

Um meðferð kynferðisbrota innan réttarvörslukerfisins
- Tillögur um aðgerðir

2018-2022



INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Efnisyfirlit

Efnisyfirlit.....	1
Inngangur.....	1
Rannsóknir kynferðisbrota.....	5
1.1 Aðgerðir sem geta komið til framkvæmda strax.....	6
1.1.1 Innviðir – Lögregla.....	6
1.2 Aðgerðir sem getu komið til framkvæmda 2017–2021.....	7
1.2.1 Endurmenntun og fræðsla – lögregla.....	7
1.2.2 Innviðir lögreglu.....	7
1.2.3 Neyðarmóttaka Landspítala - háskólasjúkrahúss.....	8
2 Ákærvaldið.....	9
2.1 Aðgerðir sem geta komið til framkvæmda 2017–2021.....	9
2.1.1 Innviðir.....	9
2.1.2 Endurmenntun og fræðsla.....	10
3 Dómstólar.....	11
3.1 Aðgerðir sem getu komið til framkvæmda 2018–2022.....	11
3.1.1 Innviðir.....	11
4 Brotabólar.....	12
4.1 Aðgerðir sem getu komið til framkvæmda 2018–2022.....	12
4.1.1 Réttargæslumenn.....	12
4.1.2 Sálfræðiþjónusta og geðhjálp.....	13
4.1.3 Réttarvörslukerfið og brotabólar.....	13
4.1.4 Réttarvörslukerfið og sérstaklega viðkvæmir hópar.....	14
5 Sakborningar.....	16
5.1 Aðgerðir sem geta komið til framkvæmda 2018–2022.....	16
5.1.1 Úrræði.....	16
5.1.2 Réttarvörslukerfið og sakborningar.....	16
6 Forvarnir og fræðsla.....	18
6.1 Aðgerðir sem getu komið til framkvæmda 2018–2022.....	18
7 Tölfræði um kynferðisbrot árin 2011–2015.....	19
7.1 Lögreglan.....	19
7.1.1 Fjöldi tilkynnttra/kærðra kynferðisbrota.....	19
7.1.2 Framvinda tilkynnttra/kærðra kynferðisbrota.....	22
7.1.3 Meðaltími málsmeðferðar lögreglu fyrir tiltekin kynferðisbrot.....	23
7.1.4 Brotabólar og sakborningar í tilkynntum/kærðum kynferðisbrotum.....	25
7.1.5 Hvaða tíma sólarhringsins gerðust brotin á árunum 2013 til 2016?.....	30
7.2 Ákærvaldið.....	33
8 Lokaorð.....	34

Inngangur

Þann 4. mars 2016 var skipaður samráðshópur innanríkisráðherra (nú dómsmálaráðherra) um meðferð kynferðisbrota innan réttarvörslukerfisins. Í samráðshópinn voru skipuð:

- María Rut Kristinsdóttir, sérfræðingur og jafnframt formaður, tilnefnd af innanríkisráðherra,
- Árni Þór Sigmundsson, yfirmaður kynferðisbrotadeildar lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu, tilnefndur af embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu,
- Brynjólfur Eyvindsson, héraðsdómslögmaður, tilnefndur af Lögmannafélagi Íslands,
- Daði Kristjánsson, saksóknari, tilnefndur af ríkissaksóknara,
- Eyrún B. Jónsdóttir, verkefnisstjóri Neyðarmóttöku Landspítala - háskólasjúkrahúss, tilnefnd af neyðarmóttökunni (síðar Hrönn Stefánsdóttir, verkefnisstjóri Neyðarmóttöku Landspítala – háskólasjúkrahúss en hún tók við af Eyrúnu við starfslok hennar),
- Kolbrún Benediktsdóttir, varahéraðssaksóknari, tilnefnd af embætti héraðssaksóknara,
- Sigríður Björk Guðjónsdóttir, lögreglustjóri, tilnefnd af embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu,
- Sigríður Hjaltsted, héraðsdómari, tilnefnd af dómstólaráði.

