

Skýrsla

nefndar um tilraunaverkefni um sáttamiðlun í sakamálum

Febrúar 2009

Efnisyfirlit

1 Inngangur	4
1.1 Skipan nefndarinnar og hlutverk	4
1.2 Störf nefndarinnar	4
1.3 Um skýrslu nefndarinnar	5
2 Samantekt á helstu niðurstöðum nefndarinnar	6
3 Uppbyggileg réttvísi og sáttamiðlun	7
3.1 Almennt um uppbyggilega réttvísi	7
3.2 Sáttamiðlun	8
3.3 Helstu kostir sáttamiðlunar	8
3.4 Ókostir sáttamiðlunar?	9
3.4 Alþjóðleg fyrirmæli	10
3.5 Norrænn réttur	10
4 Um framkvæmd tilraunaverkefnisins	12
4.1 Almennt um verkefnið	12
4.2 Brot sem falla undir sáttamiðlun	12
4.3 Sáttafærlíð og meðaltími sátta	13
4.3.1 Ferill máls	14
4.3.2 Spurningalistar	14
4.3.3 Meðaltími máls	15
4.4 Fjöldi mála	15
5 Úrvinnsla og niðurstöður tilraunaverkefnisins	17
6 Mat á árangri	25
6.1 Gæði málsmeðferðar	25
6.2 Skilvirkni og hagræði	25
6.2.1 Verkefnið hjá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu	25
6.2.2 Verkefnið á landsbyggðinni.....	28
7 Tillögur um framhald	29
7.1 Tegund brota	29
7.1.1 106. gr. almennra hegningarlaga „Minni háttar brot gegn valdstjórninni“	29
7.1.2 Ofbeldisbrot milli nákominna	31
7.1.3 Fleiri brotaflokkar?	32
7.2 Brot játað og upplýst	32
7.3 Sakavottorð	33
7.4 Símasáttamiðlun	34
7.5 Skráning sáttamála	34

7.6 Lok máls.....	35
7.7 Sáttamiðlun á öllum stigum réttarkerfisins.....	35
7.8 Sáttamiðlun ósakhæfra ungmenna.....	36
7.9 Þjálfun sáttamanna.....	37
7.10 Skipun nefndar.....	37
7.11 Lagabreytingar.....	38
<i>FYLGISKJÖL:</i>	40
FYLGISKJAL 1: Spurningalisti til þátttakenda sáttafunda	40
FYLGISKJAL 2: Fyrirmæli/Leiðbeiningar ríkissaksóknara nr. RS 1/2008.....	43

1 Inngangur

1.1 Skipan nefndarinnar og hlutverk

Hinn 17. maí 2006 ákvað dómsmálaráðherra að setja á fót tilraunaverkefni til tveggja ára um sáttamiðlun í opinberum málum. Af því tilefni skipaði hann jafnframt nefnd til að annast eftirlit með verkefninu og gæta samræmingar milli þeirra aðila sem að því kæmu (hér eftir kölluð eftirlitsnefndin eða nefndin). Nefndinni var jafnframt ætlað að sjá um að verkefnið yrði kynnt almenningi og að stöðuskýrslu yrði skilað til dómsmálaráðherra þegar verkefnið væri hálfnað. Í þeirri skýrslu kæmi fram hvernig til hefði tekist og hvað mætti betur fara. Við lok verkefnisins yrði svo gerð ítarleg úttekt á því og metið hvort ástæða væri til að gera úrræðið að varanlegum hluta réttarkerfisins. Nefndin skilaði áfangaskýrslu til dómsmálaráðherra í desember 2007 en sú skýrsla sem hér fer á eftir er lokaskýrsla um verkefnið.

Í nefndina voru skipuð: Ragnheiður Harðardóttir, vararíkissaksóknari, sem jafnframt var formaður, Dís Sigurgeirsdóttir, lögfræðingur í dómsmálaráðuneytinu, Egill Stephensen, saksóknari hjá lögreglustjóranum í Reykjavík og Hafsteinn Gunnar Hafsteinsson, verkefnisstjóri tilraunaverkefnisins. Ragnheiður lét af störfum í nefndinni 26. september 2006 og var Kolbrún Benediktsdóttir, fulltrúi hjá ríkissaksóknara, skipuð í hennar stað en Dís Sigurgeirsdóttir tók við formennsku í nefndinni. Egill lét af störfum 24. apríl 2007 og var Hólmsteinn Gauti Sigurðsson, lögfræðingur yfirstjórnar hjá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu, skipaður í hans stað. Þá tók Ragna Bjarnadóttir, fulltrúi ríkissaksóknara, sæti Kolbrúnar í nefndinni þann 1. júlí 2007 er Kolbrún fór í fæðingarorlof.

Aðdraganda tilraunaverkefnis má rekja til 11. september 2003 þegar dómsmálaráðherra skipaði nefnd til að fara yfir og fylgjast með tilraunaverkefninu Hringnum, sem var samstarfsverkefni lögreglunnar í Reykjavík og Miðgarðs í Grafarvogi, um nýjar leiðir vegna afbrota ósakhæfra ungmenna. Sú nefnd skilaði skýrslu til dómsmálaráðherra 21. apríl 2004 og lagði meðal annars til að tilraunaverkefni sem þessu yrði komið á fót. Skýrsluna má nálgast á slóðinni: <http://www.domsmalaraduneyti.is/frettatilkynningar/nr/858>.

1.2 Störf nefndarinnar

Frá því að nefndin var skipuð í maí 2006 og þar til tilraunaverkefninu var ýtt úr vör 1. október sama ár fundaði nefndin ört eða að jafnaði einu sinni í viku enda að mörgu að huga við undirbúning verkefnisins. Eftir að verkefnið var komið af stað fundaði nefndin að jafnaði einu sinni til tvisvar í mánuði.

Áður en tilraunaverkefnið hófst stóð nefndin fyrir útgáfu sérstakrar sáttahandbókar fyrir sáttamiðlara þar sem fram koma reglur um sáttamiðlun og öll helstu atriði varðandi framkvæmd sáttamiðlunar og sáttasamninga. Þá lét nefndin útbúa sérstakan kynningarbækling um úrræðið sáttamiðlun. Í bæklingnum er að finna helstu upplýsingar um tilraunaverkefnið og úrræðið sjálft. Bæklingurinn nýtist sem kynningarbæklingur fyrir almenning og einnig sem fyrstu upplýsingar

fyrir þolendur og gerendur þegar þeim er kynnt úrræðið¹. Bæklingurinn liggur frammi í afgreiðslu dómsmálaráðuneytisins og á öllum lögreglustöðvum landsins. Þá stóð nefndin að nauðsynlegum undirbúningi vegna framkvæmdar verkefnisins, s.s. gerð verkferla og tillagna til breytinga á málaskrá lögreglu vegna skráningar úrræðisins. Loks stóð nefndin fyrir og undirbjó námskeið um sáttamiðlun fyrir lögreglumenn.

Nefndin hafði jafnframt það hlutverk að kynna verkefnið almenningi. Ítarlegar upplýsingar um tilraunaverkefnið og úrræðið sáttamiðlun voru settar inn á heimasíðu dómsmálaráðuneytisins, www.domsmlaraduneyti.is, auk þess sem verkefnið var kynnt í fjölmiðlum.

Þá er rétt að geta þess að Barnaverndarstofu og Umboðsmanni barna var sérstaklega tilkynnt um tilraunaverkefnið þegar það fór af stað. Einnig boðaði nefndin, þegar tilraunaverkefnið var rúmlega hálfnað, til sérstaks kynningarfundar fyrir þau ráðuneyti og opinberar stofnanir sem fjalla um málefni barna. Vikið verður að þeim fundi síðar í skýrslunni.

1.3 Um skýrslu nefndarinnar

Skýrslan tekur til tilraunatímabilsins 1. október 2006 til 30. september 2008. Umfjöllun um verkefnið og tölulegar upplýsingar miða því við nefnt tímabil en þó verður einnig fjallað um undirbúningstímabil verkefnisins. Skýrslan byggir að miklu leyti á áður nefndri stöðuskýrslu frá desember 2007 en er þó nokkuð ítarlegri. Skýrslunni er fyrst og fremst ætlað að varpa ljósi á árangur af tilraunaverkefninu fremur en að fjalla fræðilega um uppbyggilega réttvísi og sáttamiðlunarúrræðið sem slíkt. Fræðilegri umfjöllun er því stillt í hóf en vísað í því sambandi til áður nefndrar skýrslu nefndar dómsmálaráðherra um tilraunaverkefnið Hringinn.

Hér á eftir má finna samantekt á helstu niðurstöðum nefndarinnar (2. kafli). Því næst verður gerð grein fyrir hugtökunum uppbyggilegri réttvísi og sáttamiðlun í sakamálum, ásamt þeim alþjóðlegu fyrirætlum sem til þeirra taka og þróun mála á hinum Norðurlöndunum (3. kafli). Þá verður fjallað ítarlega um framkvæmd tilraunaverkefnisins (4. kafli), úrvinnslu þess og niðurstöður (5. kafli). Loks verður árangur verkefnisins metinn (6. kafli) og tillögur gerðar um framhald (7. kafli).

¹ Í skýrslu þessari verður hugtakið gerandi notað um þann sem fremur afbrot en þó koma hugtökin brotamaður og sakborningur einnig fyrir þegar um er að ræða beinar tilvitnanir eða tilvísanir í lagatexta. Hugtakið þolandi verður að jafnaði notað yfir þann sem brot beinist gegn en þó kemur hugtakið brotþoli einnig fyrir í því sambandi.

2 Samantekt á helstu niðurstöðum nefndarinnar

- Nefndin telur að árangur af tilraunaverkefninu hafi verið góður og leggur til að sáttamiðlun verði gerð að varanlegum hluta íslenska réttarkerfisins.
- Meirihluti nefndarinnar leggur til að sömu brot og tilraunaverkefnið náði til verði andlag sáttamiðlunar.
- Lagt er til að breytingar verði gerðar á lögum um meðferð sakamála eða að sérlög verði sett um sáttamiðlun til að festa úrræðið betur í sessi.
- Lagt er til að sérstök nefnd verði skipuð til að halda utan um sáttamiðlun og stuðla að framþróun úrræðisins. Henni verði m.a. falið að huga að nánari útvíkkun og útfærslu úrræðisins þannig að fleiri og alvarlegri brot geti átt undir sáttamiðlun. Í því sambandi verði hugað sérstaklega að sérsjónarmiðum sem eiga við um ofbeldisbrot milli nákominna.
- Lagt er til að áfram verði haldið með stefnumótun í málefnum ósakhæfra ungmenna og hvetur nefndin félagsmálayfirvöld til að hrinda af stað stefnumótunarvinnu sem miði að því að útfæra það starf sem unnið var í Grafarvogi yfir á allar félagsþjónustur í landinu.
- Lagt er til að boðið verði upp á sáttamiðlun á öllum stigum réttarkerfisins, þ.e. á rannsóknarstigi, ákærustigi, fyrir dómstólum og í afplánun.
- Lagt er til að sérstökum gagnagrunni verði komið upp til skráningar sáttamála svo auðvelt verði að nálgast tölfræði og fylgjast með gagnsemi úrræðisins.

3 Uppbyggileg réttvísi og sáttamiðlun

3.1 Almennt um uppbyggilega réttvísi

Uppbyggileg réttvísi (UR) er samheiti yfir hugmyndafræði sem hefur verið að ryðja sér til rúms innan réttarkerfa vestrænna þjóða og víðar. Byrjað var að þróa uppbyggilega réttvísi fyrir tæpum 40 árum en þá gerðu trúarhópar og ýmsir meðferðaraðilar í Kanada tilraunir til að bregðast við harðneskjufullu umhverfi réttarkerfisins með sáttamiðlun (e. *victim-offender mediation*) sem er aðferð sem byggir á hugmyndafræðinni. Uppbyggileg réttvísi varð til vegna viðleitni þessara hópa til að breyta því hvernig réttarkerfið tekst á við afbrot. Brautryðjendurnir lögðu áherslu á að fá gerendur og þolendur afbrota til að taka virkan þátt í því að leiða sín mál til lykta. Síðan hefur hugmyndafræðin vaxið og dafnað og fengið alþjóðlega viðurkenningu.

Hugmyndafræðin er byggð á grunni sem á sér langa sögu. Fyrir á öldum lá refsivaldið hjá þeim sem misgert var við. Var því forræðið hjá þolendum en ekki ríkisvaldi. Norski afbrotufræðingurinn Nils Christie skrifaði stefnumótandi grein um hvernig ríkið hefur „stolið“ afbrotinu af þolendum og gerendum. Í stuttu máli mætti segja að Christie telji að ríkisvaldið ætti í það minnsta að skapa þannig skilyrði að málsaðilar geti sjálfir reynt að leysa sín mál áður en ríkisvaldið taki fram fyrir hendurnar á þeim.

Afbrot valda skaða og skapa þar með þarfir hjá þeim sem verða fyrir beinum eða óbeinum áhrifum af völdum afbrotsins. Samkvæmt talsmönnum uppbyggilegrar réttvísi er tilgangur hennar að bæta þennan skaða eða draga sem mest úr áhrifum hans með því að koma til móts við þarfir fólks og þá sérstaklega þarfir þolenda. Slíku markmiði er fyrst náð þegar tekist hefur að hlúa þannig að fólki að það losni undan vanlíðan og hafi fengið sínum þörfum fullnægt á eins sanngjarnan og réttlátan hátt og mögulegt er.

Bæði þolendur og gerendur líða fyrir afbrot. Jafnframt ná afleiðingar afbrota yfirleitt til vina og ættingja og að lokum til samfélagsins. Uppbyggileg réttvísi leitast við að finna lausn sem allir geta verið sáttir við. Í henni felst endurreisn og innlimun málsaðila inn í samfélagið ásamt því að stuðla að almennu heilbrigði alls samfélagsins.

Hin síðari ár hefur hugmyndafræði þessi fengið aukið vægi í refsipólítískri umræðu. Stjórnvöld margra ríkja sem og alþjóðastofnanir hafa í auknum mæli horft til uppbyggilegrar réttvísi sem mikilvægs þáttar í endurskoðun hins hefðbundna réttarkerfis. Ýmsar úrbætur hafa verið gerðar á réttarkerfum einstakra ríkja sem veita þolendum afbrota aukna þátttöku í málarekstri ákærvaldsins í sakamálum með aðstoð svonefndra réttargæslumanna. Þá hafa ýmsar þjóðir unnið eftir ályktunum og tilmælum alþjóðastofnana sem hafa hvatt aðildarríki til að kynna sér kosti uppbyggilegrar réttvísi og leitast við að gera úrræðið að raunverulegum valkosti við meðferð sakamála.

3.2 Sáttamiðlun

Sáttamiðlun er sú aðferð sem oftast er beitt til að ná fram markmiðum uppbyggilegrar réttvísi.² Með sáttamiðlun er átt við þá aðferð að leiða þolanda og geranda saman með því markmiði að koma hinum brotlega í skilning um þau rangindi sem hann hefur viðhaft, fá aðila til að friðmælast hvor við annan og skapa þar með grundvöll að samkomulagi um lyktir máls. Skilgreining þessi er þó engan veginn tæmandi þar sem fjöldi afbrigða sáttamiðlunar eða sáttumleitana finnast í heiminum. Þau eiga það þó flest sameiginlegt að deiluaðilar, í þessu tilviki þolandi og gerandi, koma saman með sáttamanni í því skyni að ræða það sem gerst hefur og reyna að ná sáttum. Misjafnt er hver grundvöllur úrræðisins er en í mörgum ríkjum hefur sáttamiðlun byrjað sem ólögfest úrræði með stoð í réttarfarslögum en annars staðar hafa verið sett sérstök lög um sáttamiðlun. Algengast er að það sé ákærvaldið sem hefur frumkvæði að því að gripið er til úrræðisins og þá oft sem liður í ákvörðun um niðurfellingu saksóknar eða að það er sett sem sérstakt skilyrði ákærufrestunar. Þá getur sáttamiðlun einnig verið sérstakt skilyrði fyrir skilorðsbundinni refsingu. Sáttamiðlun getur því verið mikilvægur hluti af réttarkerfinu. Þá getur sáttamiðlun einnig staðið sem sjálfstætt úrræði utan réttarkerfisins.

Sá aðili sem stjórnar fundi þolanda og geranda er nefndur sáttamaður og er hlutverk hans ekki að leysa úr ágreiningi þeirra heldur fyrst og fremst að vera þeim til aðstoðar og gæta þess að á hvorugan sé hallað. Hlutverk og aðkoma sáttamanns er þó mismikil eftir ríkjum og tegundum sáttamiðlunar. Sáttamaður getur verið hver sá sem hefur fengið sérstaka þjálfun til starfans eða hver sá sérfræðingur sem falið er að leita sátta með lögum, s.s. dómarrar, lögmenn o.fl. Oftast er stefnt að því að skriflegt samkomulag náist en það er þó ekki skilyrði. Aðalatriðið er að gerandi og þolandi komi saman og ræði málið. Það þekkist að sáttafundir séu skyldubundnir og fari fram áður en eiginleg dómsmeðferð fer fram eða að þeir séu háðir samþykki beggja aðila. Meginreglan er þó að báðir aðilar samþykki að málið fari þessa leið enda myndi annars einsýnt að það væri ekki vænlegt til árangurs. Náist sátt í málinu sem staðfest er af sáttamanni er málinu lokið. Sáttin getur falist í nánast hverju sem er, s.s. greiðslu skaðabóta til þolanda, samningi um að gerandi lagfæri það tjón sem hann olli eða vinni að góðgerðarmálum í tiltekinn tíma.

