

Tillaga til þingsályktunar

um aðgerðir gegn kynferðisbrotum og aukinn
stuðning við þolendur þeirra.

Flm.: Gísli Rafn Ólafsson, Andrés Ingi Jónsson,
Arndís Anna Kristínardóttir Gunnarsdóttir, Björn Leví Gunnarsson,
Halldóra Mogensen, Þórhildur Sunna Ævarsdóttir.

Alþingi ályktar að fela dómsmálaráðherra að undirbúa og koma í framkvæmd sérstakri áætlun um aðgerðir gegn kynferðisbrotum og aukinn stuðning við þolendur þeirra. Í aðgerða-áætlun ráðherra verði lögð áhersla á eftirfarandi þætti:

- Rannsókn kynferðisbrota hjá lögreglunni verði eflð, m.a. með áframhaldandi fjármagni til að auka mannafla og þjálfun og símenntun lögreglumanna og starfsfólks lögreglunnar, einkum með tilliti til stafræns kynferðisofbeldis og tælingarmála. Sett verði sérstakt markmið um að stytta málsmeðferðartíma verulega og tryggja að mál séu ekki felld niður vegna tímaskorts, mistaka, tafa eða annarra annmarka á rannsókn.
- Málsmeðferð kynferðisbrota hjá saksóknaraembættum verði styrkt, m.a. með auknu fjármagni svo að unnt verði að auka mannafla og þjálfun og símenntun starfsfólks. Sett verði sérstakt markmið um að stytta málsmeðferðartíma verulega og tryggja að mál séu ekki felld niður vegna tímaskorts, mistaka, tafa eða annarra annmarka á rannsókn.
- Fjármagn til fjálsra félagasamtaka sem veita þolendum kynferðisbrota stuðning og þjónustu verði aukið.
- Unnin verði rannsóknarskýrsla um meðferð kynferðisbrotamála í réttarkerfinu og upplifun þolenda af kerfinu. Skoðað verði hvernig stytta megi málsmeðferðartíma og styðja betur við þolendur.
- Unnin verði rannsóknarskýrsla um refsíákvörðunarástæður. Verði m.a. vikið að tímalengd lögreglurannsókna og ákærvalds varðandi kynferðisbrot, hlutfalli niðurfelldra mála og ástæðum niðurfellingar, rökstuðningi refsíákvörðunarástæðna og þróun á þyngd refsinga á öllum dómstigum.
- Bætur til þolenda kynferðisbrota verði tryggðar með aðkomu ríkissjóðs, annaðhvort með endurskoðun á lögum nr. 69/1995, um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, eða með því að koma á fót sérstakri bótanefnd að norskri fyrirmynd. Þá skal aðgengi að gjafsókn aukið svo að þolendur þurfi ekki að hafa fjárhagslegar áhyggjur af því að sækja rétt sinn.
- Aðkoma þolenda kynferðisbrota að málarekstri verði aukin enn frekar, svo sem með því að lögfesta ákvæði um aðild þeirra að málum og möguleika þeirra á að spyrja spurninga og koma að upplýsingum og sönnunargögnum, auk þess sem hlutverk réttargæslumanna verði útvíkkað í sama tilgangi.
- Aðgengi að sálfræðipjónustu og aðstoð fagaðila verði eflð á öllum stigum máls, frá því að mál er tilkynnt og þar til því lýkur eða er felld niður.

9. Opinber stuðningur verði eflður og úrræðum fjölgað fyrir þolendur kynferðisbrota um allt land, sérstaklega fyrir þolendur á aldrinum 14–18 ára.
10. Ofbeldi meðal ungs fólks í nánú sambandi verði rannsakað til að meta umfang, tíðni og alvarleika.

Við undirbúning aðgerðaáætlunar hafi ráðherra samráð við hagsmunasamtök þolenda og jaðarsettra hópa, fulltrúa úr fræðasamfélaginu, lögregluembætti, saksóknaraembætti, fulltrúa bráðamóttöku fyrir þolendur kynferðisofbeldis og aðra sem ráðherra telur rétt að hafa samráð við.

Ráðherra kynni Alþingi tilbúna og tímasetta aðgerðaáætlun eigi síðar en við lok árs 2024.

Greinargerð.

Tillagan var áður flutt á 152. og 153. löggjafarþingi (39. mál). Hún er nú lögð fram að nýju með smávægilegum breytingum og uppfærslu á greinargerð að teknu tilliti til umsagna umsagnaraðila.