Með samráðshópnum störfuðu Þórdís Kolbrún Reykfjörð Gylfadóttir, aðstoðarmaður ráðherra, Hinrika Sandra Ingimundardóttir, lögfræðingur á skrifstofu almanna- og réttaröryggis, Ragna Bjarnadóttir, lögfræðingur á skrifstofu sveitarfélaga og réttinda einstaklinga og Sunna Diðriksdóttir, ritari á skrifstofu sveitarfélaga og réttinda einstaklinga. Samráðshópurinn fundaði alls sjö sinnum, í sex skipti á tveggja klukkutíma fundum og í eitt sinn í fimm klukkutíma þar sem hópurinn tók frá vinnudag til að ljúka yfirferðinni. Samráðshópnum var gert að fara yfir niðurstöður rannsóknar Hildar Fjólu Antonsdóttur, *Vidhorf fagaðila til meðferðar nauðgunarmála og tillögur að úrbótum*, sem EDDA - öndvegissetur gaf út í samvinnu við innanríkisráðuneytið í lok árs 2014 og niðurstöður rannsóknar Hildar Fjólu Antonsdóttur og Þorbjargar Sigríðar Gunnlaugsdóttur, *Tilkynntar nauðganir til lögreglu á árunum 2008 og 2009: Um afbrotið nauðgun, sakborning, brotþola og málsmeðferð*, sem EDDA – Öndvegissetur og innanríkisráðuneytið gaf út árið 2013. Í niðurstöðum rannsóknarinnar frá 2014 voru eftirfarandi ágallar tífundaðir:

1. Of fáir þolendur kynferðisbrota kæra brotin.
2. Misvel er staðið að rannsókn í kynferðisbrotamálum.
3. Ríkissaksóknari hefur ekki tók á að sinna eftirlitsskyldum og fræðsluhlutverki sem skyldi.
4. Ákveðnir hópar sakborninga virðast vera í verri stöðu gagnvart réttarvörslukerfinu en aðrir.
5. Misvel er staðið að réttargæslu í kynferðisbrotamálum.
6. Sálfræðingar eru misvel í stakk búnir til að leggja mat á afleiðingar kynferðisbrota fyrir dómi.
7. Skortur á tækifærum til símenntunar og lágmarkssérhæfingar meðal dómara.
8. Lágt ákæruhlutfall í kynferðisbrotamálum.
9. Erfið sönnunarstaða í kynferðisbrotamálum.
10. Opinber umræða um brotaflokkinn oft á villigötum.

Undir hverjum ágalla eru lagðar fram tillögur til úrbóta og var það verkefni samráðshópsins að taka afstöðu til þeirra. Skilgreind samfélagsleg markmið verkefnisáætlunar samráðshópsins voru að til yrði aðgerðaáætlun sem tryggði réttaröryggi borgaranna, auk þess að tryggja vandaða, skilvirka og réttláta málsmeðferð, auka traust til réttarvörslukerfisins, stytta málsmeðferðartíma og tryggja að verkferlar séu skýrir innan eininga réttarvörslukerfisins og á milli þeirra. Því var mikilvægt að forgangsraða aðgerðunum vel svo hægt væri að meta umfang þeirra og mikilvægi.

Skipting aðgerða

Aðgerðunum var skipt upp eftir einingum réttarvörslukerfisins en einnig var rík áhersla lögð á aðgerðir sem snúa að brotaþolum, sakborningum og forvarnir og fræðslu. Annars vegar er um aðgerðir að ræða sem hægt væri að ráðast í á næstu tveimur árum, hins vegar aðgerðir sem krefjast lengri tíma, þó ekki lengri en fjögurra ára. Hér verður í stuttu máli lýst nokkrum aðgerðum sem fram koma í þessari kortlagningu en ítarlegri greiningu á hverri og einni má finna í aðgerðaáætluninni sjálfri í köflum 1-6.