Sáttamiðlun hefur á tiltölulega stuttum tíma náð mikilli útbreiðslu í hinum vestræna heimi allt frá því að tilraunir hófust með sáttafundi með þolendum og gerendum í kringum 1970 í Kanada og Bandaríkjunum. Í dag er sáttamiðlun orðinn viðurkenndur og fastmótaður þáttur í réttarkerfum margra Evrópuríkja þótt lagagrundvöllur og aðferðir séu æði mismunandi.

3.3 Helstu kostir sáttamiðlunar

Sáttamiðlun hefur verið talin fela í sér ávinning fyrir þolanda, geranda og samfélagið í heild. Með beitingu sáttamiðlunar er réttarstaða brotaþola styrkt. Hann á beina aðild að ákvörðun um hvernig máli er lokið og fær mun veigameira hlutverk en ella. Hafi þolandi orðið fyrir sálrænu áfalli við verknaðinn getur það flýtt fyrir bata að hann fái að tjá sig við geranda um það tilfinningalega

² Hér verður hugtakið sáttamiðlun notað yfir úrræðið til aðgreiningar frá sáttumleitunum sem er lögbundið úrræði í löggjöf, s.s. í lögum um meðferð einkamála og barnalögum.

Ójafnvægi sem brotið hefur valdið, efnislegt tjón o.fl. Polandi kann að hafa gert sér ákveðnar hugmyndir um persónu og útlit geranda sem ekki eiga sér stoð í raunveruleikanum og getur sáttamiðlun verið liður í því að aðstoða þolanda við að komast yfir ótta, hræðslu og hina tilfinningalegu röskun sem gjörðir geranda ollu. Aðilarnir taka sjálfir þátt í því að finna lausn ágreiningsins og með virkri þátttöku fá þeir tilfinningu fyrir því að þeir hafi áhrif á gang málsins og málalok. Þannig er betur gætt að hagsmunum þolanda en almennt tíðkast við meðferð sakamála.

Að leiða þolanda og geranda saman til að ljúka málum með þessum hætti þykir líklegra til að hafa sérstök varnaðaráhrif á geranda en hinar hefðbundnu aðferðir. Með sáttamiðlun þarf gerandi að sitja andspænis þeim einstaklingi sem hann braut gegn og útskýra gjörðir sínar og komast í framhaldinu að samkomulagi við þolanda. Er það vel til þess fallið að hann skilji betur þær afleiðingar sem háttsemi hans hefur haft á þolanda. Polanda og geranda er frjálst að ákveða hvernig þeir vilja ljúka málinu, svo framarlega sem samningurinn þykir sanngjarn fyrir báða aðila. Þá er það góður kostur fyrir geranda í minni háttar málum að brotið leiðir ekki til saksóknar og upplýsingar um lyktir máls með sáttamiðlun eru ekki færðar á sakaskrá. Líkur standa til þess að gerandi efni samning sem hann hefur gert við þolanda ef báðir telja samninginn fela í sér hagfellda lausn málsins.

Samfélagið í heild nýtur góðs af úrræðinu þar sem það leiðir yfirleitt til skjótvirkari og um leið kostnaðarminni meðferðar mála. Á sama tíma er ákveðinn þungi tekinn af ákærvaldinu og dómsvaldinu. Þá hefur sáttamiðlun ákveðin uppeldisáhrif á gerendur og er til þess fallin að fyrirbyggja frekari afbrot, sérstaklega meðal ungmenna.

3.4 Ókostir sáttamiðlunar?

Þrátt fyrir óumdeilda kosti sáttamiðlunar þá hafa menn bent á neikvæðar hliðar hennar sem hafa einkum verið taldar felast í ójafnræði milli geranda og þolanda, ónógri formfestu og mögulegum áhrifum sáttamanna á lyktir máls. Bent hefur verið á að ekki ríki alltaf jafnræði með þolanda og geranda og geti sterkari aðilinn fengið þá niðurstöðu sem hann kýs. Þá sé réttaröryggi teflt í tvísýnu með því að beita óformlegum sáttaaðferðum í stað þess að fara eftir formföstum reglum réttarkerfisins. Loks geti niðurstaða máls ráðist um of af persónulegum skoðunum sáttamanna. Nefndin bendir á í þessu sambandi að tekið hefur verið tillit til allra þessara sjónarmiða við útfærslu tilraunaverkefnis og reynt að búa svo um hnútana að neikvæðar afleiðingar komi ekki til.

Til viðbótar þeim almennu atriðum sem menn hafa talið fram sem ókosti sáttamiðlunar má nefna ýmis atriði sem geta orkað tvímælis við beitingu mismunandi sáttaaðferða. Hér má fyrst nefna kosti og galla þess að lögreglumenn séu sáttamenn, en nánar er fjallað um það í kafla 4.3.2. Þá ber einnig að geta þess að ýmsir kostir og gallar voru vegnir og metnir við mótun málsmeðferðarreglna tilraunaverkefnisins, t.d. hvort færa ætti sáttasamning á sakavottorð geranda eða ekki og hvort eftirfylgni með vanefndum sáttasamnings ætti frekar að liggja hjá lögreglu eða þolanda. Um þessi atriði er fjallað sérstaklega í kafla 7.3.

3.4 Alþjóðleg fyrirmæli

Ýmsar alþjóðastofnanir hafa látið uppbyggilega réttvísi til sín taka og hvatt til þess að úrræði á borð við sáttamiðlun séu tæk við úrlausn sakamála. Hér skal fyrst nefna tilmæli Evrópuráðsins nr. 19 frá 1990 (Recommendation No. R (99) 19 of the Committee of Ministers to member States concerning mediation in penal matters).³ Í tilmælunum er að finna almennar leiðbeiningareglur um sáttamiðlun bæði hvað varðar framkvæmd hennar og lagagrunn. Þar segir m.a. að sáttamiðlun eigi að vera tiltæk á öllum stigum réttarkerfisins.

Einnig er vert að minnast á rammaákvörðun Evrópusambandsins frá 15. mars 2001 um stöðu þolanda við meðferð sakamála (Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings). Í rammaákvörðuninni er hugtakið sáttamiðlun skilgreint en þar segir: „[M]ediation in criminal cases shall be understood as the search, prior to or during criminal proceedings, for a negotiated solution between the victim and the author of the offence, mediated by a competent person.“, sbr. e-liður 1. gr. Þá segir jafnframt að hvert aðildarríki skuli leitast við að bjóða upp á sáttamiðlun í sakamálum í þeim brotaflokkum sem þau telji viðeigandi og að sátt sem næst með slíkum hætti skuli virt í réttarkerfinu, sbr. 10. gr.⁴

Þá hafa Sameinuðu þjóðirnar ályktað um hvernig aðferðum uppbyggilegrar réttvísi skuli beitt, sbr., ályktun 2002/12. (Resolution on basic principles on the use of restorative justice programmes in criminal matters).⁵ Þar koma m.a. fram þau grundvallarsjónarmið sem hafa verður í heiðri þegar aðferðum uppbyggilegrar réttvísi er beitt.

3.5 Norrænn réttur

Norðmenn voru fyrstir Norðurlandþjóða til að koma á laggirnar sérstöku tilraunaverkefni um sáttamiðlun árið 1981 en Finnar voru þó á svipuðum tíma byrjaðir að þreifa sig áfram í beitingu úrræðisins og settu tilraunaverkefni á laggirnar 1983. Svíþjóð og Danmörk hófu beitingu úrræðisins mun seinna eða í kringum 1993-4 og höfðu reynslu Norðmanna og Finna að leiðarljósi við mótun þess. Ísland hefur verið nokkuð lengi að taka við sér í þessum efnunum en það var ekki fyrr en upp úr 2001 sem farið var að gefa þessu úrræði gaum við meðferð mála vegna ósakhæfra ungmenna.

Þrátt fyrir að grundvallarhugmyndin að baki úrræðinu byggi á sömu sjónarmiðum þá er mikill munur á útfærslu þess í hverju ríki og á þetta reyndar við um beitingu úrræðisins hvar sem er í heiminum. Norðurlöndin leggja öll áherslu á að úrræðið sé hentugast fyrir unga gerendur en framkvæmdin virðist þó vera að þróast í þá átt að beita henni einnig þegar um eldri gerendur er að ræða. Norðmenn voru fyrstir til að setja sérlög um sáttamiðlun en áður höfðu þeir beitt sáttamiðlun á grundvelli almennra réttarfarslaga. Svíar settu einnig fljótlega lög um úrræðið eftir að hafa byggt á ákvæðum réttarfarslaga og hegningarlaga og nú hafa Finnar nýlega fetað sömu slóð með setningu sérlaga um úrræðið (2007). Unnt hefur verið að beita sáttamiðlun bæði í saka-

³ Tilmæli Evrópuráðsins eru, eins og nafnið bendir til, tilmæli ráðsins til aðildarríkjanna en hafa ekki bindandi áhrif.

⁴ OJ L 82/1, 2001/220/JHA. Birt 22/3/2001.

⁵ Official Records of the Economic and Social Council 2002, Supplement No. 1 (E/2002/99).

og einkamálum í Finnlandi og Noregi um langt skeið en Danmörk og Svíþjóð hafa lengst af bundið notkun úrræðisins við sakamál. Fyrir nokkrum árum var úrræðið þó tekið upp í einkamálum í Danmörku í formi tilraunaverkefnis hjá nokkrum dómstólum þar sem dómarar og lögmenn eru sáttamenn. Sambærileg leið hefur nú verið farin á Íslandi að norski fyrirmynd þar sem boðið er upp á sáttamiðlun fyrir dómi í ákveðnum tegundum einkamála, þar sem dómarar eru sáttamenn.⁶ Í Finnlandi og Noregi eru leikmenn eða sjálfboðaliðar í hlutverki sáttamanna í sakamálum en í Svíþjóð eru það starfsmenn félagsþjónustunnar. Sáttamenn í Noregi fá allir sérstaka þjálfun til starfins sem felst í tveimur tveggja daga námskeiðum. Þrátt fyrir að Norðmenn hafi beitt sáttamiðlun hvað lengst af Norðurlöndunum hefur úrræðið ekki verið víkkað mikið út og nær það t.d. aðallega til ungmenna vegna minni háttar brota. Í Finnlandi hefur framþróunin verið meiri en þar hafa meiri háttar brot farið í sáttamiðlun og hún hefur ekki verið bundin við ákveðinn aldurshóp.

Það virðist sammerkt með sáttamiðlun, hvar sem byrjað er að beita úrræðinu, að fyrst um sinn prófa menn sig áfram án sérstakra laga en þegar fram líða stundir eru sett sérstök lög um úrræðið. Finnar voru búnir að beita sáttamiðlun í meira en 20 ár þegar sérstök lög voru sett um hana. Lagasetningin hefur styrkt úrræðið en þó hafa heyrst gagnrýnisraddir sem telja að lögin hafi sett úrræðinu of þröngan stakk og hamli þróun þess. Áður en lögin voru sett fóru menn eftir hyggjuvitinu og notuðu þau úrræði sem virkuðu í raun. Þá var t.d. ekki tekið fyrir að leikmenn gætu sætt alvarleg mál á borð við ofbeldisbrot milli nákominna og var slíkt gert með góðum árangri í mörgum tilvikum. Með hinum nýju lögum var kveðið á um að þessi brot þyrftu sérstaka meðferð og var því leikmönnum ekki lengur heimilt að gegna hlutverki sáttamanns.

⁶ Sjá nánar tilkynningu dómstólaráðs nr. 2/2007.

4 Um framkvæmd tilraunaverkefnisins

4.1 Almennt um verkefnið

Verkefnið, sem hafði lagastöð í 113. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála (oml.), hófst 1. október 2006. Verkefnið náði til alls landsins en ákveðið var að hefja innleiðingu þess á einu lögregluembætti og færa það svo til annarra embætta smám saman. Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu var fyrstur í röðinni. Lögreglumenn önnuðust sáttamiðlunina á grundvelli sáttaaðferðar að erlendri fyrirmynd sem kallast „*Real Justice*“ og er afbrigði sáttaaðferðar sem mætti kalla „fjöldafund“ (e. *conferencing*, n. *stormøte*), sem vísar til þess að fleiri aðilar en gerandi og þolandi eru á sáttafundi, andstætt sáttamiðlun (e. *mediation*, n. *mekling*) þar sem yfirleitt eru einungis þolandi og gerandi ásamt sáttamanni. Gengur aðferðin út á að lögreglumenn eru sáttamenn og fylgja fyrirfram ákveðnu handriti við sáttamiðlunina. Þá er ætlast til að þolendur og gerendur taki með sér þá aðila á sáttafund sem þeir telja heppilega til aðstoðar. Þetta er frábrugðið því sem gerist annars staðar á Norðurlöndunum en þar hafa lengst af leikmenn í formi sjálfboðaliða annast sáttafundi og einungis þolandi og gerandi mætt til fundar ásamt sáttamanni. Leiðbeinendur frá Bretlandi og Bandaríkjunum voru fengnir til að kenna lögreglumönnum nefnda sáttaaðferð. Fimmtán lögreglumenn hjá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu og lögreglumenn frá flestum lögregluembættum á landsbyggðinni fengu þjálfun sem sérstakir sáttamenn.

Í október 2007 voru lögð drög að því að innlima lögreglustjóraembættin 14 á landsbyggðinni í verkefnið en fjögur þeirra höfðu þó áður tekið fyrir eitt mál hvert með aðstoð verkefnisstjóra. Sökum þess hve langt var um liðið frá því að námskeið höfðu verið haldin og flestir sáttamenn ekki enn fengið tækifæri til að beita úrræðinu var ákveðið að halda fleiri námskeið og nýta jafnframt það tækifæri til að kynna úrræðið fyrir lögreglustjórum, löglærðum fulltrúum og lögreglumönnum úti á landi. Fyrsta námskeiðið var haldið 11. október á Ísafirði og það síðasta 13. desember í Keflavík. Um námskeiðin sáu verkefnisstjóri tilraunaverkefnisins ásamt öðrum fulltrúum eftirlitsnefndarinnar. Um var að ræða heilsdags námskeið sem hófust með almennri kynningu fyrir lögregluna en svo var farið nánar út í kennslu sáttaaðferðarinnar og raunhæft sáttaverkefni sett upp. Ávallt var reynt að haga málum svo að unnt væri að taka sáttamál fyrir strax í kjölfar námskeiðs þannig að verkefnisstjóri gæti verið sáttamönnum til halds og trausts á sáttafundi. Í þeim tilvikum sem það var ekki unnt var verkefnisstjóri ávallt viðstaddur fyrsta mál sem sáttamenn tóku fyrir.

4.2 Brot sem falla undir sáttamiðlun

Með bréfi, dagsettu 17. maí 2006, fól dómsmálaráðherra ríkissaksóknara að útfæra tiltekna þætti tilraunaverkefnisins, þar á meðal skilyrði þess að máli verði vísað í sáttamiðlun og hvaða sakarefni séu tæk til að hljóta þessa meðferð. Með leiðbeiningum/fyrirmælum ríkissaksóknara, RS:1/2006, sem tóku gildi 1. október 2006, var kveðið á um þessa þætti. Þegar verkefnið var hálfnað og stöðuskýrsla eftirlitsnefndarinnar lá fyrir, gaf ríkissaksóknari út ný fyrirmæli þar sem

hliðsjón var höfð af þeim athugasemdum sem nefndin gerði. Þær athugasemdir voru þó ekki umfangsmiklar og vörðuðu aðallega þær þröngu tímaskorður sem málsmeðferð höfðu verið settar. Hin nýju fyrirmæli ríkissaksóknara eru nr. RS 1/2008. Hér eftir miðast umfjöllun við hin nýrri fyrirmæli nema annað sé tekið fram.

Hvaða brot.

Samkvæmt fyrirmælunum getur ákærandi vísað málum, sem varða brot gegn tilteknum ákvæðum almennra hegningarlaga nr. 19/1940 (alm. hgl.), til sáttamiðlunar að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Hegningarlagaákvæðin sem um ræðir eru 244. gr. (þjófnaður), 245. gr. (gripdeild), 231. gr. (húsbrot), 233. gr. (hótun), 257. gr. (eignaspjöll), 217. gr. (minni háttar líkamsárás), 259. gr. (nytjastuldur) og 106. gr. (minni háttar brot gegn valdstjórninni).

Önnur skilyrði.

Ákærandi má samkvæmt fyrirmælunum vísa máli til sáttamiðlunar ef málinu yrði annars lokið með skilorðsbundinni ákæruþrengingunni eða ef ætla má að refsing við brotinu fari ekki fram úr sektum eða skilorðsbundnu fangelsi. Ekki eru sett sérstök skilyrði um aldur geranda en í fyrirmælunum er áréttað að sáttamiðlun sé sérstaklega æskilegur kostur vegna brota ungmenna á aldrinum 15 til 21 árs. Er það í samræmi við ákvæði 1. töluliðar 1. mgr. 56. gr. alm. hgl., sem sett er til verndar hagsmunum sama aldurshóps í tengslum við skilorðsbundna frestun ákæru og skilorðsbundna refsidóma. Þá eru það ófrávíkjanleg skilyrði að gerandi hafi játað brot sitt, málið sé talið upplýst, gerandi og þolandi hafi samþykkt að málið fari þessa leið og að gerandi hafi ekki áður gerst sekur um alvarleg eða ítrekuð hegningarlagabrot. Ef gerandi eða þolandi eru yngri en 18 ára verður samþykki lögráðamanns að liggja fyrir.