Með þingsályktunartillögu þessari er lagt til að ráðherra undirbúi og komi í framkvæmd aðgerðaáætlun gegn kynferðisbrotum og um aukinn stuðning við þolendur kynferðisbrota. Nýjasta bylgja metoo frá því á haustmánuðum 2021 sýndi að stjórnvöld eiga mikið verk fyrir höndum þegar kemur að því að uppræta það þjóðfélagsmein sem kynferðisbrot eru. Nauðsynlegt er að grípa til róttækra aðgerða til að bregðast við þessu útbreidda og víðtæka vandamáli. Af frásögnum brotaþola má ráða að kerfin sem sett hafa verið upp hafi ítrekað brugðist þolendum og ekki breyst í takt við baráttu undanfarinna ára fyrir réttlæti í málaflökknum. Nauðsynlegt er að setja fram og koma til framkvæmda sérstakri aðgerðaáætlun til að berjast gegn kynferðisbrotum og efla stuðning við þolendur slíkra brota.

Aðgerðir stjórnvalda.

Starfað var samkvæmt aðgerðaáætlun um meðferð kynferðisbrota á árunum 2018–2022. Um var að ræða áætlun sem unnin var af samráðshópi sem skipaður var í mars 2016 af þáverandi innanríkisráðherra, Ólöfu Nordal, en hópnun var falið að setja fram tillögur um aðgerðir með það að markmiði að tryggja vandaða, skilvirka og réttláta málsmeðferð við rannsókn mála á því sviði og að auka traust á réttarkerfinu. Aðgerðaáætlunin kom til framkvæmda í febrúar 2018, í tíð Sigríðar Á. Andersen dómsmálaráðherra. Stöðugildum hjá lögreglunni var fjölgað auk þess sem bætt var við stöðugildum hjá héraðssaksóknara og ríkissaksóknara. Þá var haldin sérstök ráðstefna til að hvetja til árvekni og stýrihópur á vegum forsætisráðherra var skipaður til að fylgja eftir innleiðingu áætlunarinnar. Innleiðingunni er nú lokið samkvæmt vef dómsmálaráðuneytisins og má því álykta sem svo að allir helstu verkþættir hennar séu komnir til framkvæmda.

Nú er í gildi aðgerðaáætlun um meðferð kynferðisbrota 2023–2025, sem birt var í mars 2023.¹ Þá er einnig vert að hafa í huga þingsályktun Alþingis nr. 37/150, sem samþykkt var hinn 3. júní 2020, en samkvæmt henni fól Alþingi forsætisráðherra, mennta- og menningarmálaráðherra, félags- og barnamálaráðherra og heilbrigðisráðherra að koma á skipulögðum forvörnum meðal barna og ungmenna gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni. Forvarnirnar yrðu samþættar kennslu- og skólastarfi á öllum skólastigum, á frístundaheimilum og í félagsmiðstöðvum, íþrótt- og æskulýðsstarfi og öðru tómstundastarfi. Alþingi ályktaði jafnframt að unnið yrði samkvæmt tiltekinni framtíðarsýn og stefnumótandi aðgerðaáætlun fyrir árin 2021–2025 og að taka skyldi mið af markmiðum hennar við gerð fjárlaga og

¹ https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Domsmlaraduneytid/ymsar-skrar/Adgerdaa%e3%a6tlun_um_medferd_kynferdisbrota_2023_2025.pdf

fjármálaáætlunar fyrir árin 2021–2025. Framtíðarsýn aðgerðaáætlunarinnar var metnaðarfull og hefur henni að einhverju leyti verið komið til framkvæmda samkvæmt upplýsingum frá forsætisráðuneytinu, þó að vinna við suma verkþætti sé ekki hafin. Dómsmálaráðherra er ekki þátttakandi í þessu forvarnaverkefni og tekur það því ekki til undirstofnana hans, svo sem lögreglunnar eða saksóknara. Mörgum jákvæðum breytingum hefur verið komið til leiðar, líkt og sjá má í Samantekt um aðgerðir ríkisstjórnarinnar gegn kynbundu og kynferðislegu ofbeldi og áreitni 2020–2023.² Betur má þó ef duga skal og fjallar tillaga þessi til þingsályktunar um þau atriði þar sem gera má enn betur í málaflokknum til hagsbóta fyrir þolendur kynferðisofbeldis.

Árangur aðgerða stjórnvalda.