Meðal aðgerða sem samráðshópurinn leggur til sem snúa að innviðum eininga réttarvörslukerfisins eru t.d. að styrkja þurfi stoðþjónustu, gera fýsileikakönnun á fjölda starfsfólks, að tækjabúnaður sé viðunandi, að samræming sé á verkferlum bæði innan eininga og á milli þeirra, auk þess sem tryggja þurfi fræðslu, þjálfun og endurmenntun. Þá eiga sumar aðgerðir það sammerkt að snerta alla fleti réttarvörslukerfisins, en þar ber hæst stytting á málsmeðferðartíma sem hefur áhrif á brotaþola, sakborninga og starfsfólk kerfisins.

Meðal aðgerða sem samráðshópurinn leggur til og lúta að brotaþolum eru að auka traust þeirra á kerfinu, að tryggja eigi að þjónustumiðstöð fyrir þolendur ofbeldis, Bjarkarhlíð verði ekki tímabundið verkefni heldur til langs tíma, styrking á réttarstöðu brotaþola eins og tíðkast víða á norðurlöndunum, styttri málsmeðferðartími, skerping á hlutverki réttargæslumanna, sálræn úrræði fyrir brotaþola, betri upplýsingagjöf, jöfn réttindi, tryggt aðgengi að réttarvörslukerfinu o.fl.

Meðal aðgerða sem samráðshópurinn leggur til sem snerta sakborninga eru að virk úrræði séu til staðar fyrir sakborninga, sálfræðihjálp, aukin fræðsla og forvarnir, sálfræðiþjónusta fyrir börn sem sýna af sér óæskilega kynhegðun, nýting heimilda um sérstök skilyrði fyrir skilorðsbindingu, stuðningshópar, aukið aðgengi að gögnum, betri aðstaða hjá dómsstólum o.fl.

Samráðshópurinn leggur mikla áherslu á að sinna þurfi forvörnum og fræðslu með fastmótuðum hætti og að slík vinna sé þróuð til langs tíma en verði ekki í formi tímabundinnar átaksvinnu.

Aðgerðalistinn er langt frá því að vera tæmandi. Til dæmis væri hægt að leitast við að kanna það nánar hvort kynna ætti í meira mæli úrræði sem ekki varða réttarvörslukerfið með beinum hætti. Umræður fóru fram um hvort finna ætti leiðir sem gætu komið til skoðunar í þeim tilvikum sem brotaþoli vill ekki fara kæruleiðina. Sem dæmi má nefna hvort nýta ætti í auknum mæli möguleika brotaþola til að höfða einkamál til heimtu skaðabóta þar sem sönnunarstöðunni er öðruvísi háttáð þar en í sakamálum, rýmkun gjafsóknarreglna, uppbyggileg réttvísi, eða önnur úrræði sem gætu hjálpað brotaþolum að fá lyktir í mál sín þrátt fyrir að þeir kjósi ekki að fara hina hefðbundnu leið réttarvörslukerfisins. Samráðshópurinn taldi að svo stöddu að slíkar tillögur væru utan umboðs hans en lagði áherslu á að slíkt yrði skoðað gaumgæfilega við fyrsta tækifæri.

Það var einnig mat samráðshópsins að einblína að þessu sinni á þær aðgerðir og þá vinnu sem rúmast innan þess ramma sem núverandi löggjöf setur. Í rannsókn Hildar Fjólu Antonsdóttur sem kom út 2014 kom fram að ánægja væri með breytingar á nauðgunarákvæði almennra hegningarlaga við heildarendurskoðun laganna árið 2007 og að lagaumgjörð um brotaflokkinn væri almennt góð. Samt sem áður hafa komið fram sjónarmið um hvort þróa þurfi nauðgunarákvæðið frekar. Þá hefur jafnan verið nefnt hvort kanna þurfi forsendur fyrir því að lögfesta ákvæði um nauðgun af gáleysi og endurskoða nauðgunarákvæðið þannig að í stað þess að gera kröfu um ofbeldi, hótanir eða ólögmeta nauðung, verði lögð áhersla á skort á samþykki. Einnig hefur verið mikil umræða um að stafrænt kynferðisofbeldi eigi að vera skilgreint í hegningarlögum. Breytingar á almennum hegningarlögum kalla á heildstæða endurskoðun á lagaumhverfinu. Var það mat samráðshópsins að það rúmaðist ekki innan þeirra tímamarka eða þess umboðs sem hópnum var falið að taka afstöðu til slíkra breytinga. Slík vinna yrði að fara fram hjá refsiréttarnefnd eða í sérstökum starfshóp sem skipaður yrði gagnert til þess að meta hvort þörf sé á breytingu á hegningarlögum.

