum í stað óskilorðsbundinnar refsivistar. Úrræðinu er meira beitt í þeim tilvikum þar sem máli hefði að öðrum kosti lokið með skilorðsdómi, skilorðsbundinni ákærufrestun, samfélagsþjónustu eða fésektum.

Lögð er mikil áhersla á að sáttaumleitun styrki stöðu brotþola við meðferð sakamála. Brotþoli hefur með úrræðinu meiri möguleika á að upplifa sig sem beinan aðila að málinu fremur en sem aukapersónu. Brotþolanum er gefinn kostur á að ræða við brotamanninn augliti til auglitis og hafa bein áhrif á niðurstöðu málsins.

Norðmenn voru fyrstir Norðurlandþjóða til að innleiða sáttaumleitun. Fyrsta tilraunaverkefninu var ýtt úr vör árið 1981 og smám saman festist úrræðið í sessi þar til það var leitt í lög 1991. Finnar fylgdu í kjölfarið með tilraunaverkefni árið 1983. Danir og Svíar tóku mun síðar við sér. Árið 1994 var sænska ríkissaksóknaraembættinu falið það verkefni að gera tillögur að innleiðingu sáttaumleitunar þar í landi. Segja má að að sáttaumleitun hafi fyrst komið til skoðunar í Danmörku árið 1993 þegar danska ríkisstjórnin gaf út stefnumarkandi skýrslu um aðgerðir til að draga úr ofbeldi í dönsku samfélagi. Í skýrslunni komu m.a. fram hugmyndir um sáttaumleitun.

Danmörk

Sáttumleitun í sakamálum er enn á tilraunastigi í Danmörku. Árið 1994 var í sambandi við átak gegn ofbeldisbrotum ákveðið að setja á fót tilraunaverkefni sem fælist í því að í málum af þessi tagi færi fram sáttaumleitun í sáttaráði (mægling í konfliktráð). Takmarkið var m.a. að kanna hvort mögulegt væri að koma því á að gerandi og þolandi hittust og ræddu saman um brotið og afleiðingar þess að viðstöddum sáttamanni og var gengið út frá því að þetta yrði viðbót við refsivörslukerfið (supplement til det eksisterende straffesystem). Tilgangurinn með þessu var fyrst og fremst sá að fá þá sem gerst höfðu sekir um ofbeldi að axla enn frekari ábyrgð á athæfi sínu í því skyni að draga úr líkum á frekari brotum og jafnframt að brotþolinn fengi útrás fyrir sínar tilfinningalegu vanlíðan og hræðslu og stuðla að meiri öryggistilfinningu hans í daglegu lífi. Frá upphafi hefur leiðin sem Danir fara í þessum efnum verið önnur en víðast hvar er farin annars staðar að því leyti, að sáttaumfjöllun eigi ekki að koma í stað refsingar heldur eigi hún að vera forvarnarúrræði til viðbótar við hið hefðbundna refsivörslukerfi.

Sett voru á laggirnar 5 sáttaráð í 4 lögreglumdæmum (Holstebro, Sønderborg, Svendborg og Kaupmannahöfn) og þar gefinn kostur á sáttaumleitun frá febrúar 1995 til febrúar 1996. Til að byrja með var það skilyrði fyrir sáttumleitun að gerandinn hefði játað brotið, hann hefði ekki brotaferil, hann væri á aldrinum 15-21 árs, samþykki beggja aðila lægi fyrir og að sáttaumleitunin væri til viðbótar við venjulega saksókn. Á tilraunatímabilinu var fallið frá kröfunni um að gerandanum hefði ekki áður hlotið refsidóm. Þau brot sem komu hér fyrst og fremst til greina voru líkamsárásir á veitingahúsum, ofbeldi gegn afmörkuðum hópum fólks og götuofbeldi. Enn fremur var gert ráð fyrir að sáttaumleitun gæti farið fram í málum þar sem um var að ræða önnur óttavekjandi eða meiðandi brot, t.d. nytjastuldi, gripdeildir, búðapjófnaði og innbrot.

Á tilraunatímabilinu fór fram sáttumleitun í aðeins 4 málum. Af hálfu forvarnaráðsins (Det Kriminalpræventive Råd) hefur þetta verið skýrt m.a. á þann hátt að sáttumleitun hafi verið nýtt úrræði sem tekið hafi tíma að kynna og á umræddu tímabili hafi gerendur og þolendur enn ekki borið traust til þessa nýja úrræðis. Vegna þess hversu fá málin voru sem komu til sáttaumleitunar í þessari fyrstu tilraun reyndist mjög erfitt að taka endanlega ákvörðun um það hvort taka ætti sáttaumleitun upp sem varanlegt úrræði í Danmörku.

Aftur var sett á fót tilraunaverkefni um sáttumleitun í sakamálum og má segja að því hafi verið markaður rammi með lögum nr. 349 frá 23. maí 1997 om ændring af retsplejeloven, straffeloven og erstatningsansvarsloven og sérstakri umfjöllun í

greinargerð með lögnum, sem m.a. var ætlað að bæta réttarstöðu brotþola. Nokkur áherslubreyting var hér orðin á miðað við fyrri tilraunina og var nú ekki síður litið til brotþolans og hagsmuna hans en gerandans og að koma í veg fyrir frekari brot hans. Með þessu nýja tilraunaverkefni, sem segja má að standi enn, vildi dómsmálaráðuneytið fá fram betri grundvöll til að meta hvort sáttaumleitun gæti orðið gildur þáttur í baráttunni gegn afbrotum og ítrekun brota. Eins og áður var miðað við að sáttaumleitun komi til viðbótar venjulegri saksókn og komi ekki í stað refsingar, báðir aðilar verða að samþykkja að sáttaumleitun fari fram í málinu, gerandinn verður að vera kominn á sakhæfisaldur og að hafa játað brotið. Ekki er gert ráð fyrir hámarksaldri gerenda.

Málaflokkarnir sem helst eru hafðir í huga eru innbrot, búðarþjófnaðir, gripdeildir, nytjastuldir, ofbeldi og skemmdarverk og jafnframt koma til greina önnur mál þar sem brotið hefur haft meiðandi áhrif á þolandann. Flestir gerendanna voru karlar á aldrinum 15-24 ára. Átta sáttamenn hafa komið að þessu verkefni, 5 karlar og 3 konur, allt fólk komið yfir fertugt og hefur sótt 5 daga námskeið. Í þessu seinna tilraunaverkefni er markmiðið með sáttaumleitun það að þolandinn fái útrás fyrir hræðslu sína, reiði og vanlíðan og verði öruggari í daglegu lífi. Annað markmið er að fá gerandann til að axla ábyrgð á gjörðum sínum og til að skilja hvaða afleiðingar brotið hefur haft á þolandann. Aðilarnir ræðast við augliti til auglitis, að viðstöddum sáttamanni, um það sem gerst hefur og hvaða afleiðingar brotið hefur haft fyrir þá hvorn um sig.

Dómsmálaráðuneytið fól forvarnaráðinu framkvæmd þessa seinna tilraunaverkefnis. Ráðgjafafyrirtæki annaðist gerð verkáætlunar og settur var saman 11 manna stýrihópur með fulltrúum frá dómsmálaráðuneytinu, ríkissaksóknara, félagsmálaráðuneytinu, Kaupmannahafnarháskóla, forvarnaráðinu, saksóknaranum á Sjálandi, lögreglu og sáttamönnum. Stýrihópurinn hefur það verkefni að stjórna verkefninu í heild sinni og vera til ráðgjafar um framkvæmdaatriði. Hópurinn hefur komið saman u.þ.b. 4 sinnum á ári og hefur jafnframt tekið þátt í fundum þar sem allir sem starfa að verkefninu hafa komið saman ýmist árlega eða á 6 mánaða fresti. Í árslok 1997 ákvað dómsmálaráðuneytið að verkefnið færi fram í þremur lögreglumdæmum; Glostrup, Roskilde og Ringsted. Þessi umdæmi þóttu henta vel til þessa m.a. vegna þess að þau eru ólík að mörgu leyti en þó landfræðilega tengd. Um er að ræða samtals 19 sveitarfélög og íbúafjöldinn er samtals um 400.000.

Hinn 1. febrúar 1998 var ráðinn verkefnisstjóri í fullt starf sem hafði með að gera daglega umsjón með verkefninu. Verkefnið átti upphaflega að standa frá 1997 til 2000 og var tvívegis framlengt, síðast til ársloka 2003. Nokkurrar óvissu virðist gæta um hvert framhaldið verður varðandi sáttaumleitun í Danmörku. Menn höfðu gert sér vonir um að á fjárlögum fyrir árin 2004-2006 yrði gert ráð fyrir fjárveitingum til að koma sáttaumleitun varanlega á í Danmörku og tæki þar með til landsins alls. En svo varð ekki og í nóvember 2003 lá fyrir ákvörðun dómsmálaráðherra um að enn um sinn yrði óbreytt skipan á þessu og tilraunaverkefnið héldi áfram í nefndum lögreglumdæmum. Hinn 3. desember 2003 kom fram á danska þinginu tillaga til þingsályktunar (forslag til folketingsbeslutning) um að tekin verði upp sáttumleitun með varanlegum hætti í Danmörku frá 1. júní 2004 og að ríkisstjórnin geri nauðsynlegar ráðstafanir til að svo megi verða.

Með framangreindum lögum nr. 349/1997 er takmarkað í hvaða málum sáttaumleitun getur farið fram, svo sem að framan greinir. Rúmur helmingur þeirra mála sem komu til sáttaráðanna eru ofbeldismál og langflest þeirra mála sem lögregla hefur vísað í þennan farveg hafa verið slík mál. Einnig hefur þar verið um að ræða banaslys í umferðinni og brot gegn blygðunarsemi og jafnframt hin alvarlegustu brot t.d. rán. Að mati stýrihópsins hefur verið fylgt tilmælunum um að sáttaumleitun eigi

sér einungis stað í alvarlegri brotum og t.d. hefur ekki verið gefinn kostur á sáttumleitun þegar um hefur verið að ræða búðahnupl. Helgast þetta af því að frá upphafi hefur verið eining um það, að til þess að sáttumleitun hefði einhverja þýðingu verði að vera um að ræða áþreifanlegan þolanda (identificerbart offer) í málinu. Þetta þykir t.d. útiloka mál er varða búðahnupl í stórmörkuðum þar sem fulltrúar slíkra verslana geta tæplega komið fram sem þolendur með þeim hætti að sáttumleitun hafi raunverulega þýðingu. Að þessu leyti sker Danmörk sig með áberandi hætti frá Noregi og Svíþjóð þar sem áherslan hefur verið lögð á unga brotamenn og afbrotavarnir en í Danmörku hefur á hinn bóginn verið lögð áhersla á að koma til móts við þarfir þolanda afbrota.

Lögð er mikil áhersla á að sáttumleitun eigi sér stað svo fljótt sem mögulegt er eftir brotið og áður en málið kemur til meðferðar í dómi. Fylgst er með því hvort það hefur þýðingu við refsíákvörðun ef sakborningur hefur tekið þátt í sáttumleitun og er séð til þess að stjórnandi tilraunaverkefnisins fái send afrit þeirra dóma þar sem fjallað er um sáttumleitun í máli. Þá fær dómsmálaráðuneytið einnig afrit af þessum dómum þar sem stefnt er að því að refsiréttarráðið (Straffelovrådet) taki saman skýrslu um þýðingu sáttumleitunar í dómsmálum. Allmörg dæmi eru um það að sáttumleitun hafi haft áhrif á refsíákvörðun dómara t.d. með þeim hætti að vegna þátttöku sakbornings í sáttumleitun hafi þótt skilyrði til að skilorðsbinda refsingu.