Á undanförunum árum hefur það sýnt sig í auknum mæli að þolendur kynferðisbrota bera ekki fullt traust til lögreglu og dómstóla til að rannsaka mál og dæma í þeim með sanngjörnum hætti. Margt bendir til þess að aðeins lítið hlutfall gerenda í slíkum málum þurfi að sæta refsíabyrgð vegna þeirra brota sem þeir fremja. Raunsæjasta myndin af tíðni kynferðisofbeldis er því að öllum líkindum sú sem má fá með því að greina upplifun brotþola af réttarkerfinu. Stígamót, grasrótarsamtök sem berjast gegn kynferðisofbeldi og veita aðstoð fyrir þolendur kynferðisofbeldis, hafa m.a. staðið fyrir öflugri fræðslu og upplýsingaveitu um stöðu þolenda kynferðisofbeldis og hafa gefið greinargóðar upplýsingar um réttarkerfið frá sjónarhóli þolenda. Þau hafa staðið að útgáfu á eigin vegum, skrifað umsagnir um þingmál og komið upplýsingum til fjölmiðla. Í ársskýrslum Stígamóta er gefin út árleg tölfræði sem byggist á upplýsingum frá skjólstæðingum þeirra. Við mat á því hversu mörg brot eru framin ár hvert geta ný mál brotþola sem leita ráðgjafar Stígamóta gefið nokkra hugmynd um tíðni brota á ári. Þó að í einhverjum tilvikum kunni að vera um eldri brot að ræða gefur tíðni nýrra mála vísbendingu um hversu margir einstaklingar verða fyrir afbrotum á hverju ári auk vísbendingar um þróunina frá ári til árs.

Sé lítið til undanfarinna ára má sjá að árið 2017 var heildarfjöldi nýrra mála 453, en það ár var um að ræða mesta fjölda nýrra brotþola frá árinu 1992. Árið 2018 voru nýir brotþolar 386, árið 2019 voru þeir 385.³ Samkvæmt upplýsingum frá Stígamótum var fjöldi nýrra brotþola árið 2020 talsvert minni, 299, að líkindum vegna samfélagslegra takmarkana í tengslum við heimsfaraldur kórónuveiru. Nýir brotþolar hafa svo aldrei verið fleiri en árið 2021, þegar 465 nýir brotþolar leituðu aðstoðar Stígamóta. Árið 2022 voru nýir brotþolar 397.⁴

Við mat á því hvort framangreindar tölur um fjölda brotþola gefi raunsæja mynd af tíðni brota má líta til upplýsinga ríkislögreglustjóra um fjölda grunaðra í kynferðisbrotum. Eftirfarandi tafla sýnir yfirlit yfir fjölda grunaðra á árunum 2010–2023.

Tafla 1. Fjöldi grunaðra í kynferðisbrotamálum.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Karl	229	241	256	508	299	307	306	326	415	460	326	390	412	343
Kona	6	8	14	9	14	10	15	8	20	32	21	25	20	22
Fjöldi grunaðra	235	249	270	517	313	317	321	334	435	492	347	415	432	365

² https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Mannrettindi-og-jafnretti/Jafnretti/Samantekt%20um%20a%20ger%20b%20ir%20r%20adkiststj%20b3mrinnar%20gegn%20kynbundu%20og%20kynfer%20b%20islegu%20ofbeldi%20og%20c%20a%20lreitni%202020-2023_lokaskjal.pdf

³ https://stigamot.is/wp-content/uploads/2022/08/Stigamot_Arsskyrsla_2021.pdf

⁴ <https://stigamot.is/wp-content/uploads/2023/07/arsskyrsla2022.pdf>

Mikilvægt er að hafa í huga að sú tölfræði sem hér birtist er þeim annmarka haldin að hún getur ekki gefið mynd af þeim brotum þar sem gerendur eru fleiri en einn. Samkvæmt ársskýrslum Stígamóta frá árunum 2008–2023 eru ofbeldismenn fleiri en einn í um og yfir 30% tilfella.⁵

Árið 2023 var fjöldi ofbeldismanna 573 talsins samkvæmt ársskýrslu Stígamóta, en aðeins 365 grunaðir samkvæmt upplýsingum lögreglu.⁶ Árið 2022 var fjöldi ofbeldismanna 581 talsins samkvæmt ársskýrslunni, en sama ár voru aðeins 432 grunaðir um brot samkvæmt upplýsingum lögreglu. Árið áður voru ofbeldismenn 641, en fjöldi grunaðra var 415.⁷ Árið 2020 var fjöldi ofbeldismanna 487, en fjöldi grunaðra var 347.⁸ Sjá má að fjöldi grunaðra er því aðeins hluti þess fjölda sem brotapolar töldu hafa beitt sig ofbeldi. Sé litið til þess að brotapolar nýta ekki allir þjónustu Stígamóta liggur í augum uppi að aðeins hluti ofbeldismanna liggur nokkurn tímann undir grun af hálfu lögreglu. Verður að líta svo á að um ágalla á kerfinu sé að ræða og að rétt sé að ráðist verði í úrbætur þar á.