Það er ákærandi sem metur hvort mál séu tæk til sáttamiðlunar. Í fyrirmælunum segir að við það mat skipti miklu: „að sérstök varnaðaráhrif mæli með slíkri meðferð og að almenn varnaðaráhrif mæli því ekki í mót.“

4.3 Sáttferlið og meðaltími sáttu

Við upphaf tilraunaverkefnisins var ákveðið að embætti lögreglustjórans í Reykjavík, nú lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, yrði fyrsta embættið í innleiðingu sáttamiðlunar á Íslandi. Í því skyni var m.a. ákveðið að verkefnisstjóri tilraunaverkefnisins myndi starfa hjá embættinu.

Embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu útbjó verkferil fyrir sáttamiðlunarferlið að höfðu samráði við eftirlitsnefndina. Gerðar voru breytingar á forritun í málaskrá lögreglunnar, í samræmi við verkferilinn svo unnt væri að skrá mál sem sáttamál þannig að staða máls og ferill væru ávallt sýnileg.

4.3.1 Ferill máls

Ferill máls, eftir að kært er til lögreglu, er í grófum dráttum eftirfarandi: Lögreglumaður, sem rannsakar mál, annast frumgreiningu þess og kannar hvort það uppfylli hugsanlega skilyrði sáttamiðlunar, þ.e. hvort það heyri undir ákvæði þau sem koma til greina, hvort málið sé játað og teljist nægilega upplýst, hvort gerandi hafi áður gerst sekur um alvarleg eða ítrekuð hegningarlagabrot sem útiloki sáttamiðlun og hvort báðum aðilum hugnist slík meðferð. Ef skilyrði sáttamiðlunar eru fyrir hendi, sendir hann málið til ákæranda sem tekur ákvörðun um hvort vísa beri því til sáttamiðlunar. Ríkissaksóknari tekur þó ákvörðun um hvort máli sem varðar brot gegn 106. gr. alm. hgl. skuli vísað til sáttamiðlunar. Samkvæmt fyrirmælum ríkissaksóknara nr. RS 1/08 skal ákvörðun um að vísa máli til sáttamiðlunar að jafnaði liggja fyrir eigi síðar en 30 dögum eftir að mál berst lögreglu. (Samkvæmt eldri fyrirmælum ríkissaksóknara, nr. RS 1/06, var tímafrestur þessi tíu dagar og reyndist hann of skammur). Sé málið tækt til sáttamiðlunar vísar ákærandi því til sáttamanns. Sáttamaður kannar endanlega afstöðu þolanda og geranda til sáttamiðlunar og boðar þá til sáttafundar ef þeir samþykkja báðir. Áður en til sáttafundar kemur undirbýr sáttamaður aðilana fyrir sáttafund. Hann afhendir þeim upplýsingar um sáttamiðlun og kynnir þeim nánar, annaðhvort með símtali eða sérstökum undirbúningsfundi, hvað sáttamiðlun gengur út á og hvernig sáttafundurinn mun fara fram. Sáttafundir eru yfirleitt haldnir á lögreglustöð en halda má þá annars staðar ef aðilar óska þess. Lögreglumenn eru sáttamenn í öllum málum nema þeim er varða brot á 106. gr. alm. hgl. Þau brot varða í flestum tilvikum minni háttar brot gegn lögreglumönnum og ekki þykir rétt að lögreglumaður sætti slík mál. Á tíma tilraunaverkefnisins annaðist verkefnisstjóri sáttamiðlun í þessum málum. Ef sátt tekst á fundi er sáttasamningur undirritaður í lok fundar og aðilum boðið upp einfaldar veitingar að honum loknum.

4.3.2 Spurningalistar

Eftir hvern sáttafund, meðan á tilraunaverkefninu stóð, var þátttakendum sáttafunda, þ.e. þolendum, gerendum og aðstandendum, boðið að svara spurningalista með ýmsum spurningum sem nauðsynlegar voru til að leggja mat á verkefnið. Til að byrja með var framkvæmdin með þeim hætti að eftir að þátttakendur svöruðu spurningalistanum settu þeir hann í umslag merkt dómsmálaráðuneytinu. Sáttamaður setti svo umslögin í læstan kassa sem síðar var afhentur formanni sáttanefndar. Fyrirkomulagið var ekki talið henta vel þar sem spurningalistarnir fóru þannig í einn pott óháð því hvaða sáttamáli þeir stöfðu frá og því erfitt að skoða hugsanlegan mismun á svörum milli þátttakenda í sama sáttamáli. Var því framkvæmdinni breytt þannig að umslögum allra var safnað saman og komið fyrir í stóru umslagi sem merkt var formanni sáttanefndar í dómsmálaráðuneytinu. Annaðhvort gerandi eða þolandi afhenti umslagið í afgreiðslu lögreglustöðvar og þaðan var það sent til dómsmálaráðuneytisins.

Þátttakendur áttu ekki að skrifa nafn sitt á spurningalistann eða aðrar persónuupplýsingar og því var ekki hægt að rekja svör á spurningalistanum til þeirra. Spurningalistinn var lagður fyrir þátttakendur til að meta árangur af tilraunaverkefninu og meðal þeirra atriða sem leitast var við að skoða var upplifun þátttakenda á sáttamanni, þeim aðstæðum sem sáttafundur var haldinn við og hvort þeim hafi fundist sáttamaður, sáttafundur og sáttasamningur, sem venjulega var gerður í lok hvers sáttafundar, sanngjarn. Einnig var spurt hvort þátttakendum fyndist sáttamaður gæta

hlutleysis og hvort þátttakendum hafi fundist óþægilegt að lögreglumaður stýrði sáttafundinum. Stundum voru lögreglumenn í lögreglubúningi á sáttafundum og voru þá þátttakendur jafnframt spurðir álits á því.

Sérfræðingar og aðrir áhugamenn um uppbyggilega réttvísi hafa í gegnum árin lýst áhyggjum yfir því að lögreglumenn stýri sáttafundum en slíkt hefur færst mjög í aukana víða erlendis. Það er raunvísindaleg spurning hvort sáttaaðferð sú sem beitt er „*police-conferencing*“ skili verri, jafngóðum eða betri árangri en aðrar sáttaaðferðir eins og til að mynda geranda og þolanda sáttamiðlun (*victim-offender mediation*) sem stjórnað er af sérfræðingum eða sjálfboðaliðum. Þeir sem gagnrýnt hafa „lögreglusáttamiðlun“ hafa haldið því fram að það geti haft þvingandi áhrif bæði á gerendur og þolendur að lögregla stýri sáttafundi og þá sérstaklega ef viðkomandi lögreglumaður er í lögreglubúningi á sáttafundi sem undirstriki ákveðið vald. Þá sé mikil hætta á að þeir geti ekki gætt hlutleysis og taki afstöðu með þolanda. Álit þátttakanda í tilraunaverkefninu eru athyglisverðar með tilliti til þessa.

4.3.3 Meðaltími máls

Geranda er veittur ákveðinn frestur til að uppfylla samninginn en meginreglan er sú að sá tími geti ekki verið lengri en þrjár mánuðir frá undirritun hans. Tilkynni þolandi ekki um vanefndir innan viku frá efndatíma samnings er litið svo á að hann hafi verið efndur og málið sent til ákæranda á ný til málslúkningar. Á grundvelli staðfestingar sáttamanns um efndir fellur ákærandi frá saksókn. Í tíð tilraunaverkefnisins var fallið frá saksókn á grundvelli f. liðar 2. mgr. 113. gr. oml., en nú á grundvelli b. liðar 3. mgr. 146. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála (lms.). Slík niðurstaða leiðir jafnframt til þess að brotið er ekki skráð á sakaskrá geranda.

Samkvæmt fyrirmælum ríkissaksóknara nr. RS 1/2008 skal sáttamaður ljúka máli innan þriggja vikna frá þeim tíma sem ákærandi vísar máli til hans. Ef tilkynning um lok sáttameðferðar hefur ekki borist ákæranda innan fjögurra vikna frá því að máli var vísað til sáttameðferðar ber ákæranda að taka málið til viðeigandi afgreiðslu samkvæmt lögum um meðferð sakamála. Mikilvægt er að hafa þessa tímafresti ekki of langa svo að málin teyjast ekki í sáttamiðlun einkum ef sátt næst ekki og málið getur heldur áfram hefðbundna leið í réttarkerfinu.

Samkvæmt upplýsingum frá verkefnisstjóra tekur að meðaltali 2 klst. og 53 mín. að ljúka einu sáttamáli og er þá undirbúningstími talinn með. Hver sáttafundur án undirbúnings tekur 1 klst. og 18 mín. en undirbúningur fyrir hvern sáttafund tekur að meðaltali 1 klst. og 35 mín.

4.4 Fjöldi mála

Á því tveggja ára tímabili sem tilraunaverkefnið stóð yfir komu alls 95 mál til sáttamiðlunar, þ.e. 24 mál á fyrra árinu og 71 á því síðara. Meðfylgjandi tafla sýnir hvernig málin skiptust milli lögregluembættu:

Tafla 1. Fjöldi mála á þeim stöðum á landinu sem hafa tekið sáttamál fyrir.

Staðir	Fjöldi mála
Akureyri	5
Akranes	1
Eskifjörður	1
Keflavík	3
Reykjavík	75
Selfoss	1
Seyðisfjörður	2
Sauðárkrókur	2
Vestfirðir	5
Samtals	95

Eins og glöggst kemur fram í töflunni hefur langflestum málum verið vísað til sáttamiðlunar hjá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu, hér eftir LRH. Sá mikli munur á fjölda mála hjá LRH og lögregluembættum á landsbyggðinni skýrist að hluta til af því að mun fleiri mál koma til úrlausnar á höfuðborgarsvæðinu en á landsbyggðinni og að lögregluembættin á landsbyggðinni tóku ekki þátt í tilraunaverkefninu fyrr en á síðari hluta tilraunatímabilsins.

Af þessum 95 málum eru líkamsárásarmál í meirihluta eða 51, mál vegna eignaspjalla 23, mál vegna brota gegn valdstjórninni 8, þjófnaðarmál 8, hótanir 4 og 1 húsbrot.

Nokkrum vandkvæðum er bundið að áætla um hversu stóran hluta er að ræða af þeim málum sem voru tæk til sáttamiðlunar á tímabilinu þar sem tölfræði í málaskrá lögreglunnar miðar ekki við fjölda mála heldur fjölda brota, sem þýðir að ef háttsemi hefur falið í sér brot á fleiri en einu lagaákvæði, t.d. ef þjófnaður hefur falið í sér húsbrot og eignaspjöll þá skráist það sem þrjú brot þótt einungis sé um eitt mál að ræða. Ekki er því unnt að setja fram marktæka tölfræði í þessu sambandi en fjölgun úr 20 sáttamálum á ári í 55 á síðari hluta tilraunatímabilsins hjá LRH bendir til þess að verkefnið hafi verið á réttri leið.

Af þeim 95 málum sem vísað hefur verið til sáttamiðlunar á tilraunatímabilinu hefur öllum verið lokið með sátt. Einungis 2 sáttasamningar voru ekki efndir og fóru þau mál því í hefðbundinn farveg í réttarkerfinu. Öðru málinu hefur þegar verið lokið fyrir dómi og var gerandi sakfelldur og dæmdur til greiðslu skaðabóta. Ekki var skráð með kerfisbundnum hætti hversu margir afþökkuðu boð um sáttamiðlun þegar hún var tæk en vitað er til að slíkt hafi gerst og nokkuð oft þegar kom að málum er vörðuðu 106. gr. alm. hgl.

5 Úrvinnsla og niðurstöður tilraunaverkefnisins

Eins og áður hefur komið fram voru í lok hvers sáttafundar lagðir spurningalistar fyrir þá sem tóku þátt, þ.e. þolendur, gerendur og stuðningsaðila. Á grundvelli þessara spurningalista var hægt að leggja mat á verkefnið. Hér á eftir hafa svör við spurningunum verið sett upp í töflur og þær greindar eftir hlutverki aðila í sáttamiðlun, þ.e. þolanda, geranda eða stuðningsaðila.

Tafla 2. Aldur, kyn og fjöldi þátttakenda í sáttamiðlun.

Flokkadur aldur	Karl		Kona		Samtals	
	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall
15-18	58	32%	24	21%	82	28%
19-21	16	9%	2	2%	18	6%
22-30	32	17%	13	12%	45	15%
31-40	26	14%	27	24%	53	18%
41-50	26	14%	39	35%	65	22%
51+	25	14%	7	6%	32	11%
Samtals	183	100%	112	100%	295	100%

Eins og sjá má í töflu 2 þá er tæpur þriðjungur þátttakenda á aldrinum 15 til 18 ára og rétt rúmlega helmingi fleiri karlmenn í þeim aldurshópi en kvenmenn. Rúmlega helmingi fleiri konur en karlar eru á aldrinum 41 til 50 ára og er það næst fjölmennasti aldurshópurinn sem tekur þátt í könnuninni. Fámennasti þátttakendahópurinn er á aldrinum 19 til 21 árs.

Tafla 3. Ánægja þátttakenda með það hvernig tekið var á máli þeirra í heild í réttarkerfinu.

Hlutverk	Mjög ósáttur		Hvorki né Sáttur		Mjög sáttur	Samtals
	Ósáttur	Sáttur	Sáttur	Mjög sáttur		
Gerandi	7,6%	5,7%	10,5%	40,0%	36,2%	100%
Stuðningsaðili	7,3%	2,1%	11,5%	27,1%	52,1%	100%
Þolandi	7,1%	3,6%	11,9%	39,3%	38,1%	100%
Meðaltal	7,4%	3,9%	11,2%	35,4%	42,1%	100%

Spurningin var mjög opin og ekki var skilgreint hvað átt var við með réttarkerfi en eðli máls samkvæmt var ætlunin að mæla ánægju með störf lögreglunnar og rannsókn málsins frá upphafi til enda. Sum þeirra mála sem tekin voru til sáttamiðlunar voru búin að bíða í kerfinu í allt að sex mánuði og nokkur enn lengur.

Tafla 3 sýnir að 77,5% þátttakenda voru sáttir eða mjög sáttir við þá málsmeðferð sem þeir fengu í heild í réttarkerfinu. Gerendur og þolendur höfðu mjög svipaða skoðun á þeirri þjónustu sem þeir fengu í réttarkerfinu. Mun fleiri stuðningsaðilar en þolendur og gerendur voru mjög sáttir við

meðferð málsins í heild í réttarkerfinu. Þann mun má e.t.v. skýra með því að þeir höfðu ekki haft beina aðkomu að málinu fyrr en þeir komu til sáttafundar.

Tafla 4. Ánægja þátttakenda með þann undirbúning sem þeir fengu fyrir sáttafund.

Hlutverk	Nei	Ekkert sérstaklega	Að mestu leyti	Já	Samtals
Gerandi	1,0%	7,7%	26,0%	65,4%	100%
Stuðningsaðili	1,1%	4,3%	20,2%	74,5%	100%
Þolandi	1,2%	7,0%	15,1%	76,7%	100%
Meðaltal	1,1%	6,3%	20,8%	71,8%	100%

Eins og fram kemur í töflu 4 þá eru rétt tæp 93% þátttakenda ánægðir eða að mestu leyti ánægðir með þann undirbúning sem þeir fengu frá sáttamanni fyrir sáttafund. Aðeins um 1% þátttakenda telur að undirbúningurinn hafi verið slæmur.

Tafla 5. Ánægja þátttakenda með það hvernig sáttamiðlari stýrði sáttafundi.

Hlutverk	Hvorki					Samtals
	Mjög ósáttur	Ósáttur	né	Sáttur	Mjög sáttur	
Gerandi	2,9%	1,9%	5,7%	38,1%	51,4%	100%
Stuðningsaðili	2,1%	0,0%	4,1%	27,8%	66,0%	100%
Þolandi	0,0%	1,2%	4,7%	38,8%	55,3%	100%
Meðaltal	1,7%	1,0%	4,9%	34,8%	57,5%	100%

Á töflu 5 má sjá að rétt rúm 92% þátttakenda eru annaðhvort sáttir eða mjög sáttir við það hvernig sáttamaður stýrir sáttafundi. Tæp 3% þátttakenda eru ósáttir eða mjög ósáttir.

Tafla 6. Ánægja þátttakenda með niðurstöðu sáttafundar.