Um 70% sáttumleitana hafa leitt til samnings milli aðila og eru þeir fjölbreyttir að efni til. Til dæmis geta þeir fjallað um skaðabætur, að gerandinn biðji þolandann afsökunar, aðilar taki aftur upp fyrra samband, reglur um hvernig samskiptum milli þeirra skuli vera háttað í framtíðinni. Í Danmörku er ekki lögð sama áherslan á að sáttumleitun leiði til skriflegs samkomulags eins og t.d. er gert í Noregi og aðaláherslan lögð á að aðilarnir tali saman sem þykir mikill árangur út af fyrir sig.

Í könnun sem gerð var í febrúar 2003 um fjölda mála sem komið höfðu til sáttumleitunar kom í ljós að fram til 1. september 2002 voru málin 150. Lögreglan hafði spurt aðila í 1434 málum hvort þeir hefðu áhuga á sáttumleitun sem leiddi til þess að 357 mál voru send til sáttamanna. Samkvæmt þessu leiddi u.þ.b. 10. hver fyrirspurn lögreglu til sáttumleitunar. Einnig var kannað hvernig reynslan af sáttumleitun hefði verið og var niðurstaðan í meginatriðum sú að aðilar töldu sig hafa haft mikið gagn af henni. Bæði gerendur og þolendur lýstu ánægju með þátttökuna. Rúmlega 8 af hverjum 10 þátttakendum sögðu að sáttumleitun hefði tekist vel eða mjög vel. Aðeins 5% þátttakenda sögðu sáttumleitun hafa beinlínis mistekist.

Stýrihópurinn um tilraunaverkefnið hefur í álitsgerð sinni frá apríl 2003 lýst því að í hópnum sé einhugur um það að sáttumleitun hafi sannað gildi sitt sem viðbót við venjulega sakamála meðferð (supplement til straffesager). Miðað við reynsluna af tilraunaverkefninu og jákvæðar matsniðurstöður kvað stýrihópurinn það skoðun sína að sáttumleitun ætti að verða varanlegt úrræði á landsvísu svo fljótt sem mögulegt væri.

6.3. Noregur

Ekki er unnt að fjalla um sáttumleitun í norskum rétti án þess að geta framlags norska afbrotafræðingsins Nils Christie. Árið 1977 sendi hann frá sér stefnumarkandi grein um sáttumleitun, undir heitinu “Konflikt som eiendom”, sem óhætt er að fullyrða að hafi markað djúp spor á útfærslu og framkvæmd úrræðisins víða um heim. Í greininni leggur hann áherslu á að eðlilegast sé að líta á afbrot sem deilu milli aðilanna sjálfra, þ.e. brotamanns og brotaþola. Deilu þessa ættu þeir að leysa sjálfir án þess að dómstólar komi þar að, líkt og tíðkast við meðferð sakamála í dag. Ríkisvaldið hafi að mestu gengið inn í hlutverk brotaþola við meðferð sakamála á

hendur brotamanni, auk þess sem að aðrir aðilar komi fram fyrir hönd þeirra, þ.e. ákærvaldið í stað brotþola og verjandi í stað brotamanns. Telur Christie þetta fyrirkomulag bitna mest á brotþolanum sem hafi enga möguleika á því að taka þátt í því að leysa deiluna þar sem ákærvaldið hefur forræði málsins. Voru þessar hugmyndir Christie m.a. hafðar að leiðarljósi við upptöku sáttaumleitana í Noregi, undir formerkjunum að “færa deilurnar aftur til aðilanna”.

Árið 1981 setti norska félagsmálaráðuneytið á laggirnar tilraunaverkefni undir heitinu “Alternativ til fengsling av ungdom”. Einn þáttur í þessu verkefni var stofnun sáttanefndar í Lier, til reynslu í tvö ár. Þegar verkefninu lauk var tekin sú ákvörðun að stofna til sambærilegra nefnda í öllum bæjar- og sveitarfélögum í Noregi. Í kjölfarið gaf norskri ríkissaksóknarinn út leiðbeiningar til allra lögreglustjóra og héraðssaksóknara í Noregi.

Starfsemi sáttaráðanna náði fram til ársins 1992 einungis til minni háttar brota ungra brotamanna og barna undir sakhæfisaldri. Fram til ársins 1991 giltu engar skráðar lagareglur um starfsemi sáttanefnda í Noregi. Ástæðan fyrir lagasetningunni var einkum sú að talið var nauðsynlegt að setja skýrar reglur um þetta úrræði og gera það varanlegan hluta af norska refsivörslukerfinu. Lagasetningin var auk þess talin geta haft hvetjandi áhrif á notkun þess. Samhliða lögnum voru gerðar breytingar á réttarfarslöggjöf. Ástæður þeirrar breytingar var að veita lögreglu og ákærvaldi skýra heimild til að falla frá saksókn ef því hefur verið lokið með sáttaumleitun, jafnframt því að slík mál væru ekki færð í sakaskrá. Þá gaf dómsmálaráðherra út sérstaka reglugerð um sáttaráðin sem er frekari útfærsla á lögnum.

Fyrirkomulag varðandi þessi úrræði í Noregi er um margt líkt því sem er í Finnlandi. Það sem helst er frábrugðið er að um þetta gildir sérstök löggjöf í Noregi “Lov om megling i konfliktråd” frá 1991 og að sáttaumleitun telst til viðurlagakerfisins. Takist sátt í kjölfar sáttaumleitunar verður ekki jafnframt gefin út ákæra og refsað fyrir brotið. Samkvæmt lögnum á að vera möguleiki á að beita sáttaumleitun í öllum sveitarfélögum. Í svokölluðum sáttaráðum (konfliktråd) fara fram sáttaumleitunir bæði í sakamálum og einkamálum. Þegar um sakamál er að ræða berast ráðunum málin frá ákæranda og í einkamálum berast þau frá aðilunum sjálfum eða þriðja aðila. Varðandi sakamálin á þetta fyrst og fremst við um mál sem annars hefði verið lokið með því að fallið hefði verið frá saksókn, sektum eða skilorðsbundnum dómi. Dæmigerð sakarefni eru þjófnaður, nytjastuldur, eignaspjöll og minni háttar líkamsárásir. Eigi sáttaumleitun sér stað gerist það eftir að rannsókn máls er lokið og áður en dómsmeðferð hefst. Engin aldurstakmörk eru í lögnum en úrræðið er mest notað í málum sakborninga á aldrinum 15-17 ára. Úrræðinu er einnig beitt vegna ósakhæfra sakborninga (yngri en 15 ára), sem t.d. gerast sekir um hnúpl. Ef ekki næst árangur á sáttafundi í formi samnings milli aðila endursendist málið til ákærvalds sem ákveður framhald málsins. Skili sáttafundur hins vegar þeim árangri að skriflegur samningur liggur fyrir er málið úr sögunni og kemur ekki fram á sakavottorði sakbornings.

Sáttamennirnir eru sjálfboðaliðar, venjulega í hlutastarfi og fá greitt tímakaup (120 n.kr. í nóv. 2003). Áður en sáttamenn fá mál til meðferðar verða þeir að sækja 4ra daga námskeið, sem eru skipulögð af dómsmálaráðuneytinu (frá áramótum 2003/2004 af sérstakri undirstofnun þess) og eru eftir það samþykktir sáttasemjarar til 4ra ára af sérstakri nefnd sem skipuð er 3 mönnum: fulltrúa ákærvalds, fulltrúa viðkomandi sveitarfélags og formanni sáttaráðs sveitarfélagsins.

6.4. Svíþjóð

Í Svíþjóð eru í gildi lög um sáttumleitun í sakamálum “Lag om medling med anledning av brott” frá 1. júlí 2002. Lögin voru sett í kjölfar tilraunaverkefnis sem stóð frá 1999. Rúmur helmingur þeirra gerenda sem tilraunaverkefnið náði til var á aldrinum 15-17 ára, en náði einnig til yngri og eldri gerenda. Í lok tíunda áratugarins fór að bera mjög á sáttumleitun í málum ungra brotamanna, mest fyrir einstaklingsframtak áhugasamra félagsráðgjafa, sem nýttu aðferðina í störfum sínum. Á árunum 1998 og 1999 voru 32 slík verkefni víðs vegar í Svíþjóð metin af brotavarnaráði (Brottsförbyggande rådet, BRÅ) og var niðurstaða könnunarinnar sú að sáttumleitun hafði haft mjög jákvæð áhrif á bæði brotþola og gerendur, sérstaklega þegar eintaklingar áttu hlut að máli sem þolendur. Brotin sem um var að ræða voru oftast auðgunar- og ofbeldisbrot, að undanskildum kynferðisbrotum. Um þessar mundir er sáttumleitun að þróast í þá átt að verða hluti af félagsþjónustu sveitarfélaganna í Svíþjóð.

Markmiðið með sáttumleitun kemur fram í 3.gr. laganna en þar segir orðrétt: “att gárningsmannen får ökad insikt om brottets konsekvenser och att målsäganden ges möjlighet att bearbeta sina upplevelser.” Sveitarfélagunum ber ekki skylda til að gera ráð fyrir sáttumleitun, en eitt af markmiðunum með lagasetningunni er samt sem áður að auka hlut sáttumleitunar í viðbrögðum samfélagsins við afbrotum, sérstaklega ungra brotamanna. Þó eru engar aldurstakmarkanir í lögunum, sem er dæmigerð rammalöggjöf sem samanstendur aðeins af 10 greinum.

Lögin byggja að flestu leyti á tilmælum Evrópuráðsins nr. R(99)19 (Mediation in Penal Matters) með sérstöku tilliti til ungra brotamanna. Með lögunum er stefnt að því að gera verði ráð fyrir sáttumleitun í sakamálum hvar sem er í landinu. Á vegum stjórnskipaðrar nefndar um viðurlög ungra brotamanna (15-21 árs) fer um þessar mundir fram athugun á því hvernig haga skuli skipulagningu sáttumleitunar svo að falli að meginreglum refsiréttarins um samræmi, fyrirsjáanleika og jafnræði. Sænsk refsilöggjöf hefur um langt árabíl gert ráð fyrir sérstökum úrræðum varðandi unga brotamenn þar sem litið verði jafnt til refsisjónarmiða og uppbyggjandi sjónarmiða við úrlausn mála. Lögreglan, ákærvaldið og dómstólar hafa getað vísað meginþorra ungra brotamanna til umönnunar hjá félagsþjónustunni.

