

Þýtt úr ensku:

(merki) Evrópuráðið

Strassborg 16. október 2008

CCPE (2008)2

RÁÐGJAFARRÁÐ EVRÓPSKRA SAKSÓKNARA
(CCPE)

Álitsgerð nr. 2 (2008) 1 frá ráðgjafarráði evrópskra saksóknara
um
„Aðrar leiðir en saksókn“

Samþykkt af CCPE á 3. allsherjafundi sínum

(Strassborg 15.-17. október 2008)

INNGANGUR

1. Ráðgjafarráð evrópskra saksóknara (CCPE) var stofnað af ráðherranefndinni 13. júlí 2005 til að vinna álitserðir um mál sem tengdust embætti og efla virka framkvæmd á tilmælum, Rec (2000) 19 frá 6. október 2000 um hlutverk saksóknara í réttarkerfinu.
2. Þriðja grein þessara tilmæla kveður á um að „í tilteknum réttarkerfum ákveða saksóknarar aðrar leiðir en saksókn“. Í grein 24-c í þessum tilmælum er einnig kveðið á um að saksóknarar skuli einkum kappkosta að „leitast við að tryggja að réttarkerfið starfi eins greiðlega og unnt er.“
3. Þessi álitserð var unnin samkvæmt erindisbréfi CCPE frá ráðherranefndinni¹ með hliðsjón af heildaraðgerðaramma fyrir vinnu CCPE² og niðurstöður ráðstefnu evrópskra ríkissaksóknara sem fram fór í Celle (Þýskaland) 23. til 25. júní 2004 um þemað: „Ákvörðunarréttur saksóknara: tækifæri eða meginregla lögmætis -kostir og ókostir“.
4. Á ráðstefnu þessari bentu evrópskir ríkissaksóknarar með ánægju á hneigð til þess að samræma markmið í Evrópu kringum meginreglur hagsmuna almennings, jafnræði allra fyrir lögum og einstaklingssniði refsivörslu, samkvæmt tilmælum, Rec (2000) 19. Ráðstefna evrópskra ríkissaksóknara hvatti til beitingu eftirfarandi meginreglna:
 - a. möguleiki ætti að vera á því að velja milli viðbragða refsiréttar og annarra viðbragða við saknæmu athæfi, hvernig sem kerfi lögboðinnar eða ákvörðunarfrjálsrar saksóknar virkar, en hafa þó í huga að vegna hagsmuna almennings er nauðsynlegt að refsa fyrir alvarleg brot;
 - b. þörf fyrir aðra leið en saksókn sem er alvarleg, trúverðug og fær um að koma í veg fyrir endurtekningu brota, en taka um leið tillit til hagsmuna brotaþola;
 - c. þörf fyrir annað úrræði en refsímál sem beitt yrði samkvæmt ákvæðum laga, þar sem fundið er jafnvægi milli réttinda brotaþola og sanngjarnrar og óhlutdrægrar meðferðar brotamanns.
5. Við gerð þessa álits tók CCPE einnig mið af eftirfarandi tilmælum ráðherranefndarinnar, Rec(87)18 varðandi einföldun refsikerfis, Rec(85)11 um stöðu brotaþola og Rec(99)19 varðandi málamiðlun í refsímálum sem og vinnu Evrópuráðsins á sviði uppbyggilegrar réttvísi.³ Einnig var tekið tillit til rammaákvörðunar Evrópusambandsins frá 15. mars 2001 um stöðu brotaþola í meðferð sakamála.⁴
6. Til að fjalla um þetta efni ákvað CCPE að gera athugun á öðrum leiðum en saksókn til að auðkenna og kynna bestu starfshætti í aðildarríkjum Evrópuráðsins. Í þessum tilgangi fór fram könnun meðal meðlima CCPE þar sem óskað var að þeir veittu svör

¹ Erindisbréf samþykkt á 1019. fundir staðgengla ráðherra (27. febrúar 2008)

² Samþykkti af ráðherranefndinni á 981. fundi staðgengla ráðherra 26. nóvember 2006.

³ Sjá einkum ályktun nr. 1 sem samþykkt var á 27. ráðstefnu evrópskra dómsmálaráðherra (Jerevan 12.-13. október 2006).