Þá er einnig nauðsynlegt að líta til þess hversu áhrifaríkt réttarkerfið er í að tryggja að gerendur í kynferðisofbeldismálum sæti refsíðabyrgð vegna brota sinna. Líta má til þess hversu stórt hlutfall gerenda í kynferðisofbeldismálum eru dæmdir fyrir brot sín fyrir dómstólum. Af öllum þeim málum sem Stígamótum bárust árið 2021 var lögð fram kæra til lögreglu í u.þ.b. 10% málanna. Af þeim málum sem voru kærð til lögreglu var gefin út ákæra í 23,4% tilfella. Af þeim málum þar sem ákæra var gefin út lauk 13,3% með sýknu, í 6,7% tilfella lauk málinu með skilorðsbundnum dómi og í 66,7% tilfella lauk málinu með fangelsisdómi. Í öðrum málum var dómur annaðhvort ekki fallinn þegar skýrslan var gefin út eða óvíst var um afdrif málsins. Ef miðað er við þann fjölda mála þar sem kært var til lögreglu þá lauk aðeins um 15% þeirra með fangelsisdómi. Þá eru ótalin öll þau mál, sem eru í miklum meiri hluta, þar sem brotali kaus að kæra málið ekki til lögreglu. Ljóst hlýtur því að vera, óháð því hver raunverulegur fjöldi brota er, að aðeins lítið brot gerenda þarf að sæta refsíðabyrgð fyrir brot sín. Sé horft til undanfarinna ára er hlutfall sakfelldra að mörgu leyti sambærilegt. Þetta lága hlutfall sakfellinga, séð frá sjónarhóli þolenda, hlýtur að teljast óásættanlegt og kallar á tafarlaus viðbrögð af hálfu stjórnvalda.

Nokkuð erfitt er að leggja mat á árangur aðgerða stjórnvalda hingað til, jafnvel þó að áður nefnd aðgerðaáætlun hafi verið að fullu komin til framkvæmda. Uppi eru vísbendingar um að árangur aðgerða hafi ekki verið nægilega afgerandi til að hafa teljandi áhrif á það gríðarlega lága hlutfall sakfellinga sem við búum við. Að sama skapi virðist brotum ekki fækka milli ára, sé litið til tölfræði lögregluársins 2022.⁹ Með vísan til framansagðs verður því að álykta sem svo að nauðsynlegt sé að grípa til frekari aðgerða til að bæta málsmeðferð bæði hjá lögreglu og handhöfum ákærvalds, stuðla að því að þolendur treysti kerfinu og fái betri þjónustu og að tryggja að gerendur sæti ábyrgð vegna þeirra brota sem þeir fremja.

Tíðni kynferðisbrota á Íslandi.

Undanfarin ár hefur komið sífellt betur í ljós hve algeng kynferðisbrot og kynferðisofbeldi er í íslensku samfélagi. Nauðsyn þess að grípa til þeirra aðgerða sem hér eru lagðar fram ræðst einmitt af því hversu útbreitt slíkt ofbeldi er. Til þess að varpa betur ljósi á umfang

⁵ <https://stigamot.is/wp-content/uploads/2023/07/arsskyrsla2022.pdf>

⁶ <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2024/03/Kynferdisbrot-Aukaadild-og-sakb.-fyrir-ytri-vef-2023-16.02.2024.pdf>

⁷ https://stigamot.is/wp-content/uploads/2022/08/Stigamot_Arsskyrsla_2021.pdf

⁸ https://stigamot.is/wp-content/uploads/2022/03/stigamot_arsskyrsla_2020_vef.pdf

⁹ www.logreglan.is/wp-content/uploads/2022/05/Kynferdisbrot-Aukaadild-og-sakb.-fram-til-april-2022-fyrir-ytri-vef.pdf

vandans er hægt að líta til þess hvaða tölulegu upplýsingar eru fyrir hendi um tíðni slíkra brota og einnig hvernig Ísland er í samanburði við nágrannalönd.

Ísland í samanburði við önnur ríki á Norðurlöndum.

Í tölfræðigagnagrunni EUROSTAT er að finna upplýsingar um efnisflokkaðar staðtölur um afbrot úr málaskrá evrópskra lögregluembættar. Þær upplýsingar gefa hugmynd um tíðni kynferðisbrota á Íslandi í samanburði við önnur ríki á Norðurlöndum og önnur Evrópuríki. Við skoðun slíkra gagna má sjá að kynferðisbrot, einkum nauðganir, virðast tíðari í norð-vesturhluta Evrópu en í austur- og suðurhluta álfunnar. Er Svíþjóð meðal þeirra ríkja Evrópu-sambandsins þar sem nauðganir eru algengastar samkvæmt tölum EUROSTAT og tölur fyrir Ísland eru einnig meðal hinna hæstu. Álitamál er hvort þetta skýrist af raunverulegri brota-tíðni eða mismunandi skilgreiningum á kynferðisbrotum og aðferðum við skráningu þeirra. Eigi að síður getur slík tölfræði gefið hugmynd um raunverulega tíðni brota, sérstaklega þegar hún er borin saman við þau lönd sem hvað mestu deila með okkur Íslendingum hvað varðar samfélagsgerð. Sjá má tölurnar í eftirfarandi töflu:

Tafla 2. Tíðni kynferðisbrota á Íslandi og annars staðar á Norðurlöndum.