Hlutverk	Mjög ósáttur	Ósáttur	Hvorki né	Sáttur	Mjög sáttur	Samtals
Gerandi	2,9%	5,7%	5,7%	41,0%	44,8%	100%
Stuðningsaðili	2,1%	1,0%	10,3%	24,7%	61,9%	100%
Þolandi	1,2%	0,0%	11,8%	36,5%	50,6%	100%
Meðaltal	2,1%	2,4%	9,1%	34,1%	52,3%	100%

Eins og sjá má á töflu 6 eru rétt rúmlega 84% þátttakenda annað hvort ánægðir eða mjög ánægðir með niðurstöðu sáttafundar en aðeins um 4,5% þátttakenda voru annað hvort ósáttir eða mjög ósáttir með niðurstöðuna. Þolendur eru almennt ánægðari með niðurstöðu sáttafunda (87,1%) en gerendur (85,8%) en þó er óvíst hvort sá munur sé marktækur. Töluvert færri þolendur en gerendur og stuðningsaðilar eru ósáttir eða mjög ósáttir við niðurstöðu sáttafunda

Tafla 7. Afstaða þátttakenda til þess hvort mark hafi verið tekið á skoðunum þeirra á sáttafundi.

Hlutverk	Nei	Ekkert sérstaklega	Að mestu leyti	Já	Samtals
Gerandi	1,9%	4,8%	26,7%	66,7%	100,0%
Stuðningsaðili	0,0%	1,0%	11,5%	87,5%	100,0%
Polandi	0,0%	2,3%	25,6%	72,1%	100,0%
Meðaltal	0,7%	2,8%	21,3%	75,3%	100,0%

Tafla 7 sýnir að um 96,6%, þátttakenda telja að mark hafi verið tekið á skoðunum þeirra að mestu eða öllu leyti. Aðeins um 3% þátttakenda telur að lítið mark hafi verið tekið á skoðunum þeirra. Hins vegar svarar enginn polandi eða stuðningsaðili því til að ekkert mark hafi verið tekið á skoðunum þeirra.

Tafla 8. Afstaða þátttakenda til þess hvort geranda hafi verið gerð grein fyrir afbroti og afleiðingum gjörða sinna.

Hlutverk	Nei	Ekkert sérstaklega	Að mestu leyti	Já	Samtals
Gerandi	0,0%	3,0%	16,8%	80,2%	100,0%
Stuðningsaðili	0,0%	1,0%	26,0%	72,9%	100,0%
Polandi	2,4%	2,4%	27,7%	67,5%	100,0%
Meðaltal	0,7%	2,1%	23,2%	73,9%	100,0%

Eins og sjá má af töflu 8 þá telja rúm 97 % þátttakenda að geranda hafi verið að mestu eða öllu leyti verið gerð grein fyrir broti sínu og afleiðingum gjörða sinna. Polendur eru gjarnastir á að finnast að gerendum hafi ekki verið gerð nægilega góð grein fyrir broti sínu og afleiðingum þess.

Tafla 9a. Afstaða þátttakenda til þess hvort allt sem fór fram á sáttafundi hafi verið sanngjarnt.

Hlutverk	Nei	Ekkert sérstaklega	Að mestu leyti	Já	Samtals
Gerandi	5,6%	2,8%	24,3%	67,3%	100,0%
Stuðningsaðili	1,1%	0,0%	25,5%	73,4%	100,0%
Polandi	2,4%	0,0%	25,0%	72,6%	100,0%
Meðaltal	3,2%	1,1%	24,9%	70,9%	100,0%

Í töflu 9a má sjá að um 96% þátttakenda telja að allt sem fór fram á sáttafundi hafi verið sanngjarnt og finnst ívið fleiri polendum en gerendum allt sanngjarnt eða að mestu leyti sanngjarnt, eða 97,6% á móti 91,6%.

Tafla 9b. Afstaða þátttakenda til þess hvort sáttaaðferðin hafi verið sanngjörn.

Hlutverk	Nei	Ekkert sérstaklega	Að mestu leyti	Já	Samtals
Gerandi	0,0%	4,8%	17,1%	78,1%	100,0%
Stuðningsaðili	0,0%	0,0%	7,5%	92,5%	100,0%
Þolandi	0,0%	0,0%	14,8%	85,2%	100,0%
Meðaltal	0,0%	1,8%	13,3%	84,9%	100,0%

Af töflu 9b að dæma þá eru þátttakendur afdráttarlaust á þeirri skoðun að sáttaaðferðin hafi verið sanngjörn eða að mestu leyti sanngjörn (98%).

Tafla 9c. Afstaða þátttakenda til þess hvort sáttamaðurinn hafi verið sanngjarn.

Hlutverk	Nei	Ekkert sérstaklega	Að mestu leyti	Já	Samtals
Gerandi	1,0%	3,8%	14,3%	81,0%	100,0%
Stuðningsaðili	0,0%	0,0%	6,5%	93,5%	100,0%
Þolandi	0,0%	1,2%	8,5%	90,2%	100,0%
Meðaltal	0,4%	1,8%	10,0%	87,9%	100,0%

Í töflu 9c má greinilega sjá að flestöllum þátttakendum eða 98% finnst að sáttamaður hafi verið sanngjarn eða að mestu leyti sanngjarn.

Tafla 9d. Afstaða þátttakenda til þess hvort sáttasamningurinn hafi verið sanngjarn.

Hlutverk	Nei	Ekkert sérstaklega	Að mestu leyti	Já	Samtals
Gerandi	3,0%	5,1%	16,2%	75,8%	100,0%
Stuðningsaðili	0,0%	1,1%	8,0%	90,8%	100,0%
Þolandi	0,0%	2,5%	21,3%	76,3%	100,0%
Meðaltal	1,1%	3,0%	15,0%	80,8%	100,0%

Tafla 9d sýnir að vel flestum þátttakendum eða um 96% fannst sáttasamningurinn vera sanngjarn eða að mestu leyti sanngjarn.

Tafla 10. Hvort þátttakendum hafi fundist að gerandi hafi beðist afsökunar á sáttafundinum.

Hlutverk	Nei	Já	Samtals
Gerandi	5,8%	94,2%	100%
Stuðningsaðili	5,4%	94,6%	100%
Þolandi	11,6%	88,4%	100%
Meðaltal	7,4%	92,6%	100%

Eins og kemur fram í töflu 10 þá töldu tæplega 93% þátttakenda að gerandi hafi beðist afsökunar á sáttafundinum en þolendur voru einna síst á þeirri skoðun.

Tafla 11a. Ef gerandi baðst afsökunar var þá afsökunarbeiðnin einlæg.

Hlutverk	Nei	Ekkert sérstaklega	Að mestu leyti	Já	Samtals
Gerandi	0,0%	4,5%	20,5%	75,0%	100%
Stuðningsaðili	1,1%	3,4%	27,0%	68,5%	100%
Þolandi	6,8%	9,6%	34,2%	49,3%	100%
Meðaltal	2,4%	5,6%	26,8%	65,2%	100%

Tafla 11a sýnir að 92% þátttakenda fannst afsökunarbeiðni geranda vera einlæg eða að mestu leyti einlæg. Hins vegar eru þolendur ekki eins vissir og aðrir þátttakendur um að geranda hafi verið full alvara þegar hann baðst afsökunar (16,4%). Sú óvissa kemur í raun ekki á óvart þar sem einungis 75% geranda telja sjálfir að afsökunarbeiðni sín hafi verið einlæg, 20,5% telja hana hafa verið að mestu leyti einlæga og 4,5% ekkert sérstaklega einlæga. Athygli vekur að ríflega 51% þolenda virðist ekki hafa skynjað einlæga afsökunarbeiðni af hálfu geranda.

Tafla 11b. Afstaða þátttakenda til þess hvort geranda hafi verið fyrirgefið.

Hlutverk	Nei	Ekkert sérstaklega	Að mestu leyti	Já	Samtals
Gerandi	8,9%	3,3%	23,3%	64,4%	100,0%
Stuðningsaðili	4,7%	4,7%	11,6%	79,1%	100,0%
Þolandi	5,6%	4,2%	23,6%	66,7%	100,0%
Meðaltal	6,5%	4,0%	19,4%	70,2%	100,0%

Tafla 11b sýnir að 89,6% þátttakenda töldu að geranda hefði verið fyrirgefið að mestu eða öllu leyti. Athygli vekur að 8,9% geranda upplifðu að þeim hefði ekki verið fyrirgefið en úr töflunni má lesa að 5,6% þolenda hafi ekki fyrirgefið gerendum.

Tafla 12. Hvar fór sáttafundur fram.

	Fundarstaður		
	Annars staðar	Lögreglustöð	Samtals
Fundir	9	82	91
Samtals	42 þátttakendur	257 þátttakendur	299

Eins og kemur fram í töflu 12 þá voru 9 fundir haldnir annar staðar en á lögreglustöð en 82 af 91 fundum voru haldnir á lögreglustöð. Á þeim 9 sáttafundum, sem haldnir voru í skóla (1), hjá sýslumanni (5) og á bókasafni (3), sátu 42 þátttakendur.

Tafla 13. Áhrif fundarstaðar á þátttakendur þegar fundarstaður er lögreglustöð.

Hlutverk sp.14	Engin						Samtals
	Óþægilegt	Þvingaður	áhrif	Þægilegt	Óþvinguð	Öryggi	
Gerandi	7,1%	2,4%	45,9%	23,5%	11,8%	9,4%	100%
Stuðningsaðili	5,3%	0,0%	32,0%	26,7%	20,0%	16,0%	100%
Þolandi	1,4%	0,0%	48,6%	28,4%	14,9%	6,8%	100%
Meðaltal	4,7%	0,9%	42,3%	26,1%	15,4%	10,7%	100%

Tafla 13 sýnir að 42% þátttakenda finnst það ekki hafa haft áhrif á sig að sáttafundur hafi verið haldinn á lögreglustöð en 52,2% fannst það hafa jákvæð áhrif, eða samanlagt um 94,5% gerenda. Þegar afstaða þolenda er borin saman við afstöðu gerenda kemur í ljós að þolendum finnst það hafa haft jákvæðari áhrif á sig að halda sáttafund á lögreglustöð, 98,7%, á móti 90,6% gerenda. Aðeins rúmlega 1% þolenda fannst það hafa haft neikvæð áhrif að sáttafundir væru haldnir á lögreglustöð. Miðað við þolendur (50%) og gerendur (44,7%) þá fannst stuðningsaðilum (62,7%) það hafa frekar jákvæð en hlutlaus áhrif á sig að halda sáttafund á lögreglustöð.

Tafla 14. Var sáttaamaður lögreglumaður eða ekki .

	Fundarstjórn			
	Annar	Bæði	Lögreglumaður	Samtals
Sáttamál	47	14	34	95
Þátttakendur	99	22	177	299

Tafla 14 sýnir að í 47 af 95 sáttamálum var sáttafundi stýrt af öðrum en lögreglumanni. Í 14 málum stýrði lögreglumaður sáttafundi, en með aðstoð verkefnisstjóra, sem ekki er lögreglumaður. Í 34 málum sá lögreglumaður einn um sáttafund. Í heild sátu 177 þátttakendur sáttafundi sem stýrt var af lögreglumanni.

Tafla 15. Spurt hvort óþægilegt væri að sáttaamaður væri lögreglumaður.

Hlutverk	Nei	Ekkert sérstaklega	Frekar óþægilegt	Já	Samtals
Gerandi	81,8%	15,2%	1,5%	1,5%	100%
Stuðningsaðili	94,1%	4,4%	0,0%	1,5%	100%
Þolandi	80,9%	19,1%	0,0%	0,0%	100%
Meðaltal	86,2%	12,2%	0,6%	1,1%	100%

Tafla 15 sýnir að 86% þátttakenda sem sátu fund sem stýrt var af lögreglumanni fannst það ekki óþægilegt og 12% fannst það ekkert sérstaklega óþægilegt. Einungis 1,7% þátttakenda fannst það óþægilegt eða frekar óþægilegt..

Tafla 16. Var sáttamaður í lögreglubúningi eða ekki

	Búningur		
	Já	Nei	Samtals
Fjöldi sáttamála	30	18	48
Fjöldi þátttakenda	171	73	244

Eins og sjá má í töflu 16 þá eru lögreglumenn í lögreglubúningi í 30 af 48 sáttamálum þar sem lögreglumaður stýrir sáttafundi. Á 18 af 48 sáttafundum eru þeir ekki í lögreglubúningi. Alls 171 þátttakandi tók þátt í þeim 30 sáttafundum þar sem lögreglumaður í lögreglubúningi stýrði fundinum.

Tafla 17. Afstaða þátttakenda til þess að sáttamaður var í lögreglubúningi.

Hlutverk	Áhrif lögreglubúnings					Samtals
	Þvingaður	Engin áhrif	Þægilegt	Óþvinguð	Öryggi	
Gerandi	2,7%	70,3%	10,8%	5,4%	10,8%	100%
Stuðningsaðili	0,0%	57,4%	19,1%	14,9%	8,5%	100%
Þolandi	0,0%	56,3%	21,9%	9,4%	12,5%	100%
Meðaltal	0,9%	61,2%	17,2%	10,3%	10,3%	100%

Tafla 17 sýnir að það hafði enginn neikvæð áhrif á þolendur eða stuðningsaðila að sitja sáttafund þar sem lögreglumaður var í lögreglubúningi en 2,7% gerenda fannst það hafa þvingandi áhrif.

Tafla 18. Afstaða þátttakenda til þess hvort sáttamaður hafi gætt hlutleysis.

Hlutverk	Nei	Ekkert sérstaklega	Að mestu leyti	Já	Samtals
Gerandi	4,0%	8,9%	20,8%	66,3%	100%
Stuðningsaðili	0,0%	2,1%	7,2%	90,7%	100%
Þolandi	2,3%	1,2%	5,8%	90,7%	100%
Meðaltal	2,1%	4,2%	11,6%	82,0%	100%

Tafla 19 sýnir að 93,6% þátttakenda telja að sáttamaður gæti hlutleysis eða geri það að mestu leyti. Gerendur eru hins vegar ekki eins vissir og þolendur um að sáttamaður gæti hlutleysis. 4% gerenda töldu að sáttamaður hefði ekki gætt hlutleysis og tæp 9% töldu hann ekki hafa verið sérstaklega hlutlausan en þó töldu um 87% gerenda að sáttamaður gætti hlutleysis eða gerði það að mestu leyti.

Tafla 19. Afstaða þátttakenda til þess hvort þeir myndu taka aftur þátt í sáttamiðlun.

Hlutverk	Nei	Já	Ekki viss	Samtals
Gerandi	1,9%	85,6%	12,5%	100%
Stuðningsaðili	1,0%	92,8%	6,2%	100%
Þolandi	0,0%	85,9%	14,1%	100%
Meðaltal	1,0%	88,1%	10,8%	100%

Tafla 20 sýnir að 88% þátttakenda myndu taka þátt í sáttamiðlun aftur ef tilefni væri til og eru stuðningsaðilar sérstaklega áhugasamir um að taka aftur þátt. Fleiri gerendur en þolendur eru ekki vissir um að þeir myndu taka aftur þátt í sáttamiðlun en enginn þolandi tekur alveg fyrir það.

Tafla 20. Afstaða þátttakenda til þess hvort þeir myndu mæla með sáttamiðlun við aðra.

	Nei	Já	Ekki viss	Samtals
Gerandi	1,9%	91,4%	6,7%	100,0%
Stuðningsaðili	0,0%	97,9%	2,1%	100,0%
Þolandi	0,0%	88,1%	11,9%	100,0%
Meðaltal	0,7%	92,7%	6,6%	100,0%

Tafla 21 sýnir að tæplega 93% þátttakenda myndu mæla með sáttamiðlun við aðra í sömu sporum og eru stuðningsaðilar sérstaklega vissir í sinni sök. Þolendur eru ekki eins vissir og gerendur um að þeir myndu mæla með þessari leið innan réttarkerfisins. Enginn þolandi tók hins vegar alveg fyrir að mæla með sáttamiðlun, stæði hún öðrum til boða.

Tafla 21. Ánægja þátttakenda með sáttafundinn

Hlutverk	Einkunn
Gerandi	8,4
Stuðningsaðili	9,0
Þolandi	8,6
Meðaltal	8,7

Í töflu 22 má sjá þá einkunn sem þátttakendur gáfu sáttafundinum í heild. Einkunnagjöfin var á skalanum 1 til 10 þar sem 1 gaf í skyn að þátttakandinn væri mjög óánægður en 10 að hann væri mjög ánægður. Þátttakendur gefa sáttamiðlun meðaleinkunnina 8,7 sem verður að telja mjög ásættanlegt. Þessari spurningu var hins vegar bætt inn á spurningablaðið nokkru eftir að verkefnið hófst og er því ekki sama úrtak að baki svörum og annarra spurninga.

6 Mat á árangri

Þegar tilraunaverkefni um sáttamiðlun hjá lögreglu var sett á fót var það einkum gert í tvennum tilgangi. Annars vegar í því skyni að auka gæði málsmeðferðar sakamála fyrir þolendur og gerendur og hins vegar að auka skilvirkni og hagræði í réttarkerfinu með því að leysa mál á einfaldari hátt. Var úrræðið talið líklegt til að hafa bæði sérstök varnaðaráhrif og almenn og draga þannig úr ítrekunartíðni og fjölda afbrota. Því var það talið til hagsbóta fyrir samfélagið í heild.

6.1 Gæði málsmeðferðar

Þegar horft er til fyrra markmiðs sáttamiðlunar er óhætt að segja að verkefnið hafi gengið afar vel. Svör þátttakenda við spurningalistum um sáttameðferðina benda eindregið til þess að vel hafi tekist til í þeim málum sem sáttamiðlun hefur verið beitt. Sátt náðist í öllum málum og voru aðilar almennt ánægðir með niðurstöðuna. Í einungis tveimur málum var sáttasamningur ekki efndur og fóru þau því hefðbundna leið í réttarkerfinu. Það er því einróma álit nefndarinnar að hér hafi tekist einkar vel til.