⁴ 2001/220 JHA.

fyrir umræðuna sem fara átti fram um þetta efni á 2. allsherjarfundi CCPE (Strassborg 28.-30. nóvember 2007). Í þessari álitsgerð er tekið tillit til svara 23 aðildarríkja.

SKILGREININGAR

7. Að því er varðar þessa álitsgerð, þá er með „öðrum leiðum en saksókn“ átti við úrræði sem fara saman með endanlegri, tímabundinni eða skilyrtri aflagningu saksónkar þar sem brot hefur verið fram sem annars myndi gera að verkum að gerandi sætti refsingu svo sem skilorðsbundinni eða óskilorðsbundinni fangelsisvist, ásamt öðrum refsingum svo sem sviptingu ákveðinna réttinda.
8. Af því leiðir er samþykkt að málsmeðferðin „játning sektar“ fyrir dómi er ekki innan umfangs þessarar álitsgerðar þar sem það gerir ekki refsímál óþarft og leiðir til sakfellingar.
9. Að sama skapi telst „aflétting“ sem er til staðar í nokkrum ríkjum ekki vera önnur leið en saksókn þar sem hún fylgir sakfellingu.

ALMENN ÁLITAEFNI

10. Úrræði annarra leiða en saksóknar stríða ekki gegn ríkjandi stefnu kerfa í Evrópu þar sem saksókn er lögboðin og má yfirleitt skilja með þessum hætti: Fyrir hvert brot á lögum er viðbragð, án þess að tegund viðbragðs takmarkist eingöngu við dómsúrskurð; slík ákvæði eru þekkt í öllum kerfum.
11. Sumir aðildarríki hafa ákvörðunarrétt í saksóknarkerfinu. Önnur aðildarríki hafa kerfi lögboðinnar saksóknar, en lög þeirra um meðferð sakamála kveða á um undantekningar eins og:
 - mál þar sem saksókn er greinilega óhagkvæm með tilliti til yfirlýstra markmiða, þar sem eitt er að koma í veg fyrir endurtekningu brots;
 - mál þar sem fjárhagslegar bætur eða aðrar bætur eru gerðar;
 - mál varðandi brot unglínga.
12. Í sumum ríkjum er eingöngu hægt að komast hjá saksókn í brotum unglínga með „betrunarúrræðum“ og í mjög sértækum tilvikum varðandi smábrot sem eru fyrsta brot viðkomandi eða þar sem miðlungsbrots er iðrast ákaflega.
13. Saksóknaravaldið í flestum löndum er í sérlega góðri stöðu til að leggja til og sjá til þess að beiting annarra úrræða feli í sér dómsmálaviðbragð við frömdum brotum. Stundum er þetta á valdi saksóknara eins en dómari kann að þurfa að samþykkja þetta fyrirkomulag til að hætta við málsmeðferðina.
14. Í öðrum löndum er þó hlutverk saksóknara miklu léttvægara en dómara sem ræður því einn hvort málsmeðferð skuli hætt og er saksóknari þá bundinn af því að virða meginregluna um lögboðna saksókn.
15. Önnur úrræði verða að vera samkvæmt þeim markmiðum sem stýra aðgerðum refsivörslu, sem eru að koma í veg fyrir endurtekningu brota, aðstoða við bætur á skaða sem samfélagið hefur orðið fyrir, taka tillit til hagsmuna brotþola, styðja rétt til varnar, móta gilt svar við ólögumætum aðgerðum og forðast endurtekningu brotsins.