	Kynferðisofbeldi, tilvik á 100.000 íbúa	Nauðgun, tilvik á 100.000 íbúa	Kynferðisbrot, tilvik á 100.000 íbúa
2021			
Danmörk	108,61	45,51	63,10
Finnland	90,64	35,65	54,99
Svíþjóð	217,72	89,74	121,74
Ísland	177,06	57,21	15,46
Noregur	107,12	45,83	51,92
2020			
Danmörk	92,22	37,35	54,87
Finnland	73,52	27,47	46,04
Svíþjóð	204,73	80,02	112,00
Ísland	142,80	43,39	13,18
Noregur	94,27	41,62	44,51
2019			
Danmörk	84,3	35,3	49,0
Finnland	72,6	27,4	45,3
Svíþjóð	195,11	80,85	108,9
Ísland	184,32	60,2	19,9
Noregur	95,0	41,2	46,7
2018			
Danmörk	95,8	38,3	57,5
Finnland	64,2	25,3	38,9
Svíþjóð	190,4	74,8	111,6
Ísland	158,1	75,5	11,48
Noregur	109,4	48,42	51,6

2017			
Danmörk	83,4	31,3	52,0
Finnland	55,5	22,6	32,9
Svíþjóð	188,8	69,7	115,1
Ísland	140,7	62,9	20,4
Noregur	107,1	43,9	55,1

Þessar tölur benda til þess að í það minnsta á árunum 2017–2021 hafi tíðni tilkynntra kynferðisbrota hér á landi verið umtalsvert hærri en í flestum öðrum ríkjum á Norðurlöndum, að Svíþjóð undanskilinni. Þá er vert að nefna að samkvæmt skýrslu Hildar Fjólu Antonsdóttur um réttláta málsmeðferð með tilliti til þolenda kynferðisbrota frá 2019 er staða þolenda lakari á Íslandi en í nágrannalöndunum.¹⁰

Þróun undanfarinna ára.

Tölur um kynferðisbrot hér á landi má nálgast í útgáfum ríkislögreglustjóra á afbrotatölfræði sem eru aðgengilegar á vefsvæði embættisins og frá þjónustusviði ríkislögreglustjóra fyrir árið 2020. Eftirfarandi tafla hefur að geyma fjölda skráðra kynferðisbrota á árunum 2012–2023:

Tafla 3. Fjöldi kynferðisbrota.

	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Blygðunarsemisbrot (209. gr.)	28	51	79	96	122	71	59	91	44	60	63	46
Nauðgun (194. gr.)	121	208	188	158	215	263	213	185	178	129	180	122
Klám/barnaklám (1.–4. mgr. 210. gr.)*		2	3		8	27	26	61	33	26	41	24
Barnanið. Myndir o.fl. (210. gr. a – 210. gr. b)	26	24	35	44	41							
Kynferðisbrot gegn börnum	71	59	123	130	86	107	97	106	131	143	209	121
Kynferðisleg áreitni (199. gr.)	107	148	103	48	71	40	69	45	45	41	56	29
Vændi (1.–4. mgr. 206. gr.)	17	12	12	40	113	40	9	5	7	12	175	24
Annað (197.–198. gr.)	2	2	2	4	2	3	3	5	4	7	7	1
Kynferðisbrot samtals	372	506	545	520	658	551	476	498	442	419	731	367

* Skráning breyttist 2019 þegar tekið var að skrá barnanið í sérstakan flokk.

Samkvæmt upplýsingum frá þjónustusviði ríkislögreglustjóra haustið 2021 voru að meðaltali 348 einstaklingar ákærðir árlega fyrir kynferðisbrot á árabílinu 2010–2020. Karlar voru að meðaltali 334 (96%) en konur 14 (4%). Árið 2013 var gert sérstakt átak í vændismálum og skýrist fjölgun grunaðra það ár af því. Þá kann samfélagsumræða og herferðir á borð við metoo að hafa þau áhrif að tilkynningum um brot fjölgi og einnig að við slíkar aðstæður sé tilkynnt um eldri mál.