6.2 Skilvirkni og hagræði

Þegar horft er til síðara markmiðs sáttamiðlunar er erfiðara að meta árangurinn vegna þeirra ástæðna sem getið var í kafla 4.4 og varða marktæka tölfræði tækra mála til sáttamiðlunar, en þó er óhætt að segja að árangur tilraunarinnar sé vel ásættanlegur, sérstaklega þegar litið er til seinni hluta tilraunatímabilsins á embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu. Hvað ítrekunartíðni varðar er enn of snemmt að segja til um árangur af verkefninu en þó ber að geta þess að enginn sem gerði sáttasamning á tímabilinu gerðist brotlegur að nýju, svo vitað sé. Hér er þó um mjög skamman tíma að ræða og því varhugavert að draga of víðtækar ályktanir af þeim niðurstöðum.

6.2.1 Verkefnið hjá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu

Eins og tafla 1 í kafla 4.4 sýnir voru 75 sáttamál tekin fyrir hjá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu á tilraunatímabilinu. Á fyrri hluta tímabilsins voru 20 mál tekin fyrir en 55 á því síðara, sem er rúm tvöföldun. Við uppgjör fyrri hluta tímabilsins hafði eftirlitsnefndin gert athugasemdir við að nokkuð færri mál hefðu farið í farveg sáttamiðlunar en reiknað hafði verið með. Einkum átti þetta við um LRH þar sem önnur embætti höfðu einungis nýlega hafið þátttöku í verkefninu. Nefndin taldi að á þessari fæð mála gætu verið eðlilegar skýringar sem fælust einkum í því að um nýtt úrræði væri að ræða, en því er oft svo háttað um ný úrræði að það tekur tíma að breyta venjubundnum starfsháttum og tileinka sér nýtt verklag. Þá taldi nefndin að skýringin gæti legið í stærð embættisins og þeim skipulagsbreytingum sem voru í það mund að ganga í garð þegar verkefnið fór af stað. Þegar verkefni sem þetta er tekið upp hjá svo stóru embætti er mikilvægt að allir sem hlut eiga að máli séu meðvitaðir um það. Á fyrstu mánuðum verkefnisins var fáum málum vísað til sáttamiðlunar sem gaf til kynna að boðleiðir væru ekki nægilega skýrar. Eftirlitsnefndin brást við þeim vanda með því að kynna verkefnið betur, bæði

fyrir almennum lögreglumönnum og yfirstjórnendum embættisins. Ekki verður annað séð en að sú viðleitni hafi borið árangur, enda ljóst að ekki skorti áhuga eða vilja viðkomandi starfsmanna. Telur nefndin að fjölgun mála milli fyrri og síðari hluta tímabilsins sé einkar góður árangur.

Þá ber að líta til þess að sá tími sem tekur að undirbúa og sætta mál er ekki langur eða að meðaltali tæplega 3 klst. og því mun skemmri en sá tími sem varið er í sambærileg mál sem fá hefðbundna afgreiðslu í réttarkerfinu. Má og reikna með því að þessi vinnustundafjöldi lækki fremur en hækki eftir því sem verkefninu vindur fram og sáttamenn öðlast meiri reynslu.

Samkvæmt upplýsingum frá LRH eru yfirstjórn og lögreglumenn almennt mjög ánægð með úrræðið og hvernig til hefur tekist. Í trausti þess að sáttamiðlun verði gerð að varanlegu úrræði í réttarkerfinu hefur yfirstjórn embættisins hafið undirbúningsaðgerðir og unnið að frekari stefnumótun. Frá því að tilraunatímabilinu lauk 30. september 2008 hefur úrræðinu áfram verið beitt, í samræmi við gildandi fyrirmæli ríkissaksóknara.

Í því augnamiði að viðhalda góðum árangri við beitingu úrræðisins ákvað yfirstjórnin að skipa þriggja manna framkvæmdastjórn sáttamiðlunar sem ber að annast nánari stefnumótunar- og skipulagsvinnu, verði úrræðið varanlegt. Framkvæmdastjórnin er skipuð tveimur aðstoðarlögreglustjórum embættisins og lögfræðingi yfirstjórnar sem jafnframt á sæti í eftirlitsnefnd ráðuneytisins. Stjórnin ákvað að breyta áherslum embættisins við meðferð sáttamála og hrinda af stað sérstöku átaksverkefni. Miðar upphaf skipulagsbreytinga og átaksverkefnis við lok tilraunaverkefnisins. Embættið hefur markað sér þá stefnu að við ákvörðun um saksókn í málum verði úrræðinu veitt sérstök og aukin athygli enda er sú stefna talin falla sem best að þeirri stefnu sem mörkuð var við upphaf tilraunaverkefnisins.

Ráðinn hefur verið sérstakur starfsmaður framkvæmdastjórnar sem er nýr umsjónarmaður úrræðisins og mun skila framkvæmdastjórn mánaðarlega skýrslu um framgang þess. Hefur hann að öðru leyti yfirumsjón með sáttamiðlun hjá embættinu, annast eftirlit með sáttamönnum og tekur jafnframt sjálfur þátt í meðferð sáttamála. Hlutaðeigandi starfsmaður, sem er lögreglufulltrúi við embættið, hefur yfirgripsmikla og áralanga starfsreynslu af rannsóknnum og meðferð opinberra mála. Nálgun embættisins er eftir sem áður miðuð út frá hagsmunum þolanda og geranda en einnig er lögð áhersla á að nálgast verkefnið út frá hagsmunum löggæslu og ákærvalds, s.s. með markvissri forgangsroðun, greiningu og flokkun verkefna, þar sem stefnt er að skjótri málsmeðferð og fækkun verkferla um leið og stefnt er að auknum gæðum úrlausna. Nálgun embættisins er sú að leitast við að nýta allt það besta úr hugmyndafræði uppbyggilegrar réttvísi eftir því sem laga- og starfsumhverfi lögreglu og ákærvalds heimilar.

Embættið er meðvitað um þá stefnumótun sem enn þarf að eiga sér stað vegna verkefnisins. Má þar sérstaklega nefna skráningu ferla og nánari úrvinnslu sáttamála en gæta þarf að því að verkferlar og upplýsingakerfi lögreglu séu í takt við framgang verkefnisins á hverjum tíma ásamt því sem enn er svigrúm til frekari mótunar verklags, t.d. að því er varðar ferla í málum frá þeim tíma er sáttasamningur liggur fyrir. Þurfa verkferlar því að vera í sífelldri endurskoðun ásamt því sem embættið hefur ráðgefandi hlutverki að gegna gagnvart dómsmálaráðuneytinu, ríkissaksóknara og öðrum lögregluembættum. Í samræmi við ummæli í áfangaskýrslu eftirlitsnefndarinnar, varðandi misbrest á nákvæmri skráningu mála, hefur starfsmaður framkvæmdastjórnar haft frumkvæði að því að komið hefur verið upp nýrri málaskrá sáttamála sem ásamt lögreglukerfinu heldur utan um sáttamál embættisins. Kosturinn við nýju málaskrána

er ótvírætt sá að hún auðveldar marktæka tölfraðilega úrvinnslu gagna, auðveldar eftirlit með einstökum verkþáttum í sáttamálum, auðveldar yfirsýn yfir stöðu mála og veitir aðra og rýmri möguleika á sundurgreiningu tölfraðiuþplýsinga. Þá er það mat embættisins að hnökrar á tölfraðiuþplýsingum og skráningum ferla vegna sáttamiðlunar kunni að eiga sér þær skýringar að embætti ríkislögreglustjórans virðist ekki hafa verið haft með í ráðum strax frá upphafi tilraunaverkefnisins en embættið hefur gjarnan verið kallað að borðinu fyrst þegar einstök vandamál hafa risið. Að mati lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu hefur ríkislögreglustjóri ekki átt nægilega aðkomu að sáttamiðlunarverkefninu en ætla má að slík aðkoma hefði verið æskileg og nauðsynleg, s.s. vegna upplýsingakerfa lögreglu og þess samræmingarhlutverks sem embættið gegnir gagnvart lögreglustjórnum á landsvísu. Er ekki annars að vænta en að ráðin verði bót á þessu á næstu misserum.

Verði sáttamiðlun varanlegt úrræði í réttarkerfinu er gert er ráð fyrir að þeim starfsmönnum embættisins sem til þess hafa hlotið þjálfun og kallast sáttamenn, verði falin meðferð sáttamála og hverju máli verði sett ákveðin tímamörk. Með vitneskju lögreglufulltrúa viðkomandi deildar embættisins mun málum verða úthlutað af löglærðum fulltrúum til sáttamanna og þau unnin í deildunum. Er lögreglufulltrúum í deildum gert að skapa þessum starfsmönnum tíma og svigrúm vegna úrvinnslu sáttaverkefna. Er til þess ætlast að allar deildir embættisins, sem annast rannsóknir og meðferð sakamála, fari gaumgæfilega yfir málástöðuna og kanni reglulega hvort þar sé að finna mál sem uppfyllt geta skilyrði sáttamiðlunar. Uppfylli mál skilyrðin skal forvinna málið þannig að haft sé símasamband við þolanda og geranda, úrræðið kynnt lauslega og fengin fram afstaða þeirra til mögulegs sáttafundar. Um þetta verði gerð sérstök upplýsingaskýrsla og ef tilefni er til sáttafundar, verði málið bókað til afgreiðslu á umsjónarmann verkefnisins sem fer nánar yfir málið og úthlutar því svo áfram til sáttamiðlunar. Þá er aðkoma lögfræðinga embættisins að málsmeðferð grundvallaratriði enda felur ákvörðun um sáttamiðlun í sér ákvörðun um opinbera saksókn sem lögfræðingar embættisins bera ábyrgð á. Er skipulagi ákærusviðs embættisins raunar þannig fyrir komið að lögfræðingar starfa náið með rannsóknardeildum og þannig er tryggt þverfaglegt samráð og vinna milli lögfræðings á ákærusviði og fulltrúa í deildum. Þá er það hlutverk lögfræðings að annast aðrar mikilvægar ákvarðanir vegna meðferðar sáttamála, annast tilkynningar um lokaafgreiðslu sáttamáls, tilkynna um að sáttasamningur sé felldur úr gildi og eftir atvikum fylgja málinu eftir með opinberri ákæru fyrir dómi.

Frá lokum tilraunaverkefnisins 30. september sl. hefur októbermánuður 2008 verið nýttur að mestu leyti í að vinna framangreinda stefnumótunarvinnu. Frá og með 1. nóvember vann embættið að sáttamálum samkvæmt fyrirhuguðu fyrirkomulagi og á ríflega einum mánuði var 39 málum úthlutað sáttamönnum til sáttameðferðar. Í nóvembermánuði einum sér var 8 málum lokið með gerð sáttasamnings. Fleiri slíkir samningar eru framundan.

Eftirlitsnefndin lýsir ánægju með hversu föstum tókum tilraunaverkefnið hefur verið tekið hjá LRH og einnig með þá undirbúnings- og stefnumótunarvinnu sem þegar hefur farið fram. Bendir nýtt fyrirkomulag til þess að enn meiri árangur muni nást hvað varðar skilvirkni í meðferð þessara mála. Þá hefur verið brugðist við öllum þeim tilmælum sem fram komu í áfangaskýrslunni er varða skráningu mála, markmiðssetningu um fjölgun sáttamála og endurskoðun verkferla.

6.2.2 Verkefnið á landsbyggðinni

Eins og tafla 1 í kafla 4.4 sýnir, hafa fremur fá mál komið til sáttamiðlunar á landsbyggðinni. Flest voru þau hjá lögreglustjóranum á Akureyri og á Vestfjörðum eða 5 hjá hvoru embætti, 3 hjá lögreglustjóranum á Suðurnesjum, 2 á Seyðisfirði og á Sauðárkróki og loks 1 á Akranesi, Eskifirði og Selfossi. Engin mál komu til sáttamiðlunar hjá lögreglustjórunum í Vestmannaeyjum, Húsavík, Borgarnesi og Stykkishólmi.

Nefndin getur ekki annað en lýst áhyggjum af þessari stöðu mála á landsbyggðinni. Skýringar á þessu gætu þó að nokkru leyti falist í fæð mála á landsbyggðinni sem tæk eru til sáttamiðlunar en ólíklegt þykir þó að ekkert mál hafi verið tækt til sáttamiðlunar hjá einstaka embættum á því rúma ári sem landsbyggðin tók þátt í verkefninu. Ein af skýringunum sem gefin var upp hjá embætti á landsbyggðinni var að í einhverjum tilvikum hafi mál ekki farið í sáttamiðlun þar sem þolendur eða gerendur voru sjómenn, sem voru lítið í landi, og erfitt reyndist að ná þeim saman á sáttafund innan þeirra tímamarka sem sáttamiðlun voru sett.

Nefndin varð þess áskynja, þegar verið var að koma lögregluembættum á landsbyggðinni inn í tilraunaverkefnið, að í þeim tilvikum sem sáttamál voru tekin fyrir af lögreglumönnum strax í kjölfar sáttanámskeiðs, þá fylgdu gjarnan fleiri mál í kjölfarið. Það er sammerkt með þeim embættum sem ekkert mál hafa tekið fyrir á tímabilinu að þar var ekki tekið fyrir sáttamál í kjölfar námskeiðs. Mætti álykta út frá þessu að miklu máli skipti að sáttamenn fái raunhæfa þjálfun í sáttamálum. Einnig vekur athygli að þau embætti sem tóku vel af stað strax að námskeiðum loknum og tóku fyrir mál á fyrri hluta tilraunatímabilsins hafa annaðhvort ekki tekið nein mál fyrir eða einungis eitt á síðari hluta tilraunatímabilsins, s.s. lögreglustjórinn á Vestfjörðum og Seyðisfirði.

Samkvæmt framansögðu telur nefndin að árangur af verkefninu á landsbyggðinni hafi ekki verið jafngóður og vonir stóðu til en telur jafnframt að auðvelt sé að bregðast við og bæta árangurinn. Er ekki annars að vænta en að úr þessu rætist á næstu misserum.

Nefndin telur brýnt að sáttamiðlun á landsbyggðinni sé raunhæfur kostur þegar kemur að meðferð sakamála svo að borgurum sé ekki mismunað. Til að bæta úr vandanum er nauðsynlegt að greina í hverju hann liggur á hverjum stað og grípa til viðeigandi ráðstafana. Hjá þeim embættum sem engin sáttamál hafa verið tekin fyrir er skynsamlegt að sáttamaður úr öðru lögregluumdæmi, sem reynslu hefur af sáttaaðferðinni, taki fyrir eða aðstoði við fyrirtöku fyrstu sáttamálanna. Þá kann að vera haganlegra að svo sé búið um hnútana að nokkur lögregluumdæmi, t.d. í sama landsfjórðungi, sameinist um einn eða tvo sáttamenn. Þannig mætti fremur stuðla að aukinni sérþekkingu. Ráðstefna eða málþing um sáttamiðlun fyrir lögreglumenn væri og mjög góður kostur til að kynna úrræðið betur og auka þekkingu þeirra á því.

7 Tillögur um framhald

Það er einróma álit nefndarinnar að árangur af tilraunaverkefninu hafi verið með slíkum ágætum að gera eigi úrræðið að varanlegu úrræði í réttarkerfinu. Er sú ákvörðun og í samræmi við tilmæli Evrópuráðsins nr. 19/1990, sem og tilmæli annarra alþjóðastofnana.

Reynsla af tilraunaverkefninu í þau tvö ár sem það hefur verið starfrækt hefur gefið góða mynd af því hvar vel hefur tekist til og hvar betur má gera. Hér verður leitast við að lýsa þeim álitaefnum sem á hefur reynt á tilraunátímanum og öðrum atriðum sem betur mega fara, sem og hvernig nefndin sér fyrir sér framtíðaráform einstakra þátta í sáttamiðlun.

7.1 Tegund brota

Þegar tilraunaverkefni um sáttamiðlun var ýtt úr vör, var ákveðið að fara varlega af stað og byrja á brotaflokkum sem fela í sér minni háttar afbrot. Samkvæmt fyrirmælum ríkissaksóknara var hér einkum um að ræða minni háttar þjófnaði, innbrot, hótanir, eignaspjöll og líkamsárásir. Tveir málaflokkar skáru sig þó fljótlega úr þegar reyndi á framkvæmd verkefnisins og var þar um að ræða minni háttar brot gegn valdstjórninni, sbr. 106. gr. alm. hgl. og minni háttar líkamsárásir gagnvart nákomnum, sbr. 217. gr. sömu laga..

7.1.1 106. gr. almennra hegningarlaga „Minni háttar brot gegn valdstjórninni“

Með fyrirmælum ríkissaksóknara nr. RS 1/2006, sbr. nú RS 1/2008, var ákveðið að heimila ákærendum að vísa málum sem varða minni háttar brot gegn valdstjórninni (106. gr. alm. hgl.) í sáttamiðlun að öðrum skilyrðum uppfylltum. Ákvörðun um það er tekin á skrifstofu ríkissaksóknara, sbr. sömu fyrirmæli.