Mál sem þykja heppileg til sáttameðferðar koma fyrst og fremst frá lögreglu enda er það eitt af skilyrðunum fyrir því að sáttumleitun fari fram í máli að brotið hafi verið kært til lögreglu. Enn fremur eru þau skilyrði sett að báðir aðilar samþykki þessa málsmeðferð og að gerandinn hafi játað brotið eða þátttöku í því. Lögin gera ráð fyrir því að sáttumleitun geti átt sér stað á frumstigi rannsóknar og þá í samráði milli lögreglu og sáttamanns. Samkvæmt þessu gæti sáttumleitun átt sér stað þegar eftir að kæra hefur borist lögreglu og sakboringurinn hefur játað brotið. Með þessu móti er stuðlað að því að sem stystur tími líði frá broti til sáttumleitunar. Á sama hátt er gert ráð fyrir samráði sáttamanna og ákærvalds ef sáttumleitun þykir koma til greina eftir að rannsókn lýkur.

Breytilegt er hverjir stýra sáttafundum og það þekkist hvort tveggja að þessu sé hagað með sama hætti og í Noregi, þ.e. að sáttamennirnir séu leikmenn sem hafa boðið sig fram til starfans, en oftast er þó um að ræða félagsráðgjafa eða fasta starfsmenn sáttaráðanna. Það þekkist einnig að þessu sé hagað með þeim hætti að það ráðist af því máli, sem hverju sinni er til meðferðar, hver annist stjórn sáttafundar. Leikmenn annast þá einföld, minni háttar mál og alvarlegri málín eru í höndum starfsmanna sáttaráðanna. Af hálfu brotavarnaráðsins hefur verið sett á fót fræðsluáætlun fyrir sáttamenn sem tekur bæði til félagsráðgjafa og leikmanna og er stefnt að símenntun á þessu sviði sem byggð er á hugmyndafræði uppbyggilegrar

réttvísi. Af hálfu sænskra fræðimanna, sem metið hafa áhrif afbrota á einkahagsmuni og þarfir einstaklinganna í því sambandi, þykir sáttumleitun og hin uppbyggjandi réttvísi þjóna betur grundvallargildum sænska réttarkerfisins heldur en hið hefðbundna sænska sakamálaréttarfar.

6.5. Finnland

Fyrsta tilraunaverkefnið að því er varðar sáttumleitun fór fram í borginni Vantaa á árunum 1983 og 1984. Náði verkefnið jafnt til einkamála sem sakamála. Þegar tilrauninni í Vantaa lauk var árangurinn metinn og í framhaldinu ákveðið að sáttumleitun yrði varanlegt úrræði sem grípa mætti til, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, í því skyni að ljúka minniháttar sakamálum. Eftir að framangreind ákvörðun var tekin varð mjög mikil aukning á beitingu þessa úrræðis næstu 10 árin. Árið 1999 var sáttumleitun beitt í 56% borga og sveitarfélaga sem segir að 83% landsmanna hafði möguleika á að fá lausn mála sinna með þessum hætti.

Í Finnlandi hafa ekki verið sett sérstök lög um sáttumleitun. Ákvæði í “Strafflagen” og “Lagen om rättegång i brottmål” heimila að sátt sem kemst á milli aðila leiði til þess að fallið er frá saksókn, að refsingin verði vægari en ella eða að sakborningi verði ekki gerð refsing. Greinarmunur er gerður á málum þar sem málshöfðun er háð afstöðu brotapolans (målsägandebrott) og öðrum málum (allmänt åtal). Hafa ber þó í huga að sátt með aðilum í kjölfar sáttumleitunar leiðir ekki skilyrðislaust til þess að fallið sé frá saksókn eða það hafi áhrif á ákvörðun refsingar. Jafnframt er gert ráð fyrir að það geti haft áhrif á ákvörðun ákærvalds og dómara ef það liggur fyrir að sakborningur hafi haft ótvíræðan vilja til að ná sáttum þó að svo hafi ekki orðið.

Skipulag og framkvæmd sáttumleitana hvílir á félagsþjónustu sveitarfélaganna (kommunerne), sem í þessu skyni hafa sett á fót sáttaskrifstofur (förlikningsbyråer). Sjálfstæði þessara skrifstofa er mismikið með tilliti til annarra svo sem lögreglu. Í Tammerfors (Tampere) tilkynnir t.d. lögreglan alltaf félagsþjónustunni um brot framin af unglíngum og ósakhæfum börnum. Félagsþjónustan hefur síðan samband við sáttamann (medlare), sem fylgist með rannsókn málsins og ákveður hvort skilyrði séu til sáttumleitana með aðilum málsins. Sáttasemjararnir vinna venjulega að þessu í hlutastarfi sem sjálfboðaliðar. Áður en þeir takast á við þetta verkefni verða þeir að ljúka 30-40 klst. námskeiði. Lögð er mikil áhersla á gott og virkt samstarf milli þeirra sem stýra sáttumleitunum annars vegar og ákærvalda og lögreglu hins vegar. Skv. tölum frá árinu 2000 komu 46% málanna frá ákærvaldi og 30% frá lögreglu. Lögin setja því engin mörk í hvaða málum sáttumleitun fer fram. Það er þeirra sem eru í fyrirsvari fyrir þessa málsmeðferð (verkefnisstjóra) á hverjum stað að ákveða í hvaða málum gefinn er kostur á sáttumleitun. Fyrst og fremst nær þetta til minni háttar auðgunarbrota, líkamsárása og eignaspjalla en við viss skilyrði einnig til alvarlegri brota. Á 10. áratugnum varð mest aukning á beitingu þessa úrræðis í líkamsárásam og 1997 vörðuðu sáttumleitunir í þeim málaflokki 38% allra sáttumleitana, þjófnaðir 17% og eignaspjöll 21%. Helmingur þeirra mála þar sem sáttumleitun átti sér stað vörðuðu brot framin gegn einstaklingum og helmingur brot gegn fyrirtækjum og sveitarfélögum.

Nýlega hafa komið fram tillögur um að sett verði lög um sáttumleitun í Finnlandi og þar með að í öllum sveitarfélögum verði gert ráð fyrir þessu úrræði. Í raun hefur það verið svo, að hafi komist á sátt milli aðila í máli hefur verið litið til þess af ákærvaldi við ákvörðun um það hvort saksótt yrði í málinu. Heimildin til þessa var þó ekki beinlínis nefnd í lögnum en með lagabreytingu sem tók gildi 1.

janúar 2004 voru tekin af öll tvímæli um þetta. Sátt er nú tilgreind sérstaklega sem eitt af atriðunum sem leitt geta til þess að fallið verði frá saksókn. Í skýrslu sem unnin var fyrir félags- og heilbrigðisráðuneytið í Finnlandi árið 2000 var lagt til að sett verði lög um sáttumleitun í því skyni að á landsvísu verði gert ráð fyrir þessu úrræði með samræmdum hætti.

6.6. Samanburður á Norðurlöndum

Svo sem fram kemur hér að framan hafa þrjú Norðurlandanna, Noregur, Svíþjóð og Finnland, komið á fastri skipan sáttumleitunar í réttarkerfum sínum. Við lauslegan samanburð á því hvernig framkvæmd sáttumleitunar er háttað í þessum löndum kemur í ljós að margt er sameiginlegt meðal landanna varðandi framkvæmdina en einnig margt ólíkt. Sameiginlegt er að áhersla er lögð á sáttumleitun fyrir unga brotamenn, þannig var það a.m.k. í fyrstu og að draga úr ítrekun brota hjá ungmennum. Framkvæmdin virðist þó hafa þróast í þá átt að beita sáttumleitun einnig þegar eldri brotamenn eiga í hlut. Í Svíþjóð og Finnlandi er mikil tilhneiging í þessa átt. Skýringin á þessu gæti verið sú, að eftir því sem beiting úrræðisins hefur staðið lengur og við aukna þekkingu og reynslu af því, hafa komið í ljós víðtækari kostir þess en menn sáu fyrir í upphafi. Í þessu sambandi má nefna það sem komið hefur í ljós um gagnið sem brotapolar hafa haft af sáttumleitun í glímunni við eftirköst af afbrotum. Í öllum löndunum þremur liggur megináherslan á sáttumleitun í minni háttar brotum, en einnig að þessu leyti er um að ræða tilhneingingu í átt að frekari útbreiðslu þannig að einnig sé um alvarlegri brot að ræða. Að þessu leyti ganga Svíþjóð og Finnland lengra en Noregur.

Í Noregi og Svíþjóð eru sérstök lög um sáttumleitun. Aðeins í Noregi er það skyldubundið að í öllum sveitarfélögum sé gefinn kostur á sáttumleitun en tillögur hafa komið fram um slíkt fyrirkomulag í Finnlandi. Sáttumleitun stendur til boða bæði í sakamálum og einkamálum í Noregi og Finnlandi en í Svíþjóð aðeins í sakamálum. Í Noregi og Finnlandi berast sáttumleitunarmálin fyrst og fremst frá ákærvaldinu en í Svíþjóð aðallega frá lögreglu. Skýringin á þessu gæti verið sú að í Noregi og Finnlandi eru skýr ákvæði í löggjöf um heimildir til að sátt milli aðila geti leitt til þess að fallið sé frá saksókn og í Finnlandi jafnvel til refsilækkunar og hafa slík ákvæði og þau sjónarmið sem búa að baki þeim væntanlega aukið veg sáttumleitunar. Í sænskri löggjöf eru ákvæði sem heimila að við meðferð sakamála sé litið til þess þegar brotamenn axla ábyrgð á gjörðum sínum og bæta þann skaða sem þeir hafa valdið, en ekki er þar að finna skýrt ákvæði um að sátt milli aðila geti haft áhrif á ákvörðun um saksókn eða refsiakvörðun.

Í löndunum eru mismunandi reglur um hvenær sáttumleitun fer fram í málum. Meginreglan er þó sú að hún fari fram milli rannsóknar og dómsmeðferðar. Í Noregi fer sáttumleitun fram eftir að rannsókn er lokið. Í Svíþjóð nægir að brotið hafi verið kært til lögreglu og að hinn kærði hafi játað brotið til að sáttumleitun geti farið fram. Sáttumleitun verður að hafa átt sér stað áður en réttarhöld hefjast ef hún á að geta haft áhrif á ákvörðun um saksókn eða refsiakvörðun. Í Finnlandi er mögulegt að sáttumleitun fari fram eftir að dómsmeðferð máls lýkur í því skyni að ná sáttum um skaðabætur.

Að lokum má nefna að öll löndin virðast hafa svipuð sjónarmið varðandi sáttamennina í þá veru að þeir eigi fyrst og fremst að vera sjálfbóðaliðar úr hópi leikmanna. Með þessu móti er stuðlað að því að auka grenndarlýðræði (när demokratin) og áhrif einstaklinganna á málefni í nærumhverfi sínu (närmiljö). Í Noregi og Finnlandi eru sáttamenn aðallega sjálfbóðaliðar úr hópi leikmanna en í

Svíþjóð er einnig um að ræða fastráðna sáttamenn. Þeir stýra þar sáttafundum þegar um alvarlegri brot er að ræða en leikmennirnir sinna minni háttar málum.