Við skoðun á þeirri tölfræði sem hér um ræðir má merkja aukningu í fjölda skráðra kynferðisbrota frá árunum 2012–2019, en nokkur fækkun er á árinu 2020, sem má að öllum líkindum rekja að miklu leyti til samfélagslegra takmarkana í tengslum við heimsfaraldur kórónuveiru enda fjölgaði þessum brotum jafnskjótt og samkomutakmörkunum var aflétt þannig að þau urðu 661 árið 2021 og 634 árið 2022.¹¹ Hið sama á við um fjölda nauðgana (skilgreindra sem brot gegn 194. gr. hegningarlaga), sem óx mjög á árunum 2012–2018 en féll svo á árunum 2019 og 2020, sem má væntanlega að einhverju leyti útskýra vegna sömu sam-

¹⁰ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=c9ee2c0c-927f-11e9-9442-005056bc530c>

¹¹ <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2023/01/Kynferdisbrot-yfir-12-manudi-2022-fyrir-ytri-vef-jan-2023.pdf>

félagstakmarkana. Hins vegar voru 37% fleiri nauðganir tilkynntar árið 2021 en árið 2020¹² sem bendir enn frekar til þess að um frávík hafi verið að ræða á tímum samkomutakmarkana og sömu sögu segja tölur ársins 2022 en þá voru 184 nauðganir tilkynntar,¹³ 41% fleiri en árið 2020.

Auknar aðgerðir gegn kynferðisbrotum.

Með þingsályktunartillögu þessari eru lagðar til nokkrar viðamiklar og metnaðarfullar aðgerðir sem geta orðið skref í að styrkja meðferð kynferðisbrota í réttarkerfinu og vinna þannig gegn kynferðisbrotum og efla stuðning við þolendur þeirra.

Styrking lögreglu og ákærvalds.

Í fyrsta lagi er lagt til að grípa til sérstakra aðgerða til að efla starfsemi lögreglu og ákærvalds þegar kemur að rannsókn kynferðisbrotamála hjá lögreglunni. Forsenda þess að hægt sé að rannsaka kynferðisbrotamál fyllilega og með viðunandi málsmeðferðartíma er að nægur mannaflí sé til staðar hjá lögregluembættunum sem býr yfir fullnægjandi þekkingu á mála-flokknum. Afleiðingar tafa kynferðisbrotamála eru alvarlegar. Langur málsmeðferðartími er verulega íþyngjandi, bæði fyrir brotþola og sakborninga. Þá hefur langur málsmeðferðartími m.a. verið notaður til að rökstyðja skilorðsbindingu dóma í nauðgunarmálum. Miðað við áratugalanga dómvenju eru fangelsisdómar lengri en eins árs fangelsi að jafnaði ekki skilorðsbundnir vegna alvarleika þeirra, en slíkt hefur þó gerst í kynferðisbrotamálum á nýliðnum árum.

Nauðsynlegt er því að tryggja fjármagn til lögreglunnar sérstaklega í þeim tilgangi að fjölga starfsfólki sem sér um rannsókn kynferðisbrota. Fjármagn hefur verið aukið undanfarin ár, en mikilvægt er að festa áframhaldandi fjármögnun í fjárlögum. Í slíkri vinnu verður það að vera sjálfstætt markmið að stytta málsmeðferðartíma samhliða því sem gæði rannsóknarinnar eru tryggð. Að sama skapi er nauðsynlegt að tryggja fjármagn til að gæta þess að lögreglumenn og starfsfólk lögreglunnar hafi aðgengi að símenntun, sérstaklega þeir aðilar sem starfa með þolendum kynferðisbrota og rannsaka slík mál. Vegna þeirra hröðu breytinga sem hafa orðið í kjölfar vitundarvakningar undanfarinna ára í tengslum við metoo-byldinguna er nauðsynlegt að þeir aðilar sem fást við slík mál hjá lögreglunni uppfæri þekkingu sína reglulega þannig að hún endurspegli nýjustu þekkingu hverju sinni. Einkum hefur borið á því að þolendum finnist þörf á að uppfæra verklag með tilliti til stafræns kynferðisofbeldis sem og í tælingarmálum.

Þá er einnig lagt til að ráðist verði í sérstaka styrkingu á meðferð kynferðisbrota hjá sak-sóknaraembættum, þ.e. hjá héraðssaksóknara og ríkissaksóknara. Fyrirliggjandi gögn benda til þess að ákærir séu aðeins gefnar út fyrir einn af hverjum tíu sem er grunaður um brot. Lágt sakfellingarhlutfall kann að einhverju leyti að ráðast af núverandi lagaramma en í ljósi þess að einungis er gefin út ákæra á hendur um tíunda hverjum grunuðum verður að spyrja hvort störf handhafa ákærvalds séu raunverulega með þeim hætti að hámarka líkur á því að gerendur sæti refsíabyrgð vegna brota sinna og að markmiði um réttlæti sé náð. Stuðla verður að bættri málsmeðferð, t.d. með styttingu málsmeðferðartíma og ítarlegri yfirferð kærðra brota, með auknu fjármagni til að styrkja mannafla embættanna. Þá verður að sama skapi að tryggja aðgengi þeirra sem starfa í þágu handhafa ákærvalds að símenntun með sérstöku fjármagni.