Úrvinnsla aðgerða

Til þess að gera vinnuna skilvirka nýtti hópurinn þá aðferð að flokka aðgerðir eftir mikilvægi og því hversu flóknar þær væru í framkvæmd (e. *Urgent-Important matrix*). Þannig gat samráðshópurinn flokkað úrbótatillögu eftir því hvort hún þætti mikilvæg eða ekki og hvort hún væri þess eðlis að hægt væri að ráðast í hana strax, eða hvort hún þarfnaðist frekari úrvinnslu (aukins fjármagns, lagabreytinga o.fl.). Flokkun samráðshópsins á aðgerðunum má lýsa með þessum hætti:

		Hversu flókin er aðgerðin í framkvæmd?	
		Ekki flókin	Flókin/Frekari úrvinnsla
Skiptir þetta raunverulega máli?	Mikilvægt	I. Framkvæma strax Hefur strax mikil áhrif og krefst ekki frekari úrvinnslu	II. Mikilvæg aðgerð, en krefst fjármagns og frekari úrvinnslu
	Ekki mikilvægt	III. Sleppa að svo stöddu	IV. Sleppa alveg

Auk þess að taka afstöðu til þeirra úrbótatillagna sem fyrir lágu í fyrrnefndri rannsókn var það mat samráðshópsins að mikilvægt væri að horfa heildrænt á verkefnið með það að leiðarljósi að útbúa raunhæfa aðgerðaáætlun um kynferðisbrotamál þar sem litið væri til allra sjónarmiða hlutaðeigandi aðila sem að málaflökknum koma, hvort sem um ræðir brotaþola eða sakborninga. Þannig vildi samráðshópurinn líta á málaflökkinn frá öllum hliðum til þess að tryggja að enginn samfélagshópur yrði látinn sitja eftir. Jafnframt voru mótaðar nýjar úrbótatillögur sem lutu að þeim samfélagslegu þáttum sem ekki komu fram í rannsókninni. Að auki skyldi tryggja að þær aðgerðir sem hópurinn leggði til væru í samræmi við *Samning Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi* (Istanbúlsamninginn), en samkvæmt honum skulu samningsaðilar gera nauðsynlegar ráðstafanir á landsvísu, með lagasetningu eða öðrum hætti til að setja fram og framkvæma skilvirka, heildstæða og samræmda stefnu sem snertir allar viðkomandi ráðstafanir í því skyni að koma í veg fyrir og berjast gegn ofbeldi gegn konum.

Opið samráðsferli við hagsmunaaðila og næstu skref

Formaður samráðshópsins lagði ríka áherslu á að virkt samráð yrði tryggt á milli hópsins, ráðuneytisins, aðila innan réttarvörslukerfisins, fræðasamfélags, grasrótarhreyfinga og annarra aðila sem skoðun kunna að hafa á meðferð kynferðisbrota innan réttarvörslukerfisins. Fundaði formaður hópsins með alls 32 hagsmunaaðilum. Þannig var opið samráðsferli tryggt svo að þeir aðilar sem að málunum koma gátu komið sínum sjónarmiðum á framfæri. Með því móti áttu hagsmunaaðilar réttarvörslukerfisins, brotaþola og sakborninga virka aðkomu að verkefninu og gátu lagt til ýmsar tillögur til úrbóta sem nýttust vel við gerð tillagnanna. Taldi formaður samráðshópsins mikilvægt að auðsýnt væri að mikill vilji væri innan samráðshópsins að leggja áherslu á þær aðgerðir sem hægt er að ráðast í strax svo unnt sé að styrkja kerfið innan frá og þannig skapa svigrúm til þess að tryggja gæði rannsókna og réttaröryggi borgaranna og þannig auka traust á réttarvörsluferfinu. Um langtímaáætlun er að ræða og aðgerðir sem ráðast þarf í áföngum. Nú er fyrsta áfanganum lokið og kortlagning á stöðu mála liggur fyrir. Er það von samráðshópsins að ráðist verði eins fljótt og auðið er í framkvæmdir á þeim aðgerðum sem ekki krefjast frekari úrvinnslu en eru mikilvægar og að þær aðgerðir sem krefjast frekari úrvinnslu fari í kjölfarið í úrvinnsluferli, forgangsroðun og kostnaðarmat.