Eins og að framan greinir hefur Danmörk sérstöðu varðandi sáttumleitun ef litið er til Noregs, Svíþjóðar og Finnlands. Hvort tveggja er, að þar hefur enn ekki verið tekin ákvörðun um hvort sáttumleitun verður tekin upp með varanlegum hætti og enn er einungis um tilraunaverkefni að ræða í 3 lögreglustjóraumdæmum. Enn fremur sker Danmörk sig frá hinum löndunum að því leyti, að þar er ekki stefnt að því að sáttumleitun komi í stað refsingar heldur verði hún refsingunni til viðbótar. Sagt hefur verið að m.a. þetta atriði skýri hvers vegna Dönnum hefur ekki gengið betur en raun ber vitni að innleiða sáttumleitun. Sáttumleitun hefur enn sem komið er farið fram í tiltölulega fáum málum og af hálfu ungra brotamanna virðist ekki mikill áhugi fyrir því að taka þátt í sáttumleitun. Í Danmörku hefur þátttaka í sáttumleitun ekki í för með sér að málið sé þar með úr sögunni og að því leyti vantar “gulrótina” fyrir brotamanninn sem framkvæmdin víðast hvar annars staðar býður upp á.

Upptaka sáttumleitunar í íslenskan rétt Almennt

Með hugtakinu sáttumleitun er átt við þá aðferð að leiða brotamann og brotþola saman í því skyni að koma hinum brotlega í skilning um þau rangindi sem hann hefur viðhaft, fá hann til að friðmælast við brotþola og skapa þar með grundvöll fyrir þá að komast að samkomulagi um málalok. Úrræðið hefur einnig verið nefnt samleiðing, en hér verður hugtakið sáttumleitun notað. Sáttumleitun er unnt að nota bæði í sakamálum og einkamálum, líkt og í Finnlandi og Noregi, en hér verður einungis miðað við notkun úrræðisins í refsivörslukerfinu.

Kostirnir við úrræðið eru margvíslegir. Í fyrsta lagi má nefna að úrlausn minni háttar mála er færð til einstaklinganna sjálfra, sem gefur möguleika á skjótvirkari meðferð mála frá því sem nú er. Á sama tíma er ákveðinn þungi tekinn af ákærvaldinu.

Í öðru lagi er réttarstaða brotþola styrkt. Brotþoli á beina aðild að ákvörðunartöku um hvernig málinu er lokið. Hlutaðeigandi fá veigameira hlutverk en verið hefur við lúkningu slíkra mála. Hafir brotþoli orðið fyrir sálrænu áfalli við verknaðinn, getur það flýtt fyrir bata að hann fái að tjá sig við brotamanninn um það tilfinningalega ójafnvægi sem brotið hefur valdið. Brotþoli kann að hafa gert sér ákveðnar hugmyndir bæði um persónu og útlit brotamanns, sem ekki á sér stoð í raunveruleikanum. Sáttumleitun getur verið liður í því að aðstoða brotþola að komast yfir ótta, hræðslu og hina tilfinningalegu röskun sem gjörðir brotamanns ollu.

Í þriðja lagi má nefna að samleiðing brotamanns og brotþola til að ljúka málum með þessum hætti er líklegri til að hafa sérstök varnaðaráhrif á brotamann en hinar hefðbundnu aðferðir. Með sáttumleitun þarf brotamaður að sitja andspænis þeim einstaklingi sem hann braut gegn og útskýra gjörðir sínar og komast í framhaldinu að samkomulagi við brotþola. Er það vel til þess fallið að hann skilji betur þær afleiðingar sem verknaður hans hefur haft á brotþola.

Í fjórða lagi er brotþola og brotamanni fullkomlega frjálst að ákveða hvernig þeir vilja ljúka málinu, svo framarlega sem samningurinn er sanngjarn fyrir báða aðila. Þá er það góður kostur fyrir brotamann að brotið leiði ekki til saksóknar og upplýsingar um lok málsins með sáttumleitun verða ekki færðar á sakaskrá. Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir framkvæmd úrræðisins á hinum Norðurlöndunum. Nefndin hefur sérstaklega horft til mismunandi framkvæmdar í Noregi og Danmörku. Í Danmörku kemur sáttumleitun ekki í stað refsingar en getur horft sakborningi til málsbóta við ákvörðun refsingar. Í Noregi kemur sáttumleitun hins vegar í stað

saksóknar og refsingar. Nefndin telur norsku leiðina mun hagfelldari en telur þó ekki útilokað að unnt sé að beita báðum aðferðum saman.

Helsti gallinn sem nefndur hefur verið varðandi sáttaumleitun er að hætta er á því að sambærileg mál verði ekki afgreidd með sambærilegum hætti. Getur þetta leitt til þess að brotamönnum sé mismunað. Þá hafa þær raddir heyrst á hinum Norðurlöndunum að mál sem send hafi verið sáttaráði hafi verið mál sem ella hefðu verið felld niður, þ.m.t. mál sem ekki verða höfðuð nema að kröfu þess sem misgert var við. Þannig gæti úrræðið kallað á að gerður væri reki að fleiri málum en ella. Þá má ætla að sáttaumleitun geti í einhverjum tilvikum tafið meðferð mála, til að mynda í þeim málum þar sem brotamaður stendur ekki við sáttasamning. Í þeim tilvikum þarf að senda málið á ný til rannsóknar og meðferðar hjá lögreglu.

7.2. Sáttaráð

Nefndin leggur til að sett verði á laggirnar sáttaráð sem fá sakamál send til sáttameðferðar af hálfu ákærvalds. Það er því fyrst og fremst ákærvaldsins að meta hvort grundvöllur sé til sáttaumleitunar. Lögreglunni ber að kynna aðilum möguleika á sáttaumleitun í málinu, komi hún til greina. Ekki er unnt að þvinga aðila til sáttaumleitunar gegn vilja þeirra. Kemur þetta m.a. skýrt fram í norsku lögnum um sáttaráð. Samþykki verður að uppfylla allar kröfur sem almennt eru gerðar svo að um gilt samþykki geti verið að ræða, svo sem að það sé gefið af fúsum og frjálsum vilja og af einstaklingi sem hæfur er til þess lögum samkvæmt. Þá þurfa aðilarnir að vera sammála í meginatriðum um hvað er deilt, þ.e. að brot hafi verið framið, sök brotamannsins og umfang tjónsins. Sáttumleitun getur þannig farið fram þó þeir séu ekki sammála um hver bótafjárhæð eigi að vera. Ennfremur verður að upplýsa aðilana um hvaða réttaráhrif samþykki þeirra hefur.

Sáttaráði ber að fara yfir málið við fyrstu hentugleika og framsenda það áfram til sáttamanns, sem kallar brotamann og brotþola á sáttafund. Ekki er unnt að fullyrða hversu langan tíma sáttaumleitun tekur og hversu oft brotþoli og brotamaður þurfi að hittast á sáttafundi til að komast að samkomulagi. Oft kann einn fundur að nægja en í öðrum tilvikum þurfa fundirnir að vera fleiri. Eitt af þeim atriðum sem kom fram hjá viðmælendum nefndarinnar var að leggja þyrfti áherslu á að ljúka ætti slíkum málum á sem skemmstum tíma. Tekur nefndin undir þessa skoðun og telur eðlilegast að sáttaumleitun hefjist eigi síðar en tveimur vikum eftir að ákærandi hefur sent mál til sáttaráðs. Þá verður einnig að telja eðlilegt að hafi sáttaumleitun ekki farið fram innan tveggja mánaða frá því að málið var sent sáttaráði eða að sáttaumleitunin hafi ekki tekist, beri sáttaráði að hafa samráð við ákæranda um framhald málsins. Er þessi skoðun nefndarinnar í fullu samræmi við framkvæmdina á Norðurlöndum þar sem rík áhersla hefur verið lögð á málshraða enda sé það sérstaklega mikilvægt þegar um er að ræða unga brotamenn. Er því mikilvægt að góð samvinna sé á milli þeirra aðila sem að framkvæmd þessa úrræðis koma.

Hlutverk sáttafunda er ekki að leysa úr þeim ágreiningi sem uppi er á milli aðila máls heldur hitt að leiða þá saman. Markmið sáttafundar er ekki það sama og dómsmeðferðar og sáttamaður er ekki í hlutverki dómara. Á sáttafundi er ekki verið að ákvarða refsingu eða önnur viðurlög á hendur brotamanni, heldur er það fyrst og fremst hlutverk brotþola og brotamanns að finna lausn á þeim ágreiningi sem uppi er. Það gera þeir í sameiningu með aðstoð sáttamanns sem er hlutlaus aðili.

Lagt er til að eftir að mál hefur borist sáttaráði frá ákæranda geti ráðið ekki neitað að taka málið til meðferðar á grundvelli þess að það sé of umfangsmikið, flókið eða svo alvarlegt að ekki sé unnt að ljúka því með sáttaumleitun. Sáttaráðið getur þó ráðfært sig við ákæranda eftir móttöku málsins.

Nefndin telur sterklega koma til greina að skipa sáttaráð fyrir landið allt, með skrifstofu í Reykjavík. Framkvæmdastjóri ráðsins verði skipaður af dómsmálaráðherra án tilnefningar. Reynsla verði að leiða í ljós hversu margra starfsmanna er þörf, en þeir geta haft starfsstöð víðar en í Reykjavík. Hlutverk framkvæmdastjóra sáttaráðs verði að sjá um daglegan rekstur ráðsins, hafa forgöngu um ráðningu annarra starfsmanna ráðsins og sáttamanna, úthlutun mála til sáttamanna og annast eftirlit með störfum þeirra, jafnframt því að bera fjárhagslega ábyrgð.

Lagt er til að framkvæmdastjóri sáttaráðs skuli hafa náð 30 ára aldri, vera lögráða og hafa forræði bús síns. Þá megi hann ekki hafa hlotið á síðustu fimm árum skilorðsbundinn dóm, lokið afplánun óskilorðsbundins refsíðs eða hafa verið veitt reynslulausn á síðastliðnum tíu árum fyrir skipun.

Misjafnt er eftir löndum hvar sátttaumleitun fer fram og hverjir það eru sem gegna hlutverki sáttamanns við sátttaumleitun. Slík starfsemi getur farið fram á vegum einkaaðila, t.d. þegar félagasamtök hafa veg og vanda að framkvæmdinni eða að opinberir aðilar sjá að öllu leyti um framkvæmdina. Eitt af þeim sjónarmiðum sem búa að baki sátttaumleitun er að með þessu úrræði sé aukinn möguleiki staðbundinna stjórnvalda til að taka á minni háttar brotamálum og hafa milligöngu um að ljúka þeim.

Í Noregi er sáttaráð fjölskipaður stjórnsýsluhafi á staðstjórnarstigi. Sáttaráðin eru skipuð og starfrækt á vegum bæjar- og sveitarfélaga í Noregi. Ekki eru ákvæði í norsku lögum um hversu margir sáttamenn skulu vera. Ræðst það m.a. af umfangi og fjölda þeirra mála sem berast viðkomandi sáttaráði.

Lagt er til að sáttafundur fari fram fyrir luktum dyrum. Ekki verði heimilt að nota upplýsingar sem fram koma á sáttafundi sem sönnunargögn verði málinu vísað til dómstóla. Á sáttafundi hittast brotamaður og brotþoli með það að markmiði að ná sáttum. Fundinum stjórnar sáttamaður sem leiðbeinir aðilum og leitar satta. Nái aðilar samkomulagi staðfesta þeir það skriflega með sáttamanni. Sáttamanni ber að gæta þess að jafnræði sé með aðilum og ekki halli á annan hvorn aðilann í samningnum.