¹² www.logreglan.is/tilkynntum-kynferdisbrotum-fjolgar-milli-ara/

¹³ <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2023/01/Kynferdisbrot-yfir-12-manudi-2022-fyrir-ytri-vef-jan-2023.pdf>

Stuðningur við frjáls félagasamtök.

Frjáls félagasamtök gegna afar mikilvægu hlutverki þegar kemur að stuðningi við þolendur kynferðisbrota. Mikið af þeim framförum sem hafa orðið í málaflokknum á undanförunum árum og áratugum voru unnar að miklu leyti eða í það minnsta að frumkvæði grasrótarsamtaka og annarra hagsmunaaðila utan stjórnvalda. Sem dæmi þar um má nefna Stígamót, Samtök um kvennaathvarf, Barnaheill, Bjarkarhlíð, Bjarmahlíð, Aflið, Drekaslóð, Rótina og Rauða krossinn. Framlag þessara frjálsu félagasamtaka er óumdeilanlegt og þáttur þeirra í baráttunni gegn ofbeldi afar mikilvægur. Flutningsmenn telja því nauðsynlegt að standa betur vörð um starfsemi þeirra. Algenzt er að slík samtök séu rekin annars vegar með frjálsum framlögum og hins vegar styrkjum ráðuneyta, sveitarfélaga og annarra opinberra aðila. Aðgerðir stjórnvalda vegna efnahagslegra áhrifa heimsfaraldurs kórónuveiru komu í sumum tilfellum illa við þessi félagasamtök og hafa þær ógnað rekstrargrundvelli þeirra. Til marks um þetta eru æ lengri biðlistar eftir þjónustu samtakanna. Því telja flutningsmenn nauðsynlegt að ráðherra kortleggi hvaða þjónusta er veitt af hvaða samtökum og finni leiðir til að tryggja starfsemi þeirra áfram með því viðbótarfjármagni sem nauðsynlegt er fyrir rekstur þeirra.

Bætur til handa þolendum og gjafsókn.

Bætur til þolenda kynferðisbrota eru oft torsóttar ef gerandi er ekki gjaldfær fyrir þeim, líkt og á við um þolendur annarra brota. Þolendur kynferðisbrota skera sig úr að því leyti að sakfellingarhlutfallið er lágt og því er ljóst að meiri hluti þolenda fær aldrei bætur vegna þess ofbeldis sem þeir urðu fyrir. Lagt er til að annaðhvort útvíkka lög nr. 69/1995, um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, eða með því að koma á fót sérstakri bótanefnd að norskri fyrirmynd. Þröskuldur einkaréttarkrafna er ekki eins hár og í sakamálum, en það getur reynst þolendum dýrkeypt og erfitt að sækja rétt sinn í sérstöku einkamáli. Í Noregi er hægt að dæma bætur í máli þó að aðilinn sé sýknaður í því. Slík skilvirkni er betri fyrir þolendur, sakborninga og réttarkerfið í heild. Þá mætti útvíkka lagamma gjafsóknar til að ná betur utan um þolendur kynferðisbrota. Í ljósi lágs sakfellingarhlutfalls veigra margir þolendur sér við því að sækja rétt sinn, ekki aðeins vegna þess andlega álags sem því fylgir heldur einnig vegna fjárhagslegrar áhættu.

Rannsóknarskýrsla um kynferðisbrotamál í réttarkerfinu.

Til viðbótar við tafarlaugar aðgerðir til að tryggja bætta meðferð kynferðisbrotamála í réttarkerfinu verður einnig að líta til þess hvernig haga megir stefnumótun til framtíðar svo að hún taki mið af raunverulegri stöðu hvað upplifun þolenda varðar og hversu vel réttarkerfið skilar tilætluðum árangri. Í því verður þannig að felast athugun á tímalengd rannsókna í kynferðisbrotum og kortleggja verður leiðir til að stytta þær. Þá verði litið til þess hvert núverandi hlutfall niðurfelldra mála er, hvernig beiting refsilækkunarákvæða er og hver þróun á þyngd dóma er. Þá verði ráðherra einnig að taka til skoðunar öll önnur þau atriði sem geti haft áhrif á hversu áhrifaríkt réttarkerfið raunverulega er. Við könnun á beitingu refsíákvörðunarástæðna verði sérstaklega kannað hvernig það er metið hvort brot var framið af gáleysi skv. 204. gr. almennra hegningarlaga og hvort ástæða sé til að skýra það betur.