Aðgerðaáætlunin skiptist í sex kafla, þar sem hver kafli fjallar um tillögur til aðgerða sem snúa að ólíkum einingum innan réttarvörslukerfisins auk brotaþola og sakborninga. Var það mat samráðshópsins að aðgerðunum mætti skipta í tvo flokka, annars vegar þær sem hægt sé að ráðast í strax á fyrstu tveimur árum aðgerðaáætlunarinnar. Hins vegar þær aðgerðir sem kunna að þarfnast frekari úrvinnslu og athugunar af hálfu ráðuneytisins og eru þess eðlis að þær krefjist aukins fjármagns, lagabreytinga og/eða frekari úrvinnslu. Nokkrar aðgerðir eiga það sameiginlegt að spanna allt kerfið í heild, t.d hvað varðar málsmeðferðartíma, fræðslu, endurmenntun og gagnaflæði og er þeim lýst nánar í þeim köflum sem við eiga.

Aðgerðaáætlunin skiptist í:

RANNSÓKNIR	BROTAÞOLAR
ÁKÆRUVALD	SAKBORNINGAR
DÓMSTÓLAR	FORVARNIR & FRÆÐSLA

1. Rannsóknir kynferðisbrota

Í rannsókn Hildar Fjólú Antonsdóttur (2014) kom fram að misvel væri staðið að rannsókn kynferðisbrotamála og bent á tillögur til úrbóta. Samráðshópurinn fór yfir þær úrbótatillögur sem fyrir lágu, auk þess að móta sínar eigin eftir atvikum. Var það mat hópsins að margar tillögur sem komu fram í rannsókninni væru nú þegar í ferli eða jafnvel komnar til framkvæmda. Hér á eftir eru tilgreindar þær tillögur að aðgerðum sem hópurinn sammæltist um að væru mikilvægar og áriðandi og til þess fallnar að bæta rannsóknir kynferðisbrota.