Eðlilegt er að sátttaumleitun fari fram þar sem brotamaður býr eða dvelur, þ.e.a.s. á heimilis- eða dvalarþingi hans í skilningi réttarfarslaga. Samkvæmt íslenskum réttarfarsreglum er meginreglan sú að mál skuli höfðað í þeirri þinghá þar sem brot var framið, sbr. 1. mgr. 21. gr. oml. Í 2. mgr. 21. gr. sömu laga kemur fram að heimilt sé, ef hentugra þykir, að fara með mál gegn manni á heimilis- eða dvalarvarnarþingi hans. Sátttaumleitun er m.a. ætlað að styrkja nærsamfélagið til að taka á minniháttar brotamálum. Á þann hátt er frekar unnt að aðstoða brotamann að laga sig að kröfum samfélagsins og stuðla að aukinni samheldni innan fjölskyldu og nærsamfélags, sem er eitt af þeim sjónarmiðum sem búa að baki þessu úrræði.

7.3. Hvaða málaflokkar koma til greina

Nefndin telur að til að byrja með eigi sátttaumleitun einungis að koma til álita í smærri málum. Erfitt er að setja skýrar reglur um í hvaða málaflokkum sátttaumleitun er fær og hvenær ekki. Þróunin er m.a. sú í Danmörku að alvarleg brot svo sem rán hafa þótt tæk í sátttaumleitun. Þau mál sem nefndin telur heppilegt að heimilt verði að vísa til sátttaumleitun hér á landi eru t.a.m. þjófnaður, gripdeild, húsbrot, hótun, eignaspjöll, minniháttar líkamsárásir, nytjastuldur og brot gegn valdstjórninni. Eðli brots í hverju tilviki getur þó orðið til þess að ekki þygi fært að vísa máli til sátttaumleitunar.

Raunar er unnt að líta á viðfangsefnið með þeim hætti að flest mál komi til greina svo framarlega sem brotið hefur bitnað á einstaklingi og/eða lögaðila. Það fer

þó eftir löggjöf hvers lands og réttarframkvæmd hversu mikilvægt úrræði sáttaumleitun er. Ef rúmar heimildir eru í löggjöf til að falla frá saksókn eða fresta ákæru, því rýmri heimildir eru til sáttaumleitunar.

Á öðrum Norðurlöndum hefur einkum minniháttar auðgunarbrotum, líkamsárásam og brotum sem varða fjárréttindi verið lokið með þessum hætti. Í kafla þrjú í skýrslunni kemur fram að ungmenni á aldrinum 15-18 ára voru kærð samanlegt fyrir rúmlega 4400 hegningarlagabrot árin 2001 og 2002. Er því ljóst að miklir möguleikar eru fyrir hendi að beita sáttaumleitun í ríkum mæli. Ekki er unnt að slá því föstu hversu mörgum málum unnt væri að ljúka með sáttaumleitun. Það var úrræðinu til að mynda fjötur um fót fyrstu árin í Noregi hversu fá mál bárust sáttaráðunum. Úrræðið var ólögfest til að byrja með í Noregi og almenningur og þeir einstaklingar sem unnu að þessum málum voru ekki nægilega upplýstir um það. Í tengslum við gildistöku laga um sáttaráð þar í landi fór fram markviss kynning á úrræðinu. Í kjölfarið fjölgaði mjög málum sem vísað var til sáttaumleitunar.

Með vísan til reynslu Norðmanna er mikilvægt að kynna þennan valkost strax í upphafi, með það fyrir augum að sannfæra almenning um að úrræðið sé raunhæf lausn í refsivörslukerfinu.

7.4. Aldursmörk-aðkoma forráðamanna

Sáttaumleitun er að mati nefndarinnar mjög álitlegur kostur vegna brota ungra afbrotamanna og barna undir sakhæfisaldri. Með sáttaumleitun gefst aukið tækifæri á því að aðhafast á uppbyggilegan máta í málum ungra brotamanna, þannig að þau standi frammi fyrir afleiðingum háttsemi sinnar og axli ábyrgð gerða sinna. Er þetta til þess fallið að hafa aukin varnaðar- og uppeldisáhrif á viðkomandi barn og/eða ungmenni. Brotamaður á þess kost að fá fyrirgefningu brotþola, jafnframt því að fá möguleika á að bæta fyrir það tjón sem hann hefur valdið.

Nefndin vill þó sérstaklega taka fram að úrræðið getur ennfremur verið heppilegt fyrir fleiri aldurshópa. Þróunin hefur m.a. verið sú í Noregi og víðar að sífellt fleiri aldurshópar koma til greina í sáttaumleitun.

Ef brotamaður eða brotþoli eru yngri en 18 ára og þar með ólögráða þarf að huga sérstaklega að aðkomu lögráðamanns. Rétt er að setja það skilyrði að lögráðamaður samþykki að máli verði vísað til sáttaráðs og undirriti sáttasamning ásamt hinum ólögráða. Ljóst er að ef töluverður aldursmunur er á milli aðila er hættara við að sá yngri eigi erfiðar með að gæta hagsmuna sinna þar sem reynsla hans og þroski sé minni. Þá getur þetta einnig verkað á hinn veginn, þ.e. að brotþoli hafi svo mikla samúð með brotamanni að hann undirriti samning sem honum getur verið óhagstæður. Ljóst er að sáttamaður er hér í lykilhlutverki. Hafa verður í huga að sáttaumleitun á að ljúka með samningi sem getur haft fjárhagslegar skyldur í för með sér fyrir brotamann. Verður því að telja eðlilegt að samþykki lögráðamanns þurfi að koma til að samningurinn geti komið til framkvæmda. Samkvæmt 12. gr. norsku laganna um sáttaráð þarf samþykki lögráðamanns að koma til svo unnt sé að vísa máli til sáttaráðs. Þá skal lögráðamanni tilkynnt um sáttafund og hefur hann rétt til að mæta á fundinn. Komist lögráðarmaður ekki á fundinn eða hefur ekki áhuga á því að gæta hagsmuna þess ólögráða ber að tilnefna aðilanum svonefndan hjálparlögráðamann samkvæmt lögum um lögráðamenn. Samþykki lögráðamaður ekki sáttaumleitun eru forsendur hennar brostnar og málið fær hefðbundna meðferð hjá ákæruvaldinu. Nefndin leggur til að svipuð leið verði farin hér á landi.

7.5. Sáttamenn

Eins og fram hefur komið hér að framan eru sáttamenn brotaþola og brotamanni til aðstoðar við sáttaumleitun og stjórna sáttafundi. Mikilvægt er að sáttamaður uppfylli ákveðin skilyrði, svo sem að vera kunnugur staðháttum og högum þess fólks þar sem sáttaumleitun fer fram. Sáttamaður verður að búa yfir ákveðinni lífsreynslu, þroska, þekkingu og hæfileikum til að aðstoða aðila. Hlutverk sáttamanns er ekki að leysa úr ágreiningi aðila, heldur fyrst og fremst að vera þeim til aðstoðar og gæta þess að á hvorugan sé hallað. Sáttamaður getur komið með ákveðnar tillögur og ábendingar til að auðvelda lausn á málinu og jafnframt aðstoða aðila við að móta sáttasamning. Verða þeir að gæta hlutleysis í hvívetna en sýna staðfestu sé hennar þörf.

Eins og rakið hefur verið eru sáttamenn valdir úr hópi almennra borgara í Noregi, sem kunnugir eru nærsamfélaginu. Í 3. gr. norsku laganna kemur m.a. fram að sáttamenn séu skipaðir til starfans af viðkomandi sveitarfélagi til fjögurra ára í senn. Ástæðan fyrir þessum tímamörkum er sú að eðlilegt þótti að skipta um sáttamenn með hæfilegu millibili svo að þeir yrðu ekki nokkurs konar sérfræðingar með tímanum. Rökin þar að baki eru þau að sáttaumleitun á að fara fram með persónulegum og óformlegum fundum brotamanns og brotaþola, undir stjórn leikmanns en ekki sérfræðings á þessu sviði. Það er í samræmi við það markmið sáttaumleitunar að aðilarnir útkljái sín deilumál sjálfir.

Í Noregi eru almenn hæfisskilyrði tíunduð í lögnum og þurfa sáttamenn einungis að hafa náð 18 ára aldri, hafa óflekkað mannorð og vera kjörgengir við sveitastjórnarkosningar. Þá mega þeir ekki hafa hlotið á síðustu fimm árum skilorðsbundinn dóm, lokið afplánun óskilorðsbundins refsídóms eða verið veitt reynslulausn á síðastliðnum tíu árum fyrir skipun.

Nefndin getur að vissu marki tekið undir þau sjónarmið sem fram hafa komið í Noregi og greinir hér að ofan. Hins vegar er það mat nefndarinnar að með vísan til þeirrar þekkingar og reynslu sem fyrir liggur af Hringnum hér á landi væri eðlilegt að við tilraun úrræðisins yrði stuðst við þá aðila sem hafa ákveðna sérfræðiþekkingu á þessu sviði. Enda koma ýmsir sérfræðingar nú þegar að málum barna og ungmenna, m.a. starfsmenn barnaverndarnefnda.

Nefndin leggur til að sérstök hæfisskilyrði sáttamanns verði að hann hafi náð 21 árs aldri, sé lögráða og hafi forræði bús síns. Varðandi sakaferil verði sömu skilyrði og í norsku lögnum.

7.6. Er þörf á lagabreytingum?

Fram hefur komið að það heyri í raun til undantekninga að sérstök lög séu sett um sáttaumleitun í þeim löndum sem nefndin athugaði sérstaklega. Framkvæmdin hefur byggst á gildandi löggjöf þrátt fyrir að gerðar hafi verið smávægilegar lagabreytingar til að heimila beitingu úrræðisins. Er því nauðsynlegt að fara yfir hvaða reglur gilda um heimildir ákærvaldsins til niðurfellingar mála.

Í íslenskum rétti gildir svokölluð ákæruregla sem merkir að sérhver refsiverður verknaður skuli að jafnaði sæta ákæru og að sókn sakar í opinberu máli sé í höndum opinbers ákæranda, nema annað sé sérstaklega ákveðið í lögum, sbr. 111. gr. oml. og 24. gr. hgl. Í ýmsum ákvæðum hegningarlagna er einstaklingum fært það vald í hendur hvort mál skuli höfðað til refsingar, sbr. m.a. 2. tl. 242. gr., 4. mgr. 257. gr. og 4. mgr. 259. gr. hgl, auk þeirra tilvika þar sem sá er misgert hefur verið við verður sjálfur að bera fram refsikröfu í einkamáli, svonefnd einkarefsimál. Þá má ennfremur

nefna að í 2. mgr. 217. gr. og 2. mgr. 256. gr. hgl. er kveðið á um að mál skuli eigi höfða nema almenningshagsmunir krefjist þess. Er það ákæranda að meta í slíkum tilvikum hvort skilyrðum þessara tilteknu ákvæða sé fullnægt. Telji hann að svo sé ekki fellur hann frá saksókn.