Óhætt er að fullyrða að þessi brotaflokkur sker sig úr þegar skoðaður er árangur af tilraunaverkefninu um sáttamiðlun. Síðan tilraunaverkefnið hófst hefur ákærandi í a.m.k. 27 tilvikum talið mál sakvæmt 106. gr. alm. hgl. tæk til sáttamiðlunar en í einungis 9 tilvikum hafa aðilar máls samþykkt þá meðferð (tvö mál útistandandi 24. júlí 2008), þ.e. í þriðjungi tilfella. Í öllum tilvikum þar sem sáttamiðlun hefur verið hafnað eru það lögreglumenn, sem brotið hefur beinst gegn, sem hafa tekið þá afstöðu. Þessar tölur vekja óneitanlega upp spurningar um viðhorf manna til sáttamiðlunar þegar um er að ræða brot gegn 106. gr. alm. hgl., þ.e. brot gegn valdstjórninni. Þá vekja þessar tölur jafnframt upp umræður um þá verndarhagsmuni sem um er að ræða og skipan þessara brota í XII. kafla alm. hgl. Álitaefni þetta hefur verið rætt innan eftirlitsnefndarinnar sem og utan hennar og hafa mörg sjónarmið komið fram. Verður hér leitast við að gera grein fyrir þeim helstu.

Minnihluti eftirlitsnefndarinnar (fulltrúi lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu) hefur lagt áherslu á verndarhagsmuni 106. gr. alm. hgl., þ.e. framkvæmd opinberra starfa, og bent á að ekki sé rétt að tala um lögreglumenn sem eiginlega þolendur í þessu sambandi enda um að ræða

sérhæft ofbeldisbrot sem tekur til refsiverndar manna í opinberu starfi. Brotin beinist ekki gegn þeim persónulega heldur gegn valdstjórninni sem slíkri og það sé því t.d. ekki hlutverk lögreglumanna að taka afstöðu til sáttamiðlunar. Þá sé ekki rétt að gera þá að persónulegum aðilum málsins með því að láta þá taka þátt í sáttafundi. Einnig séu vægi og réttaráhrif hagsmunabátta 106. gr. alm. hgl., að því er varðar almannahagsmuni og opinbera hagsmuni, mun þyngri á metunum heldur en einstaklingshagsmunir. Lögreglumenn hafi nefnt að þeim þyki hagsmunir og sú vernd sem ákvæðinu er ætlað að tryggja verða lítil og léttvæg ef þeir eiga að taka persónulega afstöðu í þessum efnum. Þetta feli það í sér að mál geti þannig ráðist af persónulegu þoli hvers og eins. Vekur minnihluti nefndarinnar sérstaka athygli á því að Landssamband lögreglumanna hefur í bréfi til embættis ríkissaksóknara, dags. 11. ágúst 2008, lagst eindregið gegn því að mál vegna 106. gr. alm. hgl. eigi heima meðal þeirra brota sem heimilt er að vísa til sáttamiðlunar.

Meirihluti eftirlitsnefndarinnar fellst vissulega á að verndarhagsmunir ákvæðisins séu hið opinbera vald og framkvæmd opinberra starfa en bendir hins vegar á að þótt brotin beinist ekki persónulega gegn lögreglumönnum þá bitni þau svo sannarlega á þeim lögreglumönnum sem í hlut eiga. Tilgangur sáttafundar er m.a. að gera gerandanum grein fyrir því hvaða afleiðingar háttsemi hans hafði og það eru fáir betur til þess fallnir en lögreglumaðurinn sem brotið var gegn. Hann getur auk þess bæði gert grein fyrir því hvaða áhrif háttsemin hafði á hann persónulega og hvaða áhrif hún hafði á starfa hans. Hann getur enn fremur útskýrt eigin gerðir á vettvangi og þannig oft aukið skilning gerandans á starfi lögreglunnar. Þá má nefna að sáttafundum vegna þessara brota hefur lokið með þeim hætti að gerandinn tekur að sér að vinna, t.d. með forvarnardeild lögreglunnar, í tiltekinn tíma og getur hann þannig öðlast mjög góða innsýn inn í starf hennar.

Í öðru lagi hefur það sjónarmið heyrst að það skjóti skökku við að heimila að brotum gegn 106. gr. alm. hgl. sé lokið með þessum hætti á sama tíma og ákveðið hefur verið að þyngja refsirammann vegna sömu brota, sbr. lög nr. 25/2007, en helstu rökin fyrir þeirri lagabreytingu voru þau að auka þyrfti refsivernd þeirra opinberu starfsmanna sem heimild hafa til líkamlegrar valdbeitingar. Með því að senda málin í sáttamiðlun sé í raun verið að gera lítið úr þessum brotum. Að mati meirihluta nefndarinnar er ekki fallist á að með því að senda mál í sáttamiðlun sé verið að gera lítið úr brotinu. Í fyrirmælum ríkissaksóknara um sáttamiðlun segir að ákærandi meti hvort mál, sakarefni og málavextir séu til þess fallnir að verða vísað til sáttamiðlunar en við það mat skipti miklu máli að sérstök varnaðaráhrif mæli með slíkri meðferð og að almenn varnaðaráhrif mæli því ekki sérstaklega í mót. Auk þess eru það einungis minni háttar brot gegn valdstjórninni sem mega fara þessa leið samkvæmt fyrirmælunum. Meirihluti nefndarinnar telur að af þessu megi draga þá ályktun að fyrirmæli ríkissaksóknara komi í veg fyrir að alvarlegum málum verði beint í þennan farveg, t.d. málum þar sem þolandi hlýtur áverka. Loks telur meirihluti nefndarinnar, m.a. með vísan til þess sem áður hefur verið sagt um tilgang sáttafundar og mögulega sátt, að sérstök varnaðaráhrif geti í sumum tilvikum verið mun ríkari þegar málum lýkur með þessum hætti en þegar þau fara hina hefðbundnu leið í refsikerfinu.

Eftir að hafa farið yfir stöðu þessara mála er nefndin sammála um að ekki hefur tekist eins vel til varðandi þennan brotaflokk eins og vonast hafði verið eftir. Meirihluti nefndarinnar telur að æskilegt væri að leitast við að ná einingu um hvernig fara skuli með þessi mál, t.d. með því að leita eftir samræðum við Landssamband lögreglumanna þar sem unnt væri að ræða þessi ólíku sjónarmið. Takist það ekki getur reynst nauðsynlegt að endurskoða fyrirmæli ríkissaksóknara

varðandi þessi brot. Hugsanlega gæti verið tilefni til að breyta fyrirmælunum á þá leið að lögreglustjóri komi fram fyrir hönd þolanda sem fulltrúi valdstjórnarinnar og lögreglumaður sem brotið beindist gegn gæti eftir atvikum tekið þátt í sáttafundi sem þriðji maður⁷. Slík tilhögun samræmdist betur verndarhagsmunum ákvæðisins.

Minnihluti nefndarinnar álitur lögreglumenn almennt séð vel meðvitaða um sáttamiðlunarúrreiðið og er þeirrar skoðunar að það væri mjög óheppilegt ef framkvæmd sáttamiðlunar við meðferð sakamála yrði haldið áfram í andstöðu við lögreglumenn og samtök þeirra en slíkt kynni að vera til þess fallið að móta viðhorf lögreglumanna til sáttamiðlunar almennt. Er minnihluti nefndarinnar þeirrar skoðunar að nú þegar beri að endurskoða fyrirmælin varðandi framangreind atriði og fella út úr fyrirmælunum mál er varða 106. gr. alm. hgl.

7.1.2 Ofbeldisbrot milli nákominna

Fyrirmæli ríkissaksóknara, nr. 1/2008, útiloka ekki berum orðum að ofbeldisbrot milli nákominna geti fallið undir sáttamiðlun, þ.e. ef áverkar eru þess eðlis að brotið fellur undir 217. gr. alm. hgl. Hins vegar koma önnur skilyrði fyrirmælanna til skoðunar, s.s. sjónarmið um almenn og sérstök varnaðaráhrif, sem og 3. mgr. 70. gr. alm. hgl. og geta komið í veg fyrir að sáttamiðlun teljist tæk.

Skiptar skoðanir hafa verið uppi um hvort heppilegt sé að beita sáttamiðlun um þessa tegund afbrota. Önnur sjónarmið eiga við um þessi brot en þau þar sem gerandi og þolandi eru ókunnir. Yfirleitt er hér um að ræða langvarandi ofbeldi þar sem þolandi er bundinn tilfinningaböndum við geranda. Við slíkar aðstæður henti einföld sáttamiðlun alls ekki heldur verði sáttamaður að vera sérstaklega þjálfaður til starfans.⁸ Einnig ber að hafa í huga að hætta getur verið á því að ójafnræði ríki milli þolanda og geranda í þessum málum og að það halli á þolandann bæði þegar tekin er ákvörðun um að samþykkja að vísa máli í sáttameðferð og varðandi sáttasamninginn sjálfan. Loks má nefna að sáttasamningur hefur að sjálfstöðu ekki ítrekunaráhrif en bent hefur verið á að í þessum málum geti verið sérstaklega mikilvægt að bregðast við endurteknum brotum með því að nýta þær ítrekunarheimildir sem eru til staðar í lögum.

Þegar sáttamiðlun var lögfest í Finnlandi var ákveðið að þessi brot ættu að fá sérstaka sáttameðferð, þ.e. að ekki væri heimilt að sjálfboðaliðar eða leikmenn með einföld sáttanámskeið að baki gætu sætt þau. Nefndin er sammála því að um þessi brot gildi önnur sjónarmið en um ofbeldisbrot þar sem gerandi og þolandi þekkjast ekki og að önnur tegund sáttamiðlunar sé þar af leiðandi heppilegri. Að minnsta kosti tvær leiðir eru hér færar að mati nefndarinnar, annars vegar að lögreglumaður, sem er sáttamaður, kalli ávallt til sálfræðing eða annan sérfræðing til stuðnings þolanda þegar þessi brot fara í sáttamiðlun hjá lögreglu. Hlutverk sérfræðingsins væri að vera undirbúnings- og stuðningsaðili þolanda við meðferð málsins. Hins vegar væri hægt að vísa þessum brotum til sérstakrar sáttamiðlunar hjá sérfræðingum, s.s. sálfræðingum, félagsráðgjöfum eða félagsfræðingum, sem hafa þekkingu á sviði sáttamiðlunar. Nefndin leggur til að

⁷ Hér er átt við lögreglustjóra, löglærðan fulltrúa hans eða aðra yfirmenn í lögreglu.

⁸ D. Hareide, Conflict Mediation – a Nordic Perspective, Board of Nordic Forum for Mediation and Conflict Management 2006, bls. 34.

ríkissaksóknari taki afstöðu til þessa að höfðu samráði við nefnd þá sem lagt er til að sett verði á laggirnar í kafla 7.10.

7.1.3 Fleiri brotaflokkar?

Það er sammerkt með flestum ríkjum sem tekið hafa upp sáttamiðlun að fyrst í stað hefur hún einungis komið til álita vegna minni háttar afbrota og aðeins hjá ungmennum. Þrátt fyrir að megináherslan liggja enn í þeim farvegi hafa þó nokkur ríki fetað sig áfram og látið úrræðið ná til fullorðinna einstaklinga og alvarlegra brota. Ástralía, Bandaríkin, Austurríki og Spánn eru dæmi um lönd þar sem alvarleg afbrot, á borð við manndráp og nauðgun, koma að nokkru leyti til sáttamiðlunar. Í þeim tilvikum sem afbrot af alvarlegum toga heyra undir sáttamiðlun eru sáttamenn í flestum tilvikum sérfræðingar fremur en leikmenn eða lögreglumenn en það er þó ekki undantekningalaust. Í málum sem varða alvarleg afbrot er þó málsmeðferðin með nokkru öðru móti en lýst hefur verið hér að framan varðandi tilraunaverkefnið. Í fyrsta lagi er yfirleitt um að ræða sérstaka sáttafundi sem fara fram hjá sérfræðingum utan réttarkerfisins, s.s. sálfræðingum eða öðrum sem hafa fengið sérstaka þjálfun í sáttamiðlun. Hlé er þá gert á meðferð málsins í réttarkerfinu á meðan slík sáttameðferð fer fram. Í öðru lagi getur útkoma síkrar sáttameðferðar aldrei leitt til niðurfellingar máls heldur getur hún einungis haft mildandi áhrif á refsiakvörðun dómara. Slík mál halda því áfram sína hefðbundnu leið í réttarkerfinu eftir að sáttameðferð lýkur en dómari máls fær upplýsingar um aðalatriði og niðurstöðu sáttafundar, s.s. hvort viðkomandi hafi iðrast, beðist fyrirgefningar o.s.frv., og getur eftir atvikum tekið tillit til slíkra sjónarmiða til lækkunar á dæmdri refsingu.

Vel mætti hugsa sér að útvíkkun úrræðisins gæti tekið til alvarlegri brota hér á landi og vísun slíkra mála í sáttamiðlun gæti farið fram á hvaða stigi máls sem er, þ.e. hjá lögreglustjórum, ríkissaksóknara og einnig þegar mál hafa verið þingfest fyrir dómi.

Nefndin leggur ekki til útvíkkun úrræðisins að svo stöddu en telur að viðfangsefnið þarfnist sífelldrar endurskoðunar. Nefndin telur að enn þurfi að yfirstíga nokkra örðugleika til að hjól sáttamiðlunar geti snúist fyrirhafnarlaust hjá lögreglustjórum. Þegar slíkri stöðu er náð telur nefndin eðlilegt að hugað verði að frekari útvíkkun úrræðisins. Ríkissaksóknari er bær til að fella fleiri brot undir sáttamiðlun og móta viðeigandi leikreglur í því sambandi. Til stuðnings slíkum aðgerðum gæti hann notið aðstoðar fagnefndar þeirrar sem lagt er til að stofnuð verði í kafla 7.10. Að þessu sögðu er þó einnig lögð áhersla á að sáttamiðlun verði markaður skýrari farvegur og þar með grundvöllur í lögum og reglugerð.

7.2 Brot játað og upplýst

Samkvæmt fyrirmælum ríkissaksóknara er skilyrði sáttamiðlunar að brot sé játað og nægilega upplýst. Fyrra skilyrðið hefur ekki vafist fyrir mönnum á tilraunatímabilinu en öðru máli gegnir um hið síðara. Í eldri tilmælum ríkissaksóknara 1/2006 var þetta orðað svo að brotið yrði að vera upplýst. Nokkurs vafa gætti hjá rannsóknarlögreglumönnum um hversu vel upplýst mál þyrftu að vera til að teljast tæk til sáttamiðlunar. Nefndin telur þá breytingu sem gerð var á tilmælunum mjög til bóta og telur að þumalputtareglan í því sambandi verði að vera sú að ef brot er játað þá

teljist það að jafnaði nægilega upplýst til að fara í sáttamiðlun. Tilgangi sáttamiðlunar sem tímasparandi úrræði verði þannig ekki náð ef rannsaka þarf öll mál til hlítar, s.s. yfirheyrna 10 vitni að slagsmálum á dansleik þegar játning liggur fyrir.

Hvað fyrra skilyrðið varðar skal þess getið að víða er það ekki skilyrði sáttamiðlunar að gerandi hafi játað sök. Í slíkum tilvikum gengur sáttamiðlun út á að leiða þolanda og geranda saman þannig að þeir geti hvor um sig gert grein fyrir sinni hlið málsins. Um sáttafundi ríkir trúnaður og því þurfa aðilar ekki að óttast að það sem þar fer fram verði notað gegn þeim síðar. Einungis sáttasamningurinn er opinber. Slíkir fundir enda í mörgum tilfellum með sátt milli þolanda og geranda sem hefur svo eftir atvikum leitt til niðurfellingar máls eða haft áhrif á refsímælingu dómara.

Nefndin leggur ekki til að svo stöddu að úrræðið verði útvíkkað með þeim hætti að það nái einnig til brota sem ekki hafa verið játuð, en leggur þó til að unnt verði að beita nokkrum sveigjanleika í þessum málum þannig að ef gerandi jatar sök að hluta þá geti sáttamiðlun komið til greina.

7.3 Sakavottorð.

Eins og fram kemur í leiðbeiningum ríkissaksóknara um sáttamiðlun, fela lok sáttamáls hjá lögreglu og ákærvaldi það í sér að ákærvaldið tekur ákvörðun um niðurfellingu saksóknar í því opinbera máli sem um ræðir með skírskotun til f-liðar 2. mgr. 113. gr. oml., sbr. nú breytt ákvæði í b-lið 3. mgr. 146. gr. lms.

Við meðferð mála hjá lögreglu hefur þolandi í einhverjum tilvikum horfið frá fyrri afstöðu sinni og ákvörðun um þátttöku í sáttamiðlun af þeim sökum að þolandi er meðvitaður um að lok sáttamálsins leiðir ekki til þess að niðurstaða máls skráist á sakavottorð gerandans. Við slíkar aðstæður má velta fyrir sér hvort jafnræðissjónarmið séu fyrir borð borin þar sem mál gerenda sem hafa gerst brotlegir við sömu hegningarlagaákvæði hljóti mismunandi niðurstöðu allt eftir hug þolanda til málsins. Hefur sú spurning vaknað af þessu tilefni hvort gera eigi breytingar og skrá sáttamál í sakaskrá geranda.