1.1 Aðgerðir sem geta komið til framkvæmda strax

1.1.1 Innviðir – Lögregla

- **Skýr stefna stjórnvalda:** Tryggja þarf áherslur varðandi kynferðisbrotamál í löggæsluáætlun og að þær séu samræmdar á landsvísu og fjármagn tryggt. Þannig verði tryggt að stefna stjórnvalda sé ákvörðuð miðlægt.
- **Samræming á gátlistum og verkferlum:** Útbúa þarf samræmdar leiðbeiningar sem lýsa verklagi hjá lögreglu, þar með talið á fyrstu stigum máls og við framhaldsrannsókn. Meðal annars verði tekið mið af leiðbeiningum um rannsókn nauðgunarmála sem fram koma í skýrslu starfshóps ríkissaksóknara um meðferð nauðgunarmála hjá lögreglu og ákærvaldi (2007). Þannig verði hægt að tryggja betur gæði rannsókna frá því rannsókn hefst uns henni lýkur. Með gátlistum og verkferlum verði meðal annars leitast við að tryggja að skýrslutökur uppfylli gerðar kröfur. T.d að bera skuli framburð sakbornings undir brotapolu að jafnaði. Þannig skipti ekki höfuðmáli hvaða lögreglumaður taki fyrstu skýrslu eða komi að rannsókn máls í upphafi. Með samræmdum gátlista verði leitast við að girða fyrir mistök við rannsókn og tryggja öflun sönnunargagna. Að auki þarf að samræma verkferla á milli lögregluembætta, meðal annars til að tryggja samræmi í öflun og greiningu beinna og óbeinna sönnunargagna, t.d. tölvu- og símagagna.
- **Búnaður:** Tryggja þarf að viðeigandi rannsóknarbúnaður sé uppfærður og endurnýjaður hjá lögregluembættunum.
- **Stytting á málsmeðferðartíma:** Markmiðið er að málsmeðferðartími sé ekki lengri en tilmæli ríkissaksóknara segja til um hverju sinni. Hægt væri að hefjast handa strax, t.d með því að nýta verkfæri straumlínustjórnunar til þess að rýna í og endurmeta verkferla og straumlínulaga þá. Slíkt hefur gefist vel hjá öðrum stofnunum, t.d Útlendingastofnun, sem hægt væri að nýta sem fyrirmynd.
- **Sérfræðingar sérhæfðir í áföllum:** Kanna þarf hvort í auknum mæli ætti að leita til sérfræðinga sem hafa sérhæft sig í einkennum og afleiðingum áfalla, m.a. á viðbrögð, minnisgetu og önnur sálræn einkenni, til að meta gögn á fyrstu stigum máls.
- **Skýrslutaka á rannsóknarstigi gefin fyrir dómi:** Skoða þarf í hvaða tilvikum ætti að óska eftir því að taka skýrslu fyrir dómi á rannsóknarstigi samkvæmt 59. gr. laga um meðferð sakamála, sérstaklega þegar um er að ræða fólk í viðkvæmri stöðu. Í því skyni mætti skoða hvort tilefni sé til endurskoðunar á löggjöf. Jafnframt mætti skoða í hvaða tilvikum lögregla ætti að kalla til kunnáttumann til að aðstoða við skýrslutöku, þar með talið sérhæfða rannsóknarlögreglumenn, sbr. 5. mgr. 63. gr. laganna. Samkvæmt 2. mgr. 53 gr. laga um meðferð sakamála skulu þeir sem rannsaka sakamál vinna að því að hið sanna og rétta komi í ljós en til að það sé unnt er nauðsynlegt að tryggja að framburður í skýrslutökum sé skýr

og skilmerkilegur og framkvæmd þeirra sé þannig að tekið sé tillit til ástands skýrslugjafa.

- **Þjónustukannanir fyrir þá sem koma til lögreglu:** Hefja þarf vinnu við að útbúa þjónustukannanir fyrir þá sem koma til lögreglu.

1.2 Aðgerðir sem gætu komið til framkvæmda 2018-2022

1.2.1 Endurmenntun og fræðsla – lögregla

- **Virk endurmenntunarstefna:** Útbúa virka endurmenntunarstefnu í samstarfi við mennta- og starfspróunarsetur lögreglunnar sem hefur það að markmiði að tekinn sé frá að minnsta kosti einn dagur á ári sem helgaður er endurmenntun á sviði kynferðisbrota innan réttarvörslukerfisins. Þannig sé tryggt að virk endurmenntunarstefna sé við lýði.
- **Kynning á starfsemi innan kerfis:** Samstarf milli fagaðila sem starfa innan kerfisins til þess að kynna nánar starfseminni sem á sér stað innan réttarvörslukerfisins. Þannig þarf að tryggja samtal og samráð á milli lögregluembættanna, héraðssaksóknara og ríkissaksóknara um málaflokkinn til þess að öll þekking nýtist á milli embættanna.
- **Tryggja menntun og þjálfun lögreglumanna:** Almennt þarf að tryggja að menntun og þjálfun lögreglumanna sé á þá leið að þeir þekki brotaflokkinn og afleiðingar kynferðisofbeldis. Sérstaklega þarf að styrkja menntun um félagslegar og sálfræðilegar hliðar brotaflokksins.
- **Námskeið í samtalstækni fyrir alla rannsóknarlögreglumenn:** Svo tryggt sé að rannsóknarlögreglumenn hafi öðlast viðeigandi þekkingu og þjálfun þegar kemur að fyrstu skýrslutöku í rannsókn kynferðisbrotamála. Þannig sé meðal annars tryggt að allir njóti réttlátrar málsmeðferðar óháð uppruna, þjóðerni, lítarhætti, trúarbrögðum, kynferði, kynhneigð, kynvitund, kyneinkennum, kynþjáningu, aldri, efnahag, fötlun, heilsufari eða annarri stöðu.
- **Fræðsla um mat á trúverðugleika og mati á framburðum sakborninga og brotaþola:** Fá reglulega fræðslu frá fagaðilum sem hafa sérhæft sig á þessu sviði.