Í íslenskum rétti gildir einnig svokölluð svigrúmsregla (opportunitetsprincíp), sem óskráð meginregla um heimild ákærvaldsins til að falla frá saksókn vegna afbrots með ákveðnum skilyrðum, sbr. einkum 2. mgr. 113. gr. oml. Svigrúmsreglan er undanteking frá þeirri meginreglu sem fram kemur í 111. gr. oml um að sérhver refsiverður verknaður skuli sæta ákæru. Er þessi regla einnig lögð til grundvallar í dönskum og norskum rétti. Í sænskum og finnskum rétti er hins vegar skyldusaksókarreglan lögð til grundvallar. Hvorugar reglurnar eru þó án frávika og takmarkana.

Í 113. gr. oml. er ákærvaldinu veitt heimild til að falla frá saksókn að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Í þeim tilvikum er verknaðurinn talinn refsiverður lögum samkvæmt, málið er að fullu upplýst og fram eru komin gögn sem nægjanleg þykja til sakfellingar, en að teknu tilliti til sérstakra veigamikilla ástæðna, er voru fyrir hendi þegar afbrot var framið, eða eru síðar til komnar og vega þyngra en hagsmunir almennings af saksókn, þykir ekki rétt að höfða refsímál.

Í 1. mgr. 113. gr. oml. er heimild til að falla frá saksókn þegar beita má ákvæðum almennra hegningarlaga um frestun ákæru, sbr. 56. gr. hgl. Með ákærufrestun er átt við að skilyrði til málshöfðunar á hendur sakborningi séu fyrir hendi, en ákærandi tekur ákvörðun um að fresta ákæru til refsingar um tiltekinn tíma að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Haldi sakborningur þau skilyrði sem honum eru sett fellur saksókn niður. Í 56. gr. hgl. kemur fram gagnvart hverjum heimilt er að beita ákærufrestun og hver skilyrði hennar séu. Samkvæmt 3. mgr. 56. gr. er heimilt að setja brotamanntil skilyrði, sem talin eru í 3. mgr. 57. gr. hgl. eftir því sem hæfa þykir.

Ljóst er að með sáttaumleitun er vikið frá ofangreindum meginreglum um að sérhver refsiverður verknaður skuli sæta opinberri ákæru. Þegar refsiverður verknaður hefur verið nægilega staðreyndur af ákæranda, kemur ekki til saksóknar heldur er málinu vísað til sáttaráðs. Komist á samningur milli aðila er málinu endanlega lokið og kemur því hvorki til saksóknar né einkarréttarlegra aðgerða af hálfu brotþola, þar sem með samningnum er ágreiningi aðilinna ráðið til lykta.

Að mati nefndarinnar er ráðlegt að framkvæmd úrræðisins hefjist sem tilraunaverkefni í stað þess að leiða það strax í lög. Á tilraunatímabilinu mætti vísa málum til sáttaumleitunar með vísan til f. liðar 2. mgr. 113. gr. oml. Sú leið var farin í Noregi á tilraunatímabili þar í landi frá 1983 til 1991.

Ef ákveðið verður að tilraunatímabilinu loknu að gera sáttaumleitun að varanlegu úrræði hér á landi, þykir rétt að lögum um meðferð opinberra mála verði breytt með þeim hætti að ákæranda verði gert heimilt að vísa máli til sáttaumleitunar og þar með falla frá saksókn. Þó geti ákærandi ákveðið að höfða opinbert mál á hendur geranda takist ekki samningur með aðilum eða hafi hann rofið ákvæði staðfests sammings að verulegu leyti.

Jafnframt verði sett sérstök lög um framkvæmd sáttaumleitunar, þ.e. varðandi sáttaráð, hæfi sáttamanna, form og réttaráhrif sáttasammings, málshraða o.s.frv. Væri það til að tryggja að sambærileg mál fái sambærilega meðferð.

7.7. Ósakhæf börn

Að mati nefndarinnar er komin haldgóð reynsla af því fyrirkomulagi sem viðhaft hefur verið í Miðgarði í Grafarvogi. Hringvinnan í Miðgarði einskorðast við að taka á skemmdarverkum og þjófnuðum, í ljósi þess að þeir brotaflokkar hafa verið hvað algengastir hjá börnum í Grafarvogi á undanförunum árum. Lögð hefur verið áhersla á að ná til þess hóps barna sem áður hafa einungis einu sinni eða tvisvar komið við sögu hjá lögreglu vegna háttsemi sinnar, því algengt er að brot af þessu tagi séu meðal fyrstu brota þess aldurshóps.

Nefndin telur fulla ástæðu til að sáttaumleitun verði einnig unnt að beita í brotum ósakhæfra barna enda hefur það sýnt sig að úrræðið er vel til þess fallið að hafa aukin varnaðar- og uppeldisáhrif á viðkomandi. Ljóst er þó að framkvæmdin varðandi ósakhæfa einstaklinga verður í nokkrum atriðum frábrugðin þeirri sem nefndin leggur til varðandi þá sakhæfu.

Í vinnu með börn leggur nefndin áherslu á mikilvægi skjótra viðbragða, enda horfir það til aukinna varnaðaráhrifa.

Nefndin telur ráðlegt að fyrirmynd sáttaumleitunar fyrir ósakhæfa gerendur verði byggð á þeirri reynslu sem er til staðar í Miðgarði. Ljóst er að ákærvaldið kemur ekki að þessum málum heldur yrði það í verkahring starfsmanna barnaverndarnefnda að vísa þessum málum til sáttaráðs. Ráðlegt væri að framkvæmdastjóri sáttaráðs gerði sérstakan samstarfssamning við sérhæfða aðila, t.a.m. Miðgarð, sem myndi annast sáttaumleitun ósakhæfra. Í samstarfssamningi gæti m.a. falist að máli væri vísað beint í sáttaumleitun en einungis tilkynningu beint til sáttaráðs. Einnig væri mikilvægt að sérstök ákvæði yrðu um þjálfun og fræðslu þeirra starfsmanna sem kæmu að sáttaumleitun ósakhæfra.

Nefndin leggur til að byggt verði á þeirri framkvæmd sem tíðkast hefur í Hringnum, þannig að fundirnir verði fleiri en einn, eftir því sem þurfa þykir. Þá er eðlilegt að haldinn verði lokafundur sáttaumleitunar þar sem gerandi og forráðamenn hans, þolandi, tengill og sáttamaður meta hvernig gengið hefur og hvort markmiðssetning hefur náðst.

Varðandi aðkomu lögráðamanna barna vísast til umfjöllunar í kafla 7.4.

7.8. Samningur um sáttaumleitun

Til þess að mál sé tækt til sáttaumleitunar þarf að liggja fyrir samþykki beggja aðila. Heimilt skal að afturkalla samþykki þar til sáttaumleitun lýkur og jafnvel eftir að samningur liggur fyrir á aðili að geta afturkallað samþykki sitt þar til ein vika er liðin frá sáttasamningi og hann hefur ekki verið uppfylltur á þeim tíma.

Sáttaumleitun lýkur með gerð skriflegs sáttasamnings milli brotaþola og brotamanns. Samningur þeirra tveggja er endanleg úrlausn samfélagsins vegna þeirrar refsiverðu háttsemi sem brotamaðurinn hafði gerst sekur um, líkt og um dóm væri að ræða. Þar sem samningurinn á að vera endir þrætu á ekki að koma til frekari málaferla, hvorki opinberra né einkaréttarlegra, því samningnum er ætlað að ná til ágreiningsatriða er fram hafa komið vegna háttsemi geranda.

Innihald samningsins getur verið á marga vegu. Brotaþoli og brotamaður hafa forræði á því sem um er samið. Sem dæmi má nefna að sáttasamningur getur falist í greiðslu skaðabóta vegna þess tjóns er brotaþoli varð fyrir eða í samningi þar sem hinn brotlegi skuldbindur sig til að lagfæra það tjón sem hann olli, eða vinni að góðgerðarmálum í tiltekinn tímafjölda. Þá er ennfremur mögulegt að samningurinn feli ekki í sér neina greiðslu eða vinnuframlag, heldur verði það talið nægjanlegt að aðilar hafi hist og rætt málin.

Ef brotþoli og brotamaður verða ásáttir um að brotamaður greiði tjónþola bætur ber að tiltaka í samningnum hvernig og hvenær greiðsla eigi að fara fram. Ef aðili er ölögráða öðlast samningurinn ekki gildi fyrir en lögráðamaður hefur staðfest hann. Ef samningurinn hljóðar upp á að brotamaður skuldbindi sig að vinna ákveðið verk eða vinnustundafjölda ber að greina hver sú greiðsla er, hvernig og hvenær hún verði innt af hendi. Samningurinn skal vera skriflegur.

Samningurinn öðlast ekki gildi fyrir en sáttamaður hefur staðfest hann. Staðfesting sáttamanns er því forsenda þess að um gildan samning sé að ræða. Það er í verkahring sáttamanns að meta innihald hans, þ.e. hvort í honum sé hallað á annan aðilann, hann sé andstæður lögum eða góðu siðferði. Ef sáttamaður telur að svo sé ber honum að neita að staðfesta samninginn. Sem dæmi um ósanngjarna samninga má nefna hærri skaðabætur til brotþola en nemur því tjóni sem hann varð fyrir eða fyrirsjáanlegt er að brotamanni sé ómögulegt að uppfylla efni hans.

Almenn fyrirmæli/leiðbeiningar ríkissaksóknara

Nefndin telur rétt að ríkissaksóknari gefi út almenn fyrirmæli og leiðbeiningar til lögreglustjóra um sáttaumleitun. Mælt verði fyrir um hvenær komi til greina að vísa máli til sáttaumleitunar. Tilgreint verði vegna hvaða brota skuli heimilt að leita sátta, hvort notkun úrræðisins skuli bundin við ákveðinn aldur hins brotlega og hver skilyrði notkunar þess skuli að öðru leyti vera.

Þýðingarmikið þykir að í fyrirmælunum verði mælt fyrir um tímafresti til að koma í veg fyrir að sáttaferlið dragist á langinn. Þykir einkum mikilvægt að skjótt verði brugðist við afbrotum ungmenna, enda horfir til aukinna varnaðaráhrifa að viðurlögum sé beitt í beinu framhaldi af broti.

Efndir sáttasamnings – rof á skilyrðum

Eftir að sáttasamningur hefur komist á og verið staðfestur af sáttamanni, er eðlilegt að málsaðilar hafi vikufrest til þess að afturkalla samþykki sitt. Á það að vera í verkahring sáttamanns að upplýsa aðilana um þennan rétt. Með slíku fyrirkomulagi er komið í veg fyrir að öðrum hvorum aðilanum finnist hann vera skuldbundinn af samningi sem hann getur ekki uppfyllt eða fellt sig við eftir á.

Sáttamaður skal senda sáttaráði samninginn til skoðunar. Ef gætt hefur verið að öllum formreglum sem gerðar eru varðandi samninginn ber sáttaráði að tilkynna ákæranda um hann. Það er síðan í verkahring sáttaráðs að hafa eftirlit með því að brotamaður standi við þær skuldbindingar sem hann hefur tekið á sig með samningnum. Í framkvæmd væri þó eðlilegt að sáttaráð færi þess á leit við sáttamann að hann fylgdist með efndum samningsins. Rjúfi brotamaður skilyrði samnings ber sáttaráði að tilkynna ákæranda tafarlaust um það. Nauðsyn þess að tilkynna ákæravaldinu brot á sáttasamningnum helgast af því að þá ber ákæravaldinu að taka málið aftur til meðferðar. Uppfylli brotamaður hins vegar samninginn telst málinu endanlega lokið án þess að það færist á sakaskrá.