Þetta er gilt sjónarmið. Á hinn bóginn telur eftirlitsnefndin meira um vert að málum verði lokið með sátt og að báðir aðilar öðlist ákveðna fullnægju með lyktum máls, sem báðir geta sætt sig við. Eftirlitsnefndin er því fráhverf þeirri hugmynd að lyktir sáttamáls verði færð á sakavottorð viðkomandi geranda. Skulu færð fyrir því eftirfarandi rök. Í fyrsta lagi, er það einn af meginkostum sáttamiðlunar að sáttamál verði ekki færð í sakaskrá heldur verði gerður sérstakur sáttasamningur milli aðila sem feli í sér lyktir máls, enda standi gerandi við samninginn. Sé sáttasamningur ekki efndur er hann felldur úr gildi af starfsmanni ákærvalds og aðilum tilkynnt þar um. Er jafnhliða tilkynnt um að ákærvaldið muni taka aðra og nýja ákvörðun um opinbera saksókn í málinu og að sú ákvörðun kunni að fela í sér útgáfu opinberrar ákæru og þar með rekstur sakamáls fyrir dómi. Fallist dómari á kröfur ákærvaldsins við meðferð sakamálsins fyrir dómi og dæmi áfall sakar gagnvart geranda er ljóst að sá dómur færist á sakavottorð gerandans samkvæmt ákvæðum reglugerðar um sakaskrá ríkisins.

Í öðru lagi ber að hafa í huga að þolandi þarf, líkt og gerandi, að samþykkja að málinu sé vísað til sáttameðferðar. Hafni þolandi boði um sáttameðferð í máli þarf ákærvaldið að taka ákvörðun um opinbera saksókn, sem svo kann að leiða til útgáfu ákæru samkvæmt framanrituðu. Getur þolandinn þannig með samþykki sínu haft áhrif á að mál, sem annars kynni að verða skráð á sakavottorð geranda, skráist ekki á sakavottorð þess síðarnefnda.

Í þriðja lagi má vísa til þess að upplýsingakerfi lögreglu og ákærvalds eiga að hafa að geyma upplýsingar um niðurstöður sáttamála og má því segja að skráningum mála sé þannig haldið til haga þrátt fyrir að ekki sé um að ræða skráningu í sakaskrá ríkisins. Rati nýtt mál geranda á fjörur lögreglu er það hlutverk löglærðs fulltrúa lögreglustjóra að leggja mat á hvort skilyrði sáttamiðlunar vegna nýja málsins sé uppfyllt, en við það mat sé m.a. stuðst við leiðbeiningar ríkissaksóknara og aðrar upplýsingar lögreglu og ákærvalds, s.s. upplýsingar um eldra sáttamál. Leggur nefndin ríka áherslu á að landsskráning lögreglu sé eða verði haldið í fullkomnu formi að þessu leyti.

Þá má í fjórða lagi vísa til þess að ákvörðun lögreglustjóra um lok sáttamáls felur í sér niðurfellingu saksóknar eins og áður er getið. Í þessum tilvikum ber lögreglustjóra að tilkynna ríkissaksóknara um lok sáttamálsins. Ætla má að um niðurfellingu saksóknar vegna sáttamála gildi sömu leikreglur réttarfarslaga og almennt gilda um niðurfellingu saksóknar að öðru leyti. Þetta felur m.a. í sér að ákvörðun lögreglustjóra um niðurfellingu saksóknar, í kjölfar þess að sáttasamningur hefur verið efndur, er kæránleg til embættis ríkissaksóknara. Má hér sem dæmi hugsa sér tilvik á borð við þau þegar ágreiningur er um túlkun fyrirbyggjandi sáttasamnings og hvort hann hafi verið efndur að öllu leyti, og fyrir liggur afstaða lögreglustjóra um að samningurinn hafi verið efndur. Virðist núgildandi laga- og regluhverfi vegna sáttamiðlunar í engu hafa hreyft við framangreindu og má því segja að enn sé til staðar öryggisventill fyrir þolanda og möguleiki hans á að skjóta ákvörðun um lok sáttamiðlunar og niðurfellingu saksóknar af því tilefni til endurskoðunar ríkissaksóknara.

7.4 Símasáttamiðlun

Flest þau mál sem komu til sáttamiðlunar, eða 91, voru sætt á sáttafundi þar sem þolandi og gerandi mættust. Fjögur mál voru sætt í síma fyrir milligöngu sáttamanns. Þótt símasáttamiðlun geti eftir atvikum talist fullnægjandi leið til að ljúka smávægilegum málum vill nefndin leggja sérstaka áherslu á að æskilegt er að þolandi og gerandi mætist á fundi. Þannig eru varnaðaráhrif mest og búast má við mestum árangri sáttamiðlunar. Símasáttamiðlun sé þó úrræði sem hægt verði að grípa til í neyð ef erfitt er að ná mönnum saman, t.d. ef aðilar búa hvor í sínum landshluta eða annar þeirra er langdvölum í burtu vegna atvinnu eða annars og það er eindreginn vilji beggja að ljúka málinu með þeim hætti.

7.5 Skráning sáttamála

Nefndin telur brýnt að skráningu sáttamála verði hagað þannig að auðvelt verði að ná fram upplýsingum um tölfraði þannig að áfram megi meta gagnsemi úrræðisins.

Á tilraunatímabilinu var ákveðið að útbúa ekki nýtt skráningarkerfi fyrir úrræðið heldur skrá sáttamál í málaskrárkerfi lögreglunnar (LÖKE) á sama hátt og gert er með önnur úrræði af svipuðum toga s.s. ákærufrestun. Þótti þetta heppilegt og í anda þess að hér er um að ræða úrræði sem á að vera hluti af venjubundinni málsmeðferð í réttarkerfinu. Nauðsynleg forritunarvinna fór fram á LÖKE af þessu tilefni. Eins og getið var um í kafla 6.2.1 reyndist þessi leið ekki heppileg. LÖKE virðist ekki vera hentugt til að halda utan um mál af þessu tagi. Erfitt reyndist að ná fram réttri tölfræði úr kerfinu og fjöldi mála samkvæmt upplýsingum úr því kom ekki heim og saman við fjölda mála við handtalningu. Nefndin er því þeirrar skoðunar að hanna beri nýtt kerfi samhliða LÖKE þar sem nánari upplýsingar um sáttamál eru skráðar inn og sáttasamningar vistaðir, líkt og gert er t.d. í Noregi. LRH hóf undir lok tilraunartímabilsins vinnu við hönnun slíks kerfis og hefur það tekið í notkun með góðum árangri. Nefndin leggur til að hið nýja kerfi verði þróað áfram og að það verði tekið upp á landsvísu.

7.6 Lok máls

Samkvæmt málsmeðferðarreglum í handbók sáttamanna er samkomulagsatriði milli geranda og þolanda hvenær gerandi efnir samninginn en hann skal þó að jafnaði efndur eins fljótt og auðið er og að jafnaði eigi síðar en innan þriggja mánaða frá því að samningur er gerður. Ef þolandi tilkynnir ekki lögreglu um vanefndir samnings vikunni eftir efndatíma samnings er litið svo á að samningurinn hafi verið efndur og málið því fellt niður hjá lögreglu.

Þessi leið hefur verið talin heppileg með tilliti til þess að hún sparar lögreglu þann tíma sem annars fer í eftirfylgni með máli. Þolandi hefur mikla hagsmuni af því að tilkynna um vanefndir samnings og einfalt er að lyfta símtóli eða skrifa tölvupóst. Þá er með þessu móti þolandi fengin ákveðin stjórn á málinu sem er í anda sáttamiðlunarúrræðisins en frávík frá því sem almennt gildir um meðferð sakamála. Hér má því spyrja hvort þolandi sé með þessu falin of mikil ábyrgð á eigin máli. Þá er einnig ókostur við þessa málsmeðferð að ekki verður með vissu séð hvort gerandi stóð í raun við sáttasamninginn heldur er gengið út frá að svo hafi verið ef ekkert heyrir frá þolanda.

Nefndin telur að þrátt fyrir nokkra ókosti þá sé þessi málsmeðferð samt sem áður æskileg og telur að hún gangi ekki of nærri hagsmunum þolanda. Bent er á að bæði geranda og þolanda er gerð grein fyrir þessu af sáttamanni við undirritun sáttasamnings og skýrt er kveðið á um þetta í sáttasamningi sem báðir aðilar undirrita. Þá má og benda á að fari svo að þolandi hafi af einhverjum ástæðum tilkynnt um vanefndir of seint getur hann kært ákvörðun lögreglu um niðurfellingu máls til ríkissaksóknara. Nefndin leggur því til að málsmeðferð þessi standi óhöggð að svo stöddu en að fylgst verði grannt með og brugðist við ef tilefni gefst.

7.7 Sáttamiðlun á öllum stigum réttarkerfisins

Í tilmælum Evrópuráðsins nr. R. (99)19 er kveðið á um að boðið skuli upp á sáttamiðlun á öllum stigum málsmeðferðar refsímáls, sbr. 4. gr. tilmælanna. Í íslensku réttarkerfi hefur ekki verið boðið upp á formlega sáttamiðlun á neinu stigi við meðferð sakamála. Með tilraunaverkefningu hefur verið lagður grunnur að sáttamiðlun á frumstigi máls, eða lögreglustigi, og með mögulegri

útvíkkun þess í framtíðinni, eins og lagt er til í kafla 7.1.3, er gengið út frá því að hægt verði að vísa máli til sáttamiðlunar á ákærustigi hjá ríkissaksóknara og einnig þegar það hefur verið þingfest fyrir dómi. Þá er í raun einungis eitt stig réttarkerfisins sem ekki hefur verið fjallað um, en það er eftir að dómur hefur fallið og gerandi hefur afplánun.

Ýmsar þjóðir bjóða upp á sáttamiðlun þegar afplánun dóms er hafin. Slík sáttamiðlun getur ekki haft áhrif á dæmda refsingu en getur haft áhrif á mat á reynslulausn úr fangelsi. Öll sömu skilyrði eiga við um sáttamiðlun á því stigi og á fyrri stigum málsmeðferðar, þ.e. hún getur aðeins farið fram með samþykki bæði þolanda og geranda og er þolendamiðuð en þó ætluð báðum til hagsbóta. Fara þarf mjög varlega þegar boðið er upp á slíka sáttamiðlun í alvarlegum málum, t.d. vegna manndraps eða nauðgunar. Fræðimenn og þeir sem unnið hafa með sáttamál af þeim toga hafa talið að einungis sé hægt að bjóða upp á slíka sáttamiðlun ef ósk kemur fram um það frá þolanda. Ekki sé hægt að verða við beiðni geranda um að bera undir þolanda slíka beiðni af ótta við að það veiki upp hjá honum óþægilegar minningar um atvikið og að hann gangi í gegnum allar afleiðingar brotsins á nýjan leik (e. *revictimisation*). Á hinn bóginn getur verið óheppilegt að ekki sé hægt að bjóða upp á slíka sáttamiðlun ef bón kemur ekki fram um það frá þolanda einkum ef hann veit ekki að slíkt úrræði er í boði. Sáttamiðlun á þessu stigi getur án efa hjálpað geranda að vinna úr sínum málum og undirbúa hann undir þátttöku í samfélaginu á ný eftir afplánun. Þá gæti það ekki síður verið þolanda til hagsbóta ef hann hefur ekki náð að vinna úr afleiðingum brotsins. Því hefur jafnframt verið haldið fram að þolendur gangi hvort sem er ávallt í gegnum slíkar endurminningar þegar þeir frétti af reynslulausn geranda eða ef þeir rekast á hann á förnum vegi. Til að forðast neikvæðar afleiðingar sáttamiðlunar af þessu tagi hefur verið bent á að einfaldasta leiðin væri að leiðbeina þolanda og geranda við dómsuppsögu um að slík sáttamiðlun sé í boði hvenær sem þolandi óski eftir því og óska eftir afstöðu þolanda um leið til þess hvort hann heimili að haft sé samband við hann ef ósk kemur fram um það frá geranda.

Nefndin telur að bjóða ætti upp á sáttamiðlun af þessu tagi í íslensku réttarkerfi og telur að mótun slíks úrræðis gæti komið til kasta nefndar þeirrar sem lagt er til að sett verði á laggirnar í kafla 7.10 ásamt Fangelsismálastofnunar ríkisins.

7.8 Sáttamiðlun ósakhæfra ungmenna

Ákvörðun um að hrinda í framkvæmd tilraunaverkefni því sem nú sætir mati var tekin að áðurgengnu mati á tilraunaverkefninu Hringnum sem starfrækt var í þjónustumiðstöðinni Miðgarði í Grafarvogi árið 2001 og tók til minni háttar afbrota ósakhæfra ungmenna. Nefnd sem dómsmálaráðherra skipaði, þegar tilraunatími Hringins var að líða undir lok, komst að þeirri niðurstöðu að æskilegt væri að Hringastarfið héldi áfram og að sams konar úrræði yrði tækt í málefnum sakhæfra einstaklinga. Tillögur þeirrar nefndar byggðu á því að sérfræðingar sæju um sáttamiðlun og að sett yrði upp sérstakt sáttaráð að norskri fyrirmynd sem tæki til þessara mála, bæði varðandi ósakhæfa og sakhæfa einstaklinga.

Þegar tilraunaverkefni um sáttamiðlun í sakamálum var hrint í framkvæmd var hins vegar ákveðið að lögreglumenn önnuðust sáttamiðlun og því reyndist ekki þörf á að setja á laggirnar sáttaráð eins og framangreind nefnd hafði lagt til. Það virðist hins vegar hafa haft í för með sér þær afleiðingar að sáttamiðlun í málum ósakhæfra ungmenna hefur orðið útundan í stefnumótun.

Þar sem málefni ósakhæfra ungmenna heyra ekki undir almenna málsmeðferð hjá lögreglu þá eiga þau heldur ekki undir sáttamiðlun þar. Sú vinna sem þegar var komin í gang í Grafarvogi hefur þó haldið áfram en að mestu leyti einungis í málum er varða ungmenni í því umdæmi.

Á meðan tilraunatímabilið stóð yfir taldi eftirlitsnefndin að brýnt væri að bregðast við þessum vanda einkum af þeirri ástæðu að sáttamiðlunarúrræðið virkar hvað best sem forvörn því fyrir sem boðið er upp á það. Vegna þessa boðaði nefndin til fundar alla þá sem koma að stefnumótun í málefnum ungmenna, þ.e. fulltrúa félagsmálaráðuneytisins, barnaverndarstofu, Umboðsmanns barna, menntamálaráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga og félagsþjónustunnar Miðgarðs og aðra fulltrúa sem erindi áttu. Niðurstaða fundarins var sú að hvetja félagsmálaráðuneytið til að hrinda af stað stefnumótunarvinnu sem miðaði að því að útfæra það starf sem unnið var í Grafarvogi yfir á allar félagsþjónustur í landinu.

Eftirlitsnefndin telur brýnt að félagsmálaráðuneytið og aðrar stofnanir sem fjalla um málefni barna láti málið til sín taka þannig að boðið verði upp á sáttamiðlun í málefnum ósakhæfra ungmenna í öllum umdæmum landsins. Með því móti er unnið að öflugum forvörnum sem eru samfélagslega hagkvæmar og til þess fallnar að létta álagi af réttarkerfinu.

7.9 Þjálfun sáttamanna

Nefndin telur afar brýnt að þjálfun sáttamanna verði haldið við og að lögregluembætti sjái til þess að í þeim tilvikum sem lögreglumaður, sem sinnt hefur sáttamiðlun, hverfur frá störfum skuli nýr lögreglumaður þjálfaður til starfans nema samið verði við annað embætti um að sinna málaflokknum.

Nefndin leggur til að dómsmálaráðuneytið eða nefnd sú sem lagt er til að verði sett á laggirnar í kafla 7.10 skuli sjá til þess að árlega verði boðið upp á þjálfun nýrra sáttamanna ef þess er þörf. Æskilegt er að sáttamenn afli sér frekari þekkingar á úrræðinu og haldi innan sinna raða upplýsinga- og samráðsfundi.

7.10 Skipun nefndar

Flestar þjóðir sem bjóða upp á sáttamiðlun sem úrræði í réttarkerfinu hafa jafnframt sett á laggirnar einhvers konar nefnd, ráð eða stofnun, sem fer með stefnumótun, framþróun og eftirlit með úrræðinu. Írar gerðu ekkert slíkt þegar þeir innleiddu sáttamiðlun á sínum tíma en sáu sig knúna til þess á síðasta ári þar sem reynslan sýndi úrræðið virkaði ekki sem skyldi án þess. Reynslan hafði leitt í ljós að ekkert eftirlit var með virkni úrræðisins eða framþróun þess, þjálfun sáttamanna, eða öðrum nauðsynlegum þáttum.

Eftirlitsnefndin leggur til að um leið og ákvörðun verði tekin um að sáttamiðlun skuli gerð að varanlegu úrræði í réttarkerfinu verði skipuð nefnd sem hafi umsjón með úrræðinu og veiti ríkissaksóknara faglega ráðgjöf við stefnumótun þess. Í nefndinni sitji fulltrúar frá ríkissaksóknara, dómsmálaráðuneyti, ríkislögreglustjóra og lögreglustjóranum á

höfuðborgarsvæðinu og eftir atvikum frá öðrum stofnunum sem hlutverki hafa að gegna við beitingu úrræðisins.