1.2.2 Innviðir lögreglu

- **Fýsileikakönnun á fjölda starfsgilda:** Ákvarða þarf réttan fjölda rannsakenda og lögfræðinga hjá lögregluembættum, miðað við þann verkefnafjölda sem fyrir liggur. Kanna þarf hvort lögregluembættin þurfi á fleiri stöðugildum að halda hjá rannsóknardeildum til þess að geta staðið undir þeim málafjölda sem til embættanna koma. Sérstaklega þarf að líta til fjölgunar rannsóknarlögreglumanna sem sérhæfðir eru í rannsókn kynferðisbrota.
- **Bætt stoðþjónusta:** Bæta þarf stoðþjónustu þeirra sem starfa innan lögregluembættanna. Slíkt tryggir skilvirkni sérfræðinga og dregur úr soun á tíma þeirra.
- **Fyrirbyggjandi aðgerðir lögreglu:** Tryggja þarf svigrúm til þess að hægt sé að sinna fyrirbyggjandi aðgerðum, t.d. eftirliti með nettælingum og barnaníðsefni.
- **Gagnaflæði í réttarvörslukerfinu:** Tryggja þarf betra gagnaflæði í réttarvörslukerfinu og koma á fót rafrænu þjónustulagi milli eininga réttarvörslukerfisins til þess að gera stofnunum kleift að hafa rafræn samskipti sín á milli á öruggan hátt. Einnig verði leitað leiða til að bæta upplýsingagjöf til brotaþola og sakbornings, t.d. með því að innleiða rafrænt þjónustuvæði, eins konar „mínar síður“ í gagnakerfi lögreglu og ákærvalds.

- **Stytting málsmeðferðartíma:** Til lengri tíma þarf að ferlagreina ítarlega hvernig hægt sé að stytta málsmeðferðartíma svo hann verði viðunandi og í samræmi við tilmæli ríkissaksóknara eins og þau eru á hverjum tíma.