8. Helstu tillögur nefndarinnar

8.1. Lögfesting eða tilraunatímabil

Að mati nefndarinnar er það ráðlegt að framkvæmd úrræðisins hefjist sem tilraunaverkefni í tvö ár fremur en að leiða það strax í lög. Þar sem sáttaumleitun hefur verið tekin upp virðist úrræðið undantekningarlaust hafist sem tilraunaverkefni til ákveðins tíma. Að þeim tíma liðnum má fara yfir framkvæmd og árangur verkefnisins og meta hvort ástæða sé til að halda því áfram og gera úrræðið að varanlegum hluta refsivörslukerfisins. Lagt er til að verkefnið nái til umdæma lögreglustjóranna í Reykjavík, Kópavogi og á Akureyri.

Nefndin telur að skipa eigi sáttaráð fyrir landið allt, með skrifstofu í Reykjavík. Framkvæmdastjóri ráðsins verði skipaður af dómsmálaráðherra án tilnefningar. Reynslan verði að leiða í ljós hversu margra starfsmanna er þörf, en þeir geti haft starfsstöðvar víðar en í Reykjavík. Hlutverk framkvæmdastjóra sáttaráðs verði að sjá um daglegan rekstur ráðsins, hafa forgöngu um ráðningu annarra starfsmanna ráðsins og sáttamanna, úthlutun mála til sáttamanna og annast eftirlit með störfum þeirra og efdum samninga, jafnframt því að bera fjárhagslega ábyrgð.

Framkvæmdin myndi byggja á almennum leiðbeiningum ríkissaksóknara til ákæranda. Dómsmálaráðuneytið myndi hafa yfirumsjón með verkefninu og leggur nefndin til að skipuð verði þverfagleg nefnd sem myndi hafa eftirlits- og samræmingarhlutverk. Fyrir lok tilraunatímabilsins myndi nefndin skila skýrslu til dómsmálaráðherra um framkvæmdina.

Nefndin telur einnig mikilvægt að áfram verði til staðar sáttaumleitun fyrir ósakhæf börn með vísan til þeirrar reynslu sem fengist hefur með tilraunaverkefninu Hringnum í Grafarvogi.

Ef úrræðið gefst vel telur nefndin eðlilegt að sett verði lög um sáttaumleitun. Hefur nefndin því samið drög að lagafrumvarpi sem fylgir skýrslunni í viðauka.

8.2. Kynning og fræðsla

Mikilvægt er að sáttaumleitun sé vel kynnt fyrir almenningi. Sérstaklega er þó ástæða til að kynna úrræðið rækilega fyrir ákærendum, lögreglumönnum og barnaverndarstarfsmönnum, sem gegna lykilhlutverki við framkvæmd þess. Unnt er að fræða lögreglumenn og lögreglunema um sáttaumleitun í Lögregluskóla ríkisins. Þá þarf einnig að huga að því að hin nýja málaskrá lögreglu geti tekið við og skráð þessa málsmeðferð.

Þá þyrfti að efna til sérstakra námskeiða fyrir verðandi sáttamenn.

8.3. Er sáttaumleitun raunhæft úrræði í refsivörslukerfinu?

Skoðanir þeirra sem lítt eða ekkert þekkja til sáttaumleitunar eru oft þær að um sé að ræða óæskilega undanlátssemi yfirvalda við brotamenn og að með beitingu þessa úrræðis sé verið að taka á brotamönnum með mildari hætti en ef um hefðbundnar refsingar er að ræða. Hætt sé við að brotamenn fái ekki makleg málagjöld með þessu nýja úrræði. Að mati nefndarinnar er þetta skylt þeim viðbrögðum í þjóðfélaginu sem stundum koma fram í kjölfar dóma í sakamáli, að þeim mun þyngri sem refsingar eru þeim mun jákvæðari verða viðbrögðin.

Telja verður sjónarmið af þessu tagi skiljanleg í ljósi þess hversu sjálfsagt það hefur þótt bæði út frá refsiréttarlegum og siðferðilegum sjónarhóli að í kjölfar brots sjái yfirvöld til þess að hinum brotlega verði refsað. Sú hugsun að aðilarnir sjálfir geti

útkljáð málið er því mörgum framandi. En gefi menn sér tíma til að gaumgæfa fyrir hvað sáttumleitun stendur verða flestum ljósir kostir úrræðisins og að ekki sé verið með því að stuðla að því að vægar sé tekið á afbrotum eða að brotamenn finni ekki fyrir misgjörðum sínum. Með sáttumleitun er verið að leita nýrra leiða til að takast á við afbrot og afleiðingar þeirra og má skilja þá viðleitni svo að mönnum hafi ekki þótt hinar hefðbundnu aðferðir og refsingar skila ásættanlegum árangri eins og nánar greinir í 5. kafla.

Nefndin telur að sá brotamaður sem tekur þátt í sáttumleitun með fullnægjandi hætti finni ekki síður fyrir broti sínu en sá sem fær hefðbundna afgreiðslu í refsivörslukerfinu. Jafnvel má halda því fram að sá fyrrgreindi hljóti þungbærari málagjöld en sá síðarnefndi. Hann verður að axla ábyrgð af gjörðum sínum, hann verður að eiga fund með brotapolanum vegna brotsins í því skyni að ná sáttum við hann. Þar verður brotamaðurinn að sitja augliti til auglitis við brotapolann og hlusta á hann lýsa því hvaða afleiðingar brotið hefur haft fyrir hann og vera fús til að koma til móts við sanngjarnar kröfur hans í því sambandi. Við sáttumleitun verður brotamaðurinn að leitast við, með virkum hætti, að bæta fyrir afleiðingar af broti sínu.

Ljóst er að mörgum ungum brotamanninum getur orðið allt þetta fremur þungbært og jafnvel þungbærara en ef málið færi hina hefðbundnu leið í refsivörslukerfinu. Á þeirri leið þarf brotamaðurinn ekki að leggja neitt af mörkum allt frá rannsókn málsins til þess er því er lokið með dómi og tilheyrandi refsingu og skyldu til greiðslu bóta, ef um það er að ræða. Einskis verður þar krafist af brotamanninum varðandi það að axla ábyrgð misgjörða sinna, skýra frá broti sínu eða að taka tillit til brotapolans. Brotamaðurinn getur kært sig kollóttan um gang máls síns frá einu embætti til annars og þagað þunnu hljóði þegar honum er skylt að mæta vegna þess hjá lögreglu eða fyrir dómi og þarf ekki að eiga frumkvæði að einu eða neinu. Hér er um gjörólíkar leiðir að ræða og markmiðin ekki þau sömu nema að takmörkuðu leyti.

8.4. Lokaorð

Nefndin mælir eindregið með því að sáttumleitun verði tekin upp í íslenskt réttarkerfi svo fljótt sem verða má. Með vísan til þess sem að framan greinir um afbrot ungmenna og þau úrræði sem nú eru til staðar þykir mikil þörf á að sáttumleitun verði tekin upp hér á landi. Íslendingar hafa nokkra sérstöðu meðal vestrænna þjóða að því leyti að sáttumleitun er ekki meðal þeirra úrræða sem til greina koma við að ljúka sakamála. Nefndin telur augljósa kosti fylgja þessu úrræði og er í því sambandi vísað til þess sem rakið er hér að framan um reynslu annarra þjóða. Því til viðbótar má nefna sjónarmið sem fram hafa komið hjá ákærendum sem fara með mál sem þykja vel til þess fallin að vísa til sáttumleitunar. Því hefur verið lýst að úrræði á borð við þetta beinlínis skorti í réttarkerfið hér á landi og hefur nefndin orðið þess áskynja að ákærendum og dómurum finnst oft á tíðum þeir vera að fást við mál sem betur væru komin í sáttameðferð.

Fullyrða má að meðal ákærenda hjá stærri lögreglustjóraembættum hér á landi væri það talið til mikilla bóta ef sáttumleitun yrði meðal þeirra úrræða sem til greina koma við afgreiðslu mála. Ekki hvað síst á þetta við um minni háttar líkamsárásir. Ljóst er að við embætti á borð við lögreglustjóraembættið í Reykjavík eru í viku hverri til meðferðar nokkur líkamsárásarmál sem væri mjög hagfellt að geta vísað til sáttumleitunar. Er þá fyrst og fremst hafðir í huga hagsmunir brotamannsins og brotapolans, sem ítarlega hefur verið fjallað um hér að framan, en jafnframt eru hafðir í huga þeir hagsmunir sem samfélagið í heild hefur af því að ljúka þessum málum á þennan veg. Fjölmörg dæmi má nefna um mál sem æskilegt væri að geta vísað til

sáttaumleitunar, t.d. ósætti skólafélaga, jafnt stúlkna sem pilta og deilur fólks á veitingahúsum sem leiða til handalögmála með þeim afleiðingum að lítils háttar líkamsáverkar hljóta af. Nefna má í þessu sambandi minniháttar líkamsárasarmál sem tengjast deilum innan fjölskyldna. Allt eru þetta dæmi um mál þar sem mikið er í húfi að sættir takist með þeim sem í hlut eiga. Hér er oft um að ræða fólk sem aðstæðna sinna vegna verður að hafa samband sín í milli. Hér er ekki einvörðungu horft til brotamanns og brotaþola heldur og til þeirra sem næst þeim standa t.d. fjölskyldna þeirra. Það er vondur kostur að þurfa að gefa út ákæru í málum sem þessum og ljóst að það stuðlar ekki að því að sátt takist í máli.

Við mat á því hvort taka beri upp sáttaumleitun hér á landi er sjálfsagt að taka fyrst og fremst mið af því hvað kemur sér vel fyrir brotamann og brotaþola. En ekki má gleyma því hagræði sem það hefði í för með sér fyrir lögreglu, ákærvald og dómstóla að innleiða sáttaumleitun. Ljóst er að með þessu nýja úrræði eykst það svigrúm sem ákærvaldi er veitt til að ljúka málum án saksóknar og yrði af því mikill sparnaður bæði í vinnu og fjármunum. Með því að bæta þessu úrræði við íslenska refsivörslukerfið mætti draga umtalsvert úr málþunganum sem stöðugt hvílir á kerfinu. Nefndin áréttar að með sáttaumleitun er á engan hátt verið að draga úr því að tekið sé á málum brotamanna. Með sáttaumleitun sé auk þess stuðlað að auknum forvörnum, ekki síst fyrir börn og ungmenni.