Réttarstaða þolenda.

Taka verður til gagn Gerrar skoðunar hvernig bæta megir réttarstöðu þolenda almennt. Í því felst m.a. að setja lög um aðild þolenda að eigin málum þannig að þolendur hafi þau auknu réttindi sem aðilar máls hafa án þess að þurfa að höfða einkamál á hendur geranda. Skref í þessa átt voru tekin að nokkru leyti með lögum nr. 61/2022, en að mati flutningsmanna gekk sú lagabreyting ekki nógu langt til að tryggja brotapolum aðild að málum sínum. Þá verði

hlutverk réttargæslumanna tekið til skoðunar og kannað hvernig megi efla stuðning réttargæslumanna við þolendur, t.d. með því að auka tímafjölda sem réttargæslumenn fá endurgreidda vegna þjónustu við brotþola og með því að auka aðkomu réttargæslumanna að meðferð dómsmála á öllum stigum málsins, frá því að ákvörðun er tekin um að kæra málið til lögreglu og þar til málinu er lokið af hálfu yfirvalda.

Einnig er nauðsynlegt að tryggja sálfræðiþjónustu eða sambærilega þjónustu fagaðila fyrir þolendur á öllum málstigum, frá því að mál er tilkynnt til lögreglu og þar til því lyktar. Það er því miður algengt að mál séu felld niður vegna eðlis málaflokksins, þ.e. að oft er um að ræða tilvik þar sem orð stendur gegn orði. Niðurfellingar eru því algengari en í öðrum málaflokkum. Það getur reynst þolendum afar þungbært þegar mál þeirra eru felld niður. Þar til nýlega fengu þolendur jafnvel símtal þar sem þeim var tilkynnt um niðurfellingu máls. Úr þessu var bætt af hálfu ríkisstjórnarinnar og fá þeir nú fund með lögfræðingi embættisins. Þótt lögfræðingar geti veitt greinargóðar upplýsingar á lagalegum grundvelli málsins eru þeir hins vegar ekki sérfræðingar í að veita sálrænan stuðning. Betur færi á því að þolendum yrði boðinn sálrænn stuðningur samhliða viðtali um niðurfellingu máls.

Stuðningur við þolendur um allt land, einkum á aldrinum 14–18 ára.

Hvað varðar þolendur kynferðisbrota á aldrinum 14–18 ára er staðan oft snúin þegar kemur að kynferðisbrotamálum. Hingað til hefur aðkoma barnaverndarnefnda sveitarfélaga verið takmörkuð hvað varðar einstaklinga á þessum aldri og þjónusta til þeirra að einhverju leyti skert. Á sama tíma teljast þessir einstaklingar börn og hafa ekki greiðan aðgang að allri þeirri þjónustu sem fullorðnir þolendur geta nýtt sér hjá frjálsum félagasamtökum. Þess ber þó að geta að félagasamtökin Barnaheill veita ráðgjöf til barna og aðstandenda barna um forvarnir og viðbrögð gegn kynferðisofbeldi. Með lögum nr. 107/2021, um breytingar á barnaverndarlögum, nr. 80/2002, voru gerðar tilteknar breytingar á barnaverndarlögum, en um var að ræða þátt í endurskoðun á fyrirkomulagi barnaverndar sveitarfélaga með það að markmiði að samræma ákvæði laga um barnavernd við ákvæði laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021. Með lögum nr. 107/2021 voru barnaverndarnefndir lagðar niður og þeim skipt upp í barnaverndarþjónustu og umdæmisráð barnaverndar á vegum sveitarfélaga. Lögin tóku gildi hinn 1. janúar 2022. Mikilvægt er að við gerð aðgerðaáætlunar sé horft til þess hvernig þessi endurskoðun hefur þjónað þolendum ofbeldis og hvort hún hafi tryggt betra aðgengi að þjónustu en eldra fyrirkomulag gerði. Ef vísbendingar eru um að raunin sé önnur þá verður að taka mið af því við gerð aðgerðaáætlunar og leggja til aðgerðir til að efla stuðning við þolendur á þessum aldri, t.d. með aukinni samþættingu þjónustu og samstarfs á milli aðila á borð við barnaverndarþjónustu, Barnahúss, sveitarfélaga og frjálsra félagasamtaka á borð við Stígamót og Barnaheill. Þar að auki er nauðsynlegt að rannsókn fari fram á ofbeldi í nánum samböndum ungs fólks, en slíkt hefur enn ekki verið gert hér á landi. Að lokum er vert að árétta mikilvægi þess að þolendur hafi aðgengi að stuðningi um allt land, en einkum skortir úrræði á Vestfjörðum og á Austurlandi.