Nefndin skuli m.a.:

- Uppfæra handbók sáttamanna.
- Sjá til þess að sáttamenn hljóti viðeigandi þjálfun til starfans.
- Fylgjast með framþróun úrræðisins hér á landi sem og erlendis og koma með tillögur að breytingum þegar hún telur þörf á.
- Sækja fróðleik og þekkingu á sviðinu m.a. með því að sækja ráðstefnur.
- Kynna úrræðið fyrir almenningi og viðeigandi stofnunum. Í því felst m.a. að hafa frumkvæði að því að ráðstefnur og fræðafundir verði haldnir þar sem sérfræðingar, bæði íslenskir og erlendir, miðli þekkingu sinni.

Í áður nefndri skýrslu nefndar um tilraunaverkefnið Hringinn var lagt til að sett yrði á laggirnar svokallað sáttaráð sem hefði víðtæku hlutverki að gegna, m.a. að halda utan um öll sáttamál, taka ákvörðun um hvort málum yrði vísað til sáttamiðlunar og annast alla umsjón sáttamiðlunar, einnig í málefnum ósakhæfra barna. Nefndin telur ekki þörf á að setja upp svo umfangsmikið úrræði að svo stöddu en hugsanlega gæti þess orðið þörf við frekari framþróun úrræðisins.

7.11 Lagabreytingar

Engin ákvæði eru í gildandi lögum um sáttamiðlun í sakamálum. Ákvæði f. liðar 2. mgr. 113. gr. laga 19/1991 um meðferð opinberra mála var beitt, á meðan tilraunaverkefninu stóð, til að falla frá saksókn eftir sáttamiðlun á þeim grundvelli að sérstaklega stæði á og að almannahagsmunir krefðust ekki málshöfðunar. Hins vegar hefur í nýjum lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, sem öðluðust gildi 1. janúar 2009, verið gert ráð fyrir í 146 gr. b að hægt sé að falla frá saksókn ef sakborningur og brotaþoli hafa komist að samkomulagi og sakborningur hefur efnt það fyrir sitt leyti. Með þessu ákvæði telur nefndin í sjálfu sér að nægileg heimild sé til að beita sáttamiðlun og ljúka sáttamálum með viðunandi hætti. Hins vegar er hvergi minnst á sáttamiðlun í lögum og hvað í því úrræði felst, s.s. hvaða reglur gilda um sáttameðferðina og sáttasamninga. Nefndin telur æskilegt, og leggur eindregið til, að annað hvort verði sett sérstök lög um sáttamiðlun í sakamálum eða að sett verði skýrari heimildarákvæði í lög nr. 88/2008, sem kveði á um sáttamiðlun og feli ráðherra að útfæra þetta nýja úrræði í reglugerð. Eru nefndarmenn einróma um að slíkt muni fela í sér bættari réttarstöðu allra sem hlut eiga að hverju sáttamáli og að tilmælum alþjóðastofnana verði betur mætt með þessu móti.

Reykjavík 18. febrúar 2009.

Dís Sigurgeirsdóttir, formaður
lögfræðingur í dómsmálaráðuneytinu,

Hólmsteinn Sigurðsson,
lögfræðingur yfirstjórnar hjá
lögglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu,

Hafsteinn Gunnar Hafsteinsson,
verkefnisstjóri tilraunaverkefnisins.

Ragna Bjarnadóttir,
löglærður fulltrúi hjá embætti ríkissaksóknara

FYLGISKJÖL:

FYLGISKJAL 1: Spurningalisti til þátttakenda sáttafunda

Spurningalisti vegna tilraunaverkefnis um sáttamiðlun í opinberum málum.

Þessi spurningalisti er lagður fyrir alla sem taka þátt í sáttamiðlun, hvort sem þeir eru gerendur, þolendur eða stuðningsmenn.

Þátttaka þín í þessari könnun er valkvæði. Hátt svarhlutfall er hins vegar lykilatriði þegar árangur verður metinn af tilraunaverkefninu og tekin ákvörðun um hvort sáttamiðlun skuli verða varanlegt úrræði í refsivörslukerfinu. Því skipta svör þín máli.

Þú átt ekki að skrifa nafnið þitt á spurningalistann. Þegar þú hefur lokið við að fylla hann út setur þú hann í meðfylgjandi umslag og lokar því og afhendir starfsmanni í afgreiðslu lögreglustöðvarinnar á leið þinni út úr húsi. Starfsfólk afgreiðslunnar safnar saman umslögum allra þátttakanda og sendir til nefndar á vegum dómsmálaráðuneytisins sem hefur eftirlit með tilraunaverkefninu. Þeir sem vinna úr spurningalistunum eru bundnir þagnarheiti og farið er með allar upplýsingar sem trúnaðarmál. Gerð verður skýrsla á grundvelli svaranna og hugsanlega skrifaðar greinar. Með þátttöku þinni þá gefur þú sjálfkrafa leyfi fyrir því að svör þín verði notuð við skýrslugerð eða greinarskrif. Ekki verður hægt að rekja svör á spurningalistanum til þess sem þau skrifar.

Einungis er um krossaspurningar að ræða en í lok spurningalistans getur þú skrifað athugasemdir ef þú vilt koma einhverju á framfæri sem spurningalistinn tekur ekki til.

Þakka þér fyrir þátttökuna

Með kveðju,

Dís Sigurgeirsdóttir,
formaður nefndar um eftirlit með tilraunaverkefni um sáttamiðlun í opinberum málum.

Spurningalisti vegna tilraunaverkefnis um sáttamiðlun í opinberum málum 2006-2008.

1. Hver er aldur þinn?

15-18 ára 19-21 árs 22-30 ára 31-40 ára 41-50 ára 51 árs eða eldri.

2. Hvert er kyn þitt?

karl kona

3. Hvert var hlutverk þitt í því máli sem sætti sáttameðferð?

<input type="checkbox"/> Gerandi (kærði)	<input type="checkbox"/> Þolandi (kærandi)
<input type="checkbox"/> Foreldri geranda	<input type="checkbox"/> Foreldri þolanda
<input type="checkbox"/> Skyldmenni geranda	<input type="checkbox"/> Skyldmenni þolanda
<input type="checkbox"/> Vinur eða stuðningsaðili geranda	<input type="checkbox"/> Vinur eða stuðningsaðili þolanda
<input type="checkbox"/> Annað (útskýrðu) _____	<input type="checkbox"/> Annað (útskýrðu) _____

4. Hversu sátt/ur ertu við þá málsmeðferð sem þetta mál hefur hlotið í heild í réttarkerfinu?

Mjög ósátt/ur Ósátt/ur Hvorki sátt/ur né ósátt/ur Sátt/ur Mjög sátt/ur

5. Finnst þér að sáttamaður hafi undirbúið þig nægilega vel fyrir sáttafundinn?

Nei Ekki sérstaklega Að mestu leyti Já

Næstu spurningar fjalla einungis um sáttafundinn sjálfan.

6. Hversu sátt/ur ertu við hvernig sáttafundinum var stýrt?

Mjög ósátt/ur Ósátt/ur Hvorki sátt/ur né ósátt/ur Sátt/ur Mjög sátt/ur

7. Hversu sátt/ur ertu við niðurstöðu sáttafundarins?

Mjög ósátt/ur Ósátt/ur Hvorki sátt/ur né ósátt/ur Sátt/ur Mjög sátt/ur

8. Finnst þér að mark hafi verið tekið á skoðunum þínum á fundinum?

Nei Ekki sérstaklega Að mestu leyti Já

9. Finnst þér að geranda hafi nægilega verið gerð grein fyrir broti sínu og afleiðingum þess á fundinum?

Nei Ekki sérstaklega Að mestu leyti Já

10. Upplifðirðu sanngirni á fundinum?

Var allt sem fram fór á fundinum sanngjarnt? Nei Ekki sérstaklega Að mestu leyti Já

Var sáttameðferðin sanngjörn? Nei Ekki sérstaklega Að mestu leyti Já

Var sáttamaðurinn sanngjarn? Nei Ekki sérstaklega Að mestu leyti Já

Var sáttasamningurinn sanngjarn? Nei Ekki sérstaklega Að mestu leyti Já

11. Baðst gerandi afsökunar? Nei Já

12. Ef svarið við spurningu nr. 11 er já, þá:

Var afsökunarbeiðnin einlæg? Nei Ekki sérstaklega Að mestu leyti Já
Var geranda fyrirgefið? Nei Ekki sérstaklega Að mestu leyti Já

13. Hvar fór sáttafundur fram?

Á lögreglustöð Annars staðar. Ef annars staðar þá hvar? _____

14. Hvaða áhrif hafði staðsetning sáttafundarins á þig? (Hér má setja fleiri en einn kross)

Engin áhrif
 Mér fannst það óþægilegt Mér fannst það þægilegt
 Mér fannst ég þvinguð/þvingaður Mér fannst ég óþvinguð/óþvingaður
 Ég fann til óryggis Ég fann til öryggis
 Annað: _____

15. Hver stýrði sáttafundinum?

Lögreglumaður Annar

Ef svarið við spurningu nr. 15 er lögreglumaður, þá vinsamlegast svaraðu spurningum nr. 16-18.

16. Fannst þér óþægilegt að lögreglumaður stýrði sáttafundinum?

Nei Ekki sérstaklega Frekar óþægilegt Já

17. Var lögreglumaður í lögreglubúningi á sáttafundinum? Nei Já

18. Ef svarið við spurningu nr. 17 er já, þá hvaða áhrif hafði það á þig? (Hér má setja fleiri en einn kross).

Engin áhrif
 Mér fannst það óþægilegt Mér fannst það þægilegt
 Mér fannst ég þvinguð/þvingaður Mér fannst ég óþvinguð/óþvingaður
 Ég fann til óryggis Ég fann til öryggis
 Annað: _____

19. Fannst þér sáttamaðurinn gæta hlutleysis?

Nei Ekki sérstaklega Að mestu leyti Já

20. Myndir þú taka þátt í sáttamiðlun aftur ef tilefni væri til? Nei Já Ekki viss

21. Myndir þú mæla með sáttamiðlun við aðra í sömu sporum og þú? Nei Já Ekki viss

22. Á skalanum 1 til 10 þar sem 1= mjög óánægð/ur en 10=mjög ánægð/ur, hversu ánægð/ur ert þú með sáttafundinn? Settu hring utan um tölustafinn.

Mjög óánægður 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 10
Mjög ánægður

23. Er eitthvað sem þú vilt taka fram að lokum?

FYLGISKJAL 2: Fyrirmæli/Leiðbeiningar ríkissaksóknara nr. RS 1/2008.

Ríkissaksóknari

Fyrirmæli/Leiðbeiningar

Útgáfudagur:

8. febrúar 2008

Gildistaka:

1. mars 2008

Númer:

RS:1/2008

Leysir af hólmi RS: 1/2006

Efni: Sáttamiðlun

I. Inngangur

1. Tilraunaverkefni um sáttamiðlun

Með bréfi dómsmálaráðherra, dagsettu 17. maí 2006, var ríkissaksóknara falið að útfæra tiltekna þætti tilraunaverkefnis um sáttamiðlun í sakamálum, þ.e. skilyrði slíkrar meðferðar, til hvaða brota hún skuli ná, aldursmörk einstaklinga sem eiga kost á henni, tímamörk sem henni eru sett og hvernig henni skuli lokið.

Gert er ráð fyrir því að verkefnið vari í tvö ár miðað við gildistöku þessara fyrirmæla, að verkefnið nái til alls landsins og að sáttamiðlun fari fram hjá lögreglu.

Nefnd dómsmálaráðherra sem skipuð var til að samræma aðgerðir þeirra sem að verkefninu koma hefur unnið að undirbúningi þess. Verkefnisstjóri á vegum dómsmálaráðuneytisins starfar við embætti lögreglustjórans í Reykjavík.

Gert er ráð fyrir því að verkefnið hefjist í umdæmi lögreglustjórans í Reykjavík. Lögreglumenn sem hafa hlotið sérstaka þjálfun annast sáttamiðlun. Verkefnisstjóri annast sáttamiðlun vegna brota á 106. gr. alm. hgl.

Dómsmálaráðuneytið mun gefa út handbók þar sem nánar verður kveðið á um framkvæmd sáttamiðlunar.

2. Uppbyggileg réttvísi. Sáttamiðlun

Uppbyggileg réttvísi (restorative justice) er heiti hugmyndafræði sem felur í sér að leitast er við að ná sáttum á milli brotamanns og brotþola í kjölfar afbrots. Sáttamiðlun (mediation, mægling) er sú aðferð sem oftast er beitt við þetta. Í sáttamiðlun felst að brotamaður og brotþoli eru leiddir saman í því skyni að koma hinum brotlega í skilning um þau rangindi sem hann hefur viðhaft og fá hann til að friðmælast við brotþola með það fyrir augum að þeir komist að samkomulagi um málalok.

Verkefni um sáttamiðlun byggir á tillögum nefndar dómsmálaráðherra um tilraunaverkefnið Hringinn og ný úrræði vegna afbrota ungmenna, sem koma fram í skýrslu nefndarinnar 21. apríl 2004. Í skýrslunni eru kostir úrræðisins taldir eftirfarandi (bls. 33-34):

”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.

Hafi 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. Sáttaumleitun 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 sáttaumleitun 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 hann 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 sáttaumleitun verða ekki færðar á sakaskrá.”

Að mati nefndarinnar er sáttamiðlun mjög álitlegur kostur vegna brota ungra afbrotamanna. Með sáttamiðlun gefist aukið tækifæri á því að bregðast við brotum ungmenna á uppbyggilegan hátt þannig að þau standi frammi fyrir afleiðingum gerða sinna og axli ábyrgð á þeim. Þykir þetta vera til þess fallið að hafa aukin varnaðar- og uppeldisáhrif á viðkomandi ungmenni.

II. Þáttur ákæranda í sáttamiðlun

1. Inngangur

Ákærandi, venjulega lögreglustjóri eða löglærður starfsmaður hans, kannar hvort sakarefni og umbúnaður máls uppfylli skilyrði til að vísa megi því til sáttamiðlunar.

2. Sakarefni

Ákærandi getur vísað málum vegna eftirgreindra brota til sáttamiðlunar að öðrum skilyrðum uppfylltum:

- Þjófnaðar (244. gr. alm. hgl.)
- Gripdeildar (245. gr. alm. hgl.)
- Húsbrots (231. gr. alm. hgl.)
- Hótunar (233. gr. alm. hgl.)
- Eignaspjalla (257. gr. alm. hgl.)
- Minniháttar líkamsárásar (217. gr. alm. hgl.)
- Nyttjastuldar (259. gr. alm. hgl.)
- Minnháttar brots gegn valdstjórninni (106. gr. alm. hgl.)

Ákvörðun um að vísa máli vegna brots á 106. gr. almennra hegningarlaga til sáttamiðlunar verður tekin á skrifstofu ríkissaksóknara.

Ákærandi metur hvort mál, sakarefni og málavextir, er til þess fallið að verða vísað til sáttamiðlunar. Við matið skiptir miklu að sérstök varnaðaráhrif mæli með slíkri meðferð og að almenn varnaðaráhrif mæli því ekki sérstaklega í mót.

3. Önnur skilyrði þess að máli verði vísað til sáttamiðlunar

Ákærandi má vísa máli til sáttamiðlunar ef;

- a) málinu yrði annars lokið með skilorðsbundinni ákærufrestun eða
- b) ætla má að refsing við brotinu færi ekki fram úr sektum eða skilorðsbundnu fangelsi.

Máli verður því aðeins vísað til sáttamiðlunar;

- aa) að gerandi hafi játað brot og að málið sé talið **nægilega** upplýst og
- ab) að gerandi og brotþoli hafi samþykkt að málinu verði vísað til sáttamiðlunar. Ef gerandi eða brotþoli er yngri en 18 ára skal lögráðamaður samþykkja að málið hljóti þessa meðferð.

4. Aldursmörk

Tiltekið aldurshámark geranda er ekki gert að skilyrði sáttamiðlunar, en áréttað skal að sáttamiðlun er sérstaklega æskilegur kostur í málum vegna brota ungmenna 15-21 árs.

5. Lok sáttamiðlunar

Sáttamaður tilkynnir ákæranda um málalok.

Ef sættir takast skal gert um það skriflegt samkomulag. Á grundvelli staðfestingar sáttamanns um efndir slíks samkomulags mun ákæranda að jafnaði vera rétt að falla frá saksókn á grundvelli f. liðar 2. mgr. 113. gr. laga um meðferð opinberra mála.

Takist sættir ekki ber sáttamanni að endursenda ákæranda málið. Tekur ákærandi málið þá til viðeigandi meðferðar samkvæmt lögum um meðferð opinberra mála.

6. Tímamörk

Ákvörðun ákæranda um að vísa máli til sáttamiðlunar skal **að jafnaði** liggja fyrir ekki síðar en **30** dögum eftir að mál berst lögreglu.

Sáttamaður skal ljúka meðferð máls innan þriggja vikna frá þeim tíma.

Að fenginni tilkynningu sáttamanns um efndir samkomulags skal ákærandi ljúka máli tafarlaust og tilkynna um málalok samkvæmt 114. gr. laga um meðferð opinberra mála.

Hafi tilkynning um lok sáttameðferðar ekki borist ákæranda innan fjögurra vikna frá því máli var vísað til sáttameðferðar ber ákæranda að taka málið til viðeigandi afgreiðslu samkvæmt lögum um meðferð opinberra mála og tilkynna það sáttamanni.