16. Löggjöf sumra landa kveður á um að önnur úrræði skuli notuð þegar refsing virðist ónauðsynleg til að komast hjá endurtekningu brotsins.
17. Hugmyndin um aðgerð sem er ekki mjög ógnandi við samfélagið endurspeglast í löggjöfum margra landa. Þó er notkun annarra úrræða en saksóknar stundum skýrt afmörkuð að því er varðar alvarlegustu brotin svo sem mansal eða hryðjuverk og alvarleg brot sem tengist mjög almannahagsmunum.
18. Önnur úrræði en saksókn, þar sem möguleika má auka jafnt og þétt, eru til marks um mótunarstig í þróun samfélagsins og nútímavæðingu réttarkerfis (sem er kærkomið) andspænis hefðbundnu kerfi sem felur eingöngu í sér skilorðsbundna eða óskilorðsbundna fangavist eða sektir, einkum varðandi brotaunglinga eða unglinga sem hafa ekki áður hlotið dóm.
19. Þessi úrræði stuðla að því að brotamaður sætti sig við viðbragð réttarkerfisins og mögulega brotaþoli ef sá síðarnefndi er hæfilega tengdur þeim. Stundum kveða lögin á um að brotaþoli geti mótmælt niðurfellingu saksóknar. Þetta er gert með endurskoðun ákvarðana embættis saksóknara, annað hvort af hálfu yfirmanns saksóknara eða dómstóls á æðra dómstigi. Í sumum aðildarríkjum eru engin önnur úrræði án samþykkis brotaþola.
20. Önnur úrræði hafa einnig þann kost að útskúfa ekki brotamönnum úr samfélaginu og hvetja þess í stað til endurhæfingu þeirra; í sumum löndum mælir meðferð sakamála með upptöku slíkra úrræða þegar brotið virðist hafa verið framið í hugsunarleysi en lítilsvirðingu fyrir lögum og bönnum.
21. Önnur úrræði gefa bótum auknari merkingu fyrir samfélagið en einföld greiðsla peninga (of yfirborðskennd samviskubót) eða fangavist.
22. Önnur úrræði en fangavist fækka fögum í Evrópu þar sem mörg fangelsi eru yfirfull og rekstur fangelsa tekur of mikinn hluta af fjárveitingu til dómskerfisins.
23. Önnur úrræði geta dregið úr vinnuálagi dómstóla en skapa oft saksóknaraembættum mikla vinnu við að skipuleggja þau.
24. Þó ber ekki að líta á þau sem sparnaðarúrræði; í raun krefjast þau mikilla efnislegra leiða -einkum aðstöðu-og mannafla, mikils undirbúnings, almennrar fræðslu og upplýsinga um eðli annarra úrræða en saksóknar, vel þjálfðra einstaklinga til að framkvæma og fylgja eftir (t.d. sáttasemjarar) ásamt saksóknurum; þetta fólk verður að fá hæfilega þóknun og vera fagmenntað frekar en velþenkjandi sjálfboðaliðar, rétt eins og félagasamtök sem reka opinbera þjónustu eru hæf fyrir opinbera styrki.
25. Í sumum aðildarríkjum telur löggjöfin og takmarkar mál þar sem beita má öðrum úrræðum. Í öðrum tilvikum er þetta gert fyrir tilstilli óbindandi lagagerninga.

Samkvæmt tilmælum, Rec (2000) 19⁵ og með það í huga að efla sanngjarna, samkvæmna og skilvirka starfsemi saksóknara á þessu sviði, ættu aðildarríki að leitast við að:

- skilgreina almennar viðmiðunarreglur fyrir framkvæmd þessarar afbrotastefnu;
- skilgreina almennar meginreglur og skilyrði til að nota með tilvísun móti hvaða ákvarðanir skuli taka í einstaka málum til að vinna gegn geðþóttaúrskurðum.

26. Upplýsa ber almenning um ofangreint kerfi, viðmiðunarreglur, meginreglur og skilyrði. Ráðlegt er að leggja drög að sérstöku fyrirkomulagi sem á að lýsa framkvæmd ofangreindra viðmiðunarreglna.
27. Áður en önnur úrræði en saksókn verða samþykkt, ætti að meta hagrænar, stjórnunarlegar og kerfislegar aðstæður til að athuga hvort hægt sé að framkvæma þessi úrræði með hagkvæmum og raunhæfum hætti.