Helstu niðurstöður nefndarinnar eru því eftirfarandi:

- Nefndin leggur til að sáttaumleitun verði tekin upp sem tilraunaverkefni í tvö ár.
- Lagt er til að verkefnið nái til umdæma lögreglustjóranna í Reykjavík, Kópavogi og á Akureyri.
- Sett verði á laggirnar sáttaráð sem fái sakamál send til sáttameðferðar af hálfu ákæranda með skrifstofu í Reykjavík.
- Framkvæmdastjóri sáttaráðs verði skipaður af dómsmálaráðherra.
- Sáttaumleitun fari fram á heimilis- eða dvalarvarnarþingi brotamanns í skilningi réttarfarslaga.
- Sáttaumleitun komi einungis til álita í smærri málum til að byrja með.
- Framkvæmdastjóri sáttaráðs ráði sáttamenn sem séu brotþola og brotamanni til aðstoðar við sáttaumleitun og stjórn sáttafundi.
- Boðið verði upp á sáttaumleitun fyrir ósakhæfa gerendur og byggt á þeirri reynslu sem er til staðar í Miðgarði (Hringurinn).
- Ríkissaksóknari gefi út almenn fyrirmæli/leiðbeiningar til lögreglustjóra um sáttaumleitun þar sem m.a. verði mælt fyrir um hvenær komi til greina að vísa máli til sáttaumleitunar.
- Málum sem ljúki með sáttaumleitun færast ekki á sakaskrá brotamanns.
- Skipuð verði þverfagleg nefnd á vegum dómsmálaráðuneytisins sem hafi eftirlits- og samræmingarhlutverk með verkefninu.

Reykjavík, 21. apríl 2004.

Jón Þór Ólason

Egill Stephensen

Ingibjörg Sigurþórsdóttir

Erna Sigfúsdóttir

Ragnheiður Harðardóttir

Viðauki

Drög að lagafrumvarpi um sátttaumleitun í sakamálum

1. gr.

Sáttaráð

Sáttaráð skal leita satta í málum sem koma til vegna þess að einn eða fleiri einstaklingar brjóta gegn öðrum svo að tjón hlýst af eða önnur meingerð.

Nú hefur gerandi játað brot sitt og er ákæranda þá heimilt að vísa máli til sáttaráðs. Gerandi og brotþoli verða að samþykka að máli verði vísað til sáttaráðs.

Ákvæði stjórnisýslulaga gilda um meðferð mála fyrir sáttaráði.

Ákvörðun um að vísa máli til sáttaráðs skal ekki færa í sakaskrá.

2. gr.

Sáttaráð

Dómsmálaráðherra skipar framkvæmdastjóra sáttaráðs, sem fullnægi eftirtöldum skilyrðum:

1. Hafi náð 30 ára aldri.
2. Sé lögráða og hafi forræði bús síns.
3. Hafi ekki á síðastliðnum fimm árum hlotið dóm um skilorðsbundna fangelsisrefsingu, lokið afplánun óskilorðsbundins refsídóms eða verið veitt reynslulausn á síðastliðnum tíu árum.

Framkvæmdastjóri ræður annað starfslíð ráðsins.

Dómsmálaráðherra setur fyrir mæli í reglugerð um skipulag og starfsemi sáttaráðs.

3. gr.

Sáttamaður

Framkvæmdastjóri sáttaráðs ræður sáttamenn til að annast sátttaumleitun. Engan má tilnefna sáttamann nema hann fullnægi eftirtöldum skilyrðum:

1. Hafi náð 21 árs aldri.
2. Sé lögráða og hafi forræði bús síns.
3. Hafi ekki á síðastliðnum fimm árum hlotið dóm um skilorðsbundna fangelsisrefsingu, lokið afplánun óskilorðsbundins refsídóms eða verið veitt reynslulausn á síðastliðnum tíu árum.

4. gr.

Sátttaumleitun

Sáttaráð skal taka mál til meðferðar eins fljótt og auðið er. Sáttaráð vísar máli til sáttamanns. Gerandi og brotþoli eru aðilar máls.

Sáttamaður leitar satta með aðilum á sáttafundi. Sátttaumleitun fer aðeins fram með samþykki aðila. Sátttaumleitun skal að jafnaði fara fram innan hálf mánaðar frá því mál berst sáttaráði og skal að jafnaði eiga sér stað í umdæmi þar sem gerandi á lögheimili eða dvalarstað.

Aðilar skulu mæta til sátttaumleitunar. Óheimilt er að mæta með talsmann. Nú er brotþoli lögðili og mætir þá fyrirvarsmaður fyrir hans hönd.

Nú komast aðilar að samkomulagi og skal það gert skriflega. Ef samningur kveður á um skaðabætur til brotþola skal ákveða fjárhæð og gjalddaga. Ákveða skal hvort samningur kveði á um endanlegt uppgjör. Aðilar staðfesta samning með undirritun sinni.

Dragi samningur með ósanngjörnum hætti taum annars aðila eða önnur veigamikil rök hníga að því að samningur sé óheppilegur, skal sáttamaður neita að staðfesta samninginn. Annars lýkur sáttaumleitun með því að sáttamaður staðfestir samning aðila með undirritun sinni.

Aðili getur sagt upp samningi með skriflegri tilkynningu til sáttaráðs innan viku eftir að samningur var staðfestur af sáttamanni. Nú hefur samningur verið efndur og getur aðili þá ekki sagt honum upp. Sáttamaður skal kynna aðilum reglur sem gilda um uppsögn sammings.

Ef sáttir takast ekki skal sáttaráð endursenda ákæranda málið að jafnaði innan þriggja mánaða frá móttöku ásamt upplýsingum um meðferð málsins fyrir sáttaráði.

5. gr.

Málsaðili ólögráða

Nú er gerandi eða brotþoli yngri en 18 ára og skal lögráðamaður þá samþykkja að máli verði vísað til sáttaráðs.

Lögráðamanni skal tilkynnt um sáttafund og honum gefinn kostur á að sitja fundinn. Heimilt er að skipa sérstakan lögráðamann skv. 53. gr. lögræðisлага ef lögráðamaður getur ekki eða vill ekki sitja sáttafund.

Lögráðamaður skal undirrita samning ásamt hinum ólögráða.

6. gr.

Tilkynningarskylda

Að lokinni sáttaumleitun skal sáttaráð senda ákæranda málsskjöl, ásamt upplýsingum um staðfestan samning aðila.

Sáttaráð skal tilkynna ákæranda að samningur hafi verið efndur.

Nú rýfur gerandi samning og skal sáttaráð tilkynna ákæranda það.

7. gr.

Réttaráhrif

Nú vísar ákærandi máli til sáttaráðs og telst málinu þá lokið af hálfu ákæruvalds.

Ákærandi getur ákveðið að höfða opinbert mál á hendur geranda takist ekki samningur með aðilum eða hafi hann rofið ákvæði staðfests sammings að verulegu leyti.

8. gr.

Gerandi ósakhæfur

Nú hefur gerandi ekki náð 15 ára aldri og getur barnaverndarnefnd í umdæmi þar sem hann býr þá ákveðið að vísa máli til sáttaráðs.

Ákvæði 5. og 6. gr. laganna gilda um málsmeðferð fyrir sáttaráði.

Að lokinni sáttaumleitun sendir sáttaráð barnaverndarnefnd málsskjöl, ásamt upplýsingum um staðfestan samning aðila. Sáttaráð skal tilkynna barnaverndarnefnd um efndir sammings og sammingsrof.

Heimildaskrá

- Alþingistíðindi*, A-deild.
Ársskýrsla Lögreglustjórans í Reykjavík fyrir árið 2000.
Ársskýrslur Fangelsismálastofnunar ríkisins fyrir árin 1999-2001.
Baumer, Eric, Helgi Gunnlaugsson, Kristrún Kristinsdóttir og Wright, Richard. *Skýrsla til íslenskra stjórnvalda um rannsókn á ítrekunartíðni afbrota*. Reykjavík 2000.
Christie, Nils. *Konflikt som eiendom*. Tidsskrift for rettsvitenskap, 1977, bls. 113-132.
Christie, Nils. *Etterlyses: Selvbevisste konfliktråd*. Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, Nr. 3, 1991 bls. 194-195.
Dóms- og kirkjumálaráðuneytið: *Skýrsla nefndar um unga afbrotamenn*, 1999.
Ericsson, Kjersti. *Alternative konfliktlösning*. Ósló 1982.
Falck, Surla. *Konfliktråd – alternativet som blir “stjålet”?* Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, Nr. 2, 1992. bls. 134-141.
Grönfors, Martti: *Mediation – A romantic ideal or a workable alternative*. Restorative Justice on Trial. 1991.
Guðfinna Jóhanna Guðmundsdóttir. *Sáttaumleitun*. Óbirt kandidateitgerð. 1996.
Heimasíða European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice www.euforumrj.org.
Heimasíða Nordisk Forum for Megling www.n-f-m.org. Einkum greinar eftir Hans Klette, Kaijus Ervasti, Maj Fagerlund og Dagmar Rasmussen. Lagðar fram á ráðstefnu í Ósló í nóvember 2003.
Henriksen, Claus Syberg. *Evaluering af Konfliktråd*. Khöfn 2003.
Holmboe, Morten: *Konfliktstrádsloven*. Kommenturutgave. 4. útgáfa Ósló 2002.
Ingibjörg Benediktsdóttir. *Staða sakhæfra barna á aldrinum 15-18 ára sem sakborninga. Málsmeðferð og möguleg refsíurræði*. Lindæla. 2001.
Jónatan Þórmundsson. *Sakhæfi*. Úlfjótur 3. tbl. 1991.
Jónatan Þórmundsson: *Viðurlög við afbrotum*, Reykjavík 1992.
Jónatan Þórmundsson. *Afbrot og refsíabyrgð I*. Reykjavík 1999.
Jónatan Þórmundsson. *Afbrot og refsíabyrgð III*. Bráðabirgðaútgáfa. Reykjavík 2004.
Jón Þór Ólason. *Upphaf samfélagsþjónustu sem viðurlagategundar – danskur réttur*, Tímarit lögfræðinga 2001, 4. hefti bls. 341-382.
Lauwaert, K and Aertsen, I. *Restorative Justice: Activities and Expectations at European Level*. ERA-forum 25.-26. október 2001 í Belfast.
Lemonne Anne: *Konfliktråd in Denmark and the Development of a Restorative Justice Philosophy*. Grein lögð fram á ráðstefnu á vegum ERA um RJ í Belfast 2001.
Lockhart, B. Restorative justice. *State-led or Community-led?* 2001.
Naumann, Cilla. *Konfliktråd, medling ock familjekonferenser ersätter process*. APROPÅ, Nr. 1, 1994, bls. 16-19.
Nergård, Trude Brita. *De norske konfliktrådene – Et eksempel på symbolpolitikk?* Nordisk tidsskrift for kriminalvidenskab, Nr. 3. 1991. Bls. 180-188.
Nord 2000:30. *Ungdomskriminalitet i Norden*. Khöfn 2000.
Ragnheiður Arnardóttir. *Hringur. Rannsóknarverkefni í félagsráðgjöf*. Reykjavík 2002.
Ragnheiður Bragadóttir. *Samfélagsþjónusta – á réttri leið?* Afmælisrit Þórs Vilhjálmssonar. Reykjavík. 2000.
Rannveig Þórisdóttir: *Endurtekin afskipti lögreglu af börnum og ungmennum*. Rannsóknir í félagsvísindum IV. Reykjavík 2003.
Skogan, Wesley G., Arthur J. Lurigo, Robert C. Davis. *Criminal victimization. Victims of crime*. 1990.
Rasmussen Dagmar: *Konfliktråd i Danmark* - apríl 2003.
Rasmusen Dagmar: *Nyhedsbrev om Konfliktråd* – janúar 2004.
Snare, Annike. *Hvorfor konfliktrådsbehandling?* Kriminalistisk Institut árbog 1994. bls. 79-95.
Svala Ólafsdóttir. *Handbók. Meðferð opinberra mála*. 1992.