DÆMI UM ÖNNUR ÚRRÆÐI EN SAKSÓKN ÚR STARFI AÐILDARRÍKJA EVRÓPURÁÐSINS

28. Eftirtektarverðir eru ýmsir góðir starfshættir við framkvæmd annarra úrræða en saksóknar í aðildarríkjum Evrópuráðsins. CCPE vill vekja athygli á nokkrum þeirra.
29. „Rappel á la loi“ (viðvörðun dómara) er oft notað úrræði í sumum aðildarríkjum þar sem það nefnist „áminning“ þegar hún er veitt með formlegum hætti af sérhæfðum leiðbeinanda og þá einkum fyrir ólöggráða börn; saksóknari eða annar bær fulltrúi dómsmálayfirvalda ræðir alvarlega við lögbrjót eða fulltrúa hans/hennar, þar sem minna verður lögbrjót á ákvæði laga og hættuna á refsingu við endurtekið brot. Markmiðið er að lögbrjótar geri sér grein fyrir afleiðingum gerða sinna fyrir samfélagið, brotþola og þau sjálf. Þessi viðvörðun er notuð þegar um er að ræða minni háttar óknytti eða við einstök brot aðila sem ekki áður hafa hlotið dóm. Önnur svipuð aðferð er notuð í kerfum uppbyggilegrar réttvísi og felur í sér samtal um alvarleika gerðanna, o.s.frv.
30. Vísa má lögbrjótum á læknisfræðilega, félagslega eða faglega stofnun; saksóknari eða annar bær fulltrúi dómsmálayfirvalda fyrirskipar þeim sem brotið hefur af sér að hafa samband við tilgreindan aðilda, til dæmis samtök þar sem hann eða hún fær fræðslu eða menntun um þema sem tengist brotinu; til dæmis ef um er að ræða umferðarlagabrot fær viðkomandi námskeið þar sem fjallað er um umferðarreglur, hittir einstaklinga sem eru alvarlega fatlaðir eftir umferðarslys og á þetta að hjálpa lögbrjótum að skilja afleiðingar glannaaksturs. Annað dæmi: Þar sem uppeldi unglings er alvarlega áfátt er hægt að bjóða foreldrum sem „ráða ekki við unglingsinn“ námskeið í „uppeldi“. Fyrir brot undir áhrifum áfengis er hægt að bjóða námskeið í meðferð matvæla; fyrir unga lögbrjóta sem eru sekir um óspektir eða kynþáttahatur eða andfélagslega hegðun er hægt að bjóða fræðslu um ríkisborgararétt svo að unglingsarnir skilji alvarleika gerða sinna og bæti ráð sitt.
31. Reglusetning aðstæðna sem teljast brot bægir oftast frá hratt og örugglega þeirri truflun sem brotið veldur; til dæmis öikumenn sem geta ekki framvísað ökuskírteini við

⁵ Sjá 36 mgr. greinargerðarinnar

reglubundna vegakönnun fá boð um að gera það daginn eftir. Á sviði umhverfisverndar og borgarskipulags er oft einkum þægilegt og fælandi úrræði að koma á upphaflegu ástandi vegna þeirrar vinnu sem það kostar.

32. Þjáningar vegna brota má stundum bæta, hvort sem það felst í að skila þýfi eða með fébótum eða afsökunarbeiðni til brotaþola. Slíkur jöfnuður er stundum hluti af sáttameðferð milli lögbrjóts og brotaþola sem staðfestir samkomulag aðilanna um skilmála þess og þar sem samband milli þeirra er líklegt í framtíðinni er þetta vörn gegn endurtekningu brots -nefna má sem dæmi samfélagsþjónustu.
33. Að láta unga lögbrjóta bæta fyrir brot sín getur falist í fræðandi aðgerð sem ólögráða ungmenninu er skylt að sinna, til dæmis ólaunað starf á heimili aldraðs aðila, afsökunarbréf til brotaþola, o.s.frv.
34. Hægt er að skylda geranda í heimilisofbeldi að undirgangast aðskilnað fjölskyldu.
35. Hægt er að láta aðila sem hefur ekki brotið af sér áður sæta eftirliti ef hann eða hún er ekki lengur grunuð um að hafa framið brot eða ætla sér að fremja frekari brot.
36. Hægt er að leggja til sáttagerð við lögbrjót sem samþykkir viðurlögin sem réttarkerfið staðfestir; afhendir ökuskírteini sitt, ólaunuð vinna, bannað að vera á ákveðnum stöðum, greiðsla fjárhæðar. Þetta fyrirkomulag, staðfest af dómara, er mjög líka viðurkenning á sekt en telst „annað úrræði en saksókn“ þar sem í því felst ekki dómur og fer ekki á sakaskráð. Í sumum löndum telst fjársekt til annarra úrræða.
37. Fyrirskipa má fíklum að fara í meðferð (í sumum löndum er ekki lengur kært fyrir notkun fíkniefna; heldur meðferð).
38. Í sumum löndum er einnig tekið tillit til tilefnis brotsins og framkomu viðkomandi; ákveðin tilefni eins og kynþáttahatur, mismunun eða kyn getur útilokað annað úrræði.
39. „Virkið iðrun“ er úrræði sem má beita við eftirtaldar aðstæður: brotið er ekki alvaralegt og er fyrsta brot; full játning lögbrjóts á sekt; aðstoðað við að koma upp um brotið; lögbrjótur vinnur með réttarkerfinu; skaðabætur vegna brotsins og samfélaginu stafar ekki frekari hættu af brotinu vegna iðrunar.
40. Málamiðlun og sáttumleitanir í sakamálum eru úrræði sem geta komið að gagni þar sem það á við, ásamt öðrum úrræðum en saksókn.
41. Ef viðkomandi aðilar hlíta öðrum úrræðum eru þeir ekki saksóttir. Í sumum löndum er ekki vísað til úrræðisins á sakaskrá. Hinsvegar ef úrræði er ekki hlýtt getur saksóknari íhugað saksókn og dóm.

STAÐA BROTAÞOLA

42. Mikilvægt er að vernda réttindi brotaþola og í ríkjum sem viðurkenna ákvörðunarfrelsi í saksóknum geta brotaþolar, hvort sem það eru einstaklingar eða hópar, óskað endurskoðunar ef kvörtun hefur verið felld niður vegna annars úrræðis en saksóknar. Í sumum löndum er það á valdi brotaþola að ákveða hvort sækja skuli til saka eða ekki í tilteknum afmörkuðum málum sem skaða ekki samfélagið.
43. Annað úrræði ætti enn fremur að vera ákveðið svar í hlutfalli við brotið og þá truflun eða þjáningar sem það hefur valdið.
44. Það virðist sérlega æskilegt og árangursríkt í að koma í veg fyrir þróun ofbeldishneigðar, skilningsleysi gagnvart brotaþola og ágreiningsþráhyggju að hafa brotaþola með í ráðum við að velja málsmeðferð og úrræði (málamiðlun, jöfnun eða sátt).

NIÐURSTÖÐUR

45. Í ljósi könnunar meðal aðildarríkja Evrópuráðsins og samkvæmt tilmælum ráðstefnu ríkissaksóknara sem var þar á undan, telur CCPE að:
- nútíma refsivarsla sem er sniðin að þörfum samfélags okkar ætti að beita öðrum úrræðum en saksókn þegar eðli og kringumstæður brotanna gera það kleift og viðkomandi yfirvöld ríkis ættu að tryggja almenna fræðslu og upplýsingar um eðli og kosti í almannapágu annarra úrræða en saksóknar;
 - Álagning fjársekta og fangavistar, í sjálfu sér, telst ekki nægilega virkt og næmt svar við brotum á lögum í byrjun 21. aldarinnar, hvort sem ætlunin er að koma í veg fyrir endurtekin brot, bæta tjón, leysa ágreining eða uppfylla væntingar samfélags og brotaþola;
 - aðildarríki ættu að taka tillit til gerninga og nýrra möguleika við mótum hæfilegra og mismunandi viðbragða við brotum;
 - með það í huga að efla sanngjarna, stefnufasta og skilvirka starfsemi saksóknara, þarf að skilgreina skýrar reglur, almennar viðmiðunarreglur og forsendur fyrir framkvæmd afbrotastefnu sem tengist öðrum úrræðum en saksókn; viðkomandi yfirvöld ríkis ættu því að taka upp ákvæði sem verða gerð opinber til að koma á með virkum hætti slíkum öðrum úrræðum;
 - beita verður öðrum úrræðum með sanngirni og samræmi samkvæmt viðmiðunarreglum viðkomandi lands, samkvæmt jafnræðisreglu og með það í huga að hindra geðþóttaúrskurði í einstaka málum;
 - til að tryggja gegnsæi og ábyrgð ættu saksóknarar að geta skýrt frá ástæðum fyrir því að beita öðrum úrræðum innan staðar, svæðis eða á landsvísu, gegnum fjölmiðla eða opinberar skýrslur án þess að grípa ranglega inn í sjálfstæði eða sjálfræði saksóknara;
 - viðeigandi efni og mannaflí ætti að vera tiltækur embætti saksóknara og öðrum viðkomandi yfirvöldum ríkisins til þetta að skilvirkt, viðeigandi og skjótt svar megi veita með öðrum úrræðum;

- h. innleiðing annarra úrræða ætti ekki að stýrast af efnahagsástæðum heldur til að koma á hágæða réttarkerfi með skjótum og virkum úrlausnum;
- i. saksóknarar ættu að hafa frumkvæði að og beita slíkum öðrum úrræðum þar sem þeir hafa nauðsynlegt vald til þess; engin ótilhlýðileg íhlutun ætti að vera í starfsemi saksóknara þegar þeir beita ákvörðunarfrelsi sínu við slík mál;
- j. aðildarríki og viðkomandi yfirvöld ættu að móta viðeigandi fræðsluskipulag og áætlanir og styðja samtök og fagfélög sem geta veitt hágæða aðstoð við framkvæmd annarra úrræða en saksókn;
- k. önnur úrræði verða að vernda hagsmunum brotþola og enn fremur gera þeim kleift að vera virkari gegnum gæði bóta, viðbragðshraða og samskipta sem eru svo hafin milli lögbrjótis og brotþola, ef það á við;
- l. önnur úrræði en saksókn mega aldrei svipta brotþola réttinum til að óska þess að réttinda þeirra sé gætt;⁶
- m. önnur úrræði ættu aldrei að leiða til sniðgöngu reglna um sanngjörn réttarhöld með því að dæma aðila sem er saklaus eða ekki er hægt að dæma vegna réttarfarshindrana eins og tímamarka saksóknar eða þegar vafi leikur á ábyrgð auðkenns lögbrjótis eða umfang tjóns sem leiddi af brotinu;
- n. samþykkt eins annars úrræðis ætti að útiloka að fullnustu lokinni saksókn vegna sömu gagna (*ne bis in idem*);
- o. ef meintum lögbrjótum eru boðin önnur úrræði ætti að upplýsa þá um hvort neitun eða ófullnægjandi auðsveipni af þeirra hálfu leiðir til refsandi saksóknar;
- p. aðildarríki og viðkomandi yfirvöld sem fá sérstaklega upplýsingar CCPE gætu haft til hliðsjónar góða starfshætti annarra kerfa til að auka gæði viðbragða þeirra við brotum;
- q. aðildarríki gætu íhugað að ganga frá tvíhliða eða fjölhliða samningum til að beita á svæði annars ríkis tilteknum öðrum úrræðum eins og meðferðarúrskurðum, ökukennslu eða foreldrafræðslu, o.s.frv.

46. CCPE mælir með því að ráðherranefnd Evrópuráðsins íhugi önnur úrræði en saksókn varðandi virka beitingu þeirra í aðildarríkjunum sem og mögulega umfjöllun um tilhlýðilega bindandi og valfrjálssa gerninga um önnur úrræði en saksókn og fullnustu þeirra yfir landamæri.

47. CCPE óskar að bjóða til eins funda sinna einum eða fleiri saksóknurum frá ólíkum réttarkerfum sem hafa unnið að virkri framkvæmd annarra úrræða en saksókn til að fá reynslusögur þeirra og útbúa nýsigögn til miðlunda til bærra yfirvalda.

48. CCPE er reiðubúið til að vinna með CDPC, CCJE og CEPEJ til að koma sjónarmiðum saksóknara á framfæri við þessa aðila varðandi önnur úrræði en saksókn.

⁶ Sjá tilmæli nr. (85)11 frá ráðherranefndinni um stöðu brotþola innan ramma refsiréttar og málsmeðferðar.