1.2.3 Neyðarmóttaka Landspítala - háskólasjúkrahúss

- **Verklag í kynferðisbrotum um allt land samrýmt:** Tryggja þarf að þeir staðlar sem þróaðir hafi verið á höfuðborgarsvæðinu séu samræmdir á landsvísu, til að mynda aðkoma réttargæslumanna frá frumstigi máls og trygging á réttarlæknisfræðilegum sönnunargögnum. Mikilvægt er að tryggja fjármögnun á slíkri vinnu svo hægt sé að innleiða verklagið sem fyrst um allt land.
- **Viðunandi vinnuaðstaða:** Tryggja þarf að skrifstofa verkefnisstjóra og skoðunar rými séu aðskilin með einhverjum hætti, t.d með skilrími. Slíkt samrýmist þeim alþjóðlegu stöðlum sem gilda um töku og varðveislu sakargagna sem gilda innan réttarlæknisfræðinnar. Að auki þarf að endurskoða vinnurými og móttökuaðstöðu innan neyðarmóttöku til þess að upplifun brotþola af komu þangað verði gerð auðveldari og jákvæðari.
- **Aukið upplýsingaflæði:** Upplýsingar um alla þjónustu og tilgang neyðarmóttökunnar skal gerð aðgengilegri á netinu á íslensku og ensku og samræmd við aðra þjónustuaðila. Í þessu skyni væri hægt að skoða það að útbúa sérstaka heimasíðu neyðarmóttökunar með upplýsingum fyrir brotþola og aðstandendur.
- **Uppfærð skráningarform:** Endurskoða þarf skráningarform lækna og hjúkrunarskýrslu með það að markmiði að tryggja betur verklag og rétta söfnun upplýsinga á rannsóknarstigi mála.
- **Samræming á skráningarferli:** Samræma þarf skráningarferli við aðra skráningu innan sjúkrahússins þannig að aðgengi sé takmarkað nema fyrir þá aðila sem koma síðar að meðferð brotþola sem þangað leita til að tryggja samfellda heilbrigðisþjónustu vegna mögulegra síðkominna heilbrigðisvandamála.
- **Réttargæslumenn á neyðarmóttöku:** Tryggja þarf áframhaldandi vinnu við aðkoma réttargæslumanna sé tryggð á fyrstu stigum máls á neyðarmóttöku. Þannig er hægt að tryggja aðgengi þeirra að málsmeðferð og skýrslutökum á fyrstu stigum máls.
- **Búnaður:** Tryggja þarf að viðeigandi rannsóknarbúnaður sé uppfærður og endurnýjaður hjá neyðarmóttöku.

2 Ákærvaldið

Í rannsókn Hildar Fjólu Antonsdóttur (2014) kom fram að almennt væri ánægja með störf saksóknara innan réttarvörslukerfisins en að sönnunarstaðan sé oft erfið. Gagnrýnt var að málsmeðferðartími væri of langur og að ríkissaksóknari gæti ekki sinnt eftirlits- og fræðsluhlutverki sínu sem skyldi. Hér eru tilgreindar þær tillögur að aðgerðum sem hópurinn sammæltist um að væru mikilvægar og áriðandi og til þess fallnar að bæta saksókn kynferðisbrota. Eingöngu er um að ræða tillögur til aðgerða sem krefjast frekari úrvinnslu og geta því komið til framkvæmda á næstu fjórum árum.

2.1 Aðgerðir sem geta komið til framkvæmda 2018–2022

2.1.1 Innviðir

- **Fýsileikakönnun á fjölda starfsgilda:** Ákvarða þarf fjölda ákæranda og annars starfsfólks hjá héraðssaksóknara og ríkissaksóknara miðað við fyrirbyggjandi verkefnastöðu hjá embættunum og hvernig ætla megi að hún muni þróast á næstu árum, þar með talið vegna eftirlitshlutverks ríkissaksóknara og tilkomu millidómstigs sem nýverið hefur verið leitt í lög og mun taka til starfa 1. janúar 2018.
- **Stytting málsmeðferðartíma:** Leitað verði leiða til að uppfylla tilmæli ríkissaksóknara á hverjum tíma um málsmeðferðartíma, eftir atvikum með því að nýta verkfæri straumlínustjórnunar. Verkbókhald verði innleitt hjá ríkissaksóknara en það er þegar fyrir hendi hjá héraðssaksóknara.
- **Samræming á verkferlum:** Nauðsynlegt er að fram fari heildarendurskoðun á verkferlum innan ákærvaldsins vegna breytinga sem áttu sér stað með lögum nr. 47/2015 um stofnun embættis héraðssaksóknara o.fl. Þá er þetta einnig nauðsynlegt vegna nýlegra réttarfarsbreytinga sem fylgja stofnun millidómstigs. Heildarendurskoðun verkferla taki meðal annars til þess hvernig kynferðisbrotamál eru afgreidd hjá ákærvaldinu og hverjir koma að afgreiðslu slíkra mála, samskiptum og samstarfi héraðssaksóknara og lögreglu vegna rannsókna og framhaldsrannsókna mála, hvernig staðið er að lokaafgreiðslum mála, þar með talið með rökstuðningi og tilkynningum til brotþola, sakbornings og lögmanna. Æskilegt er að endurskoðunin taki einnig til þess hvernig staðið er að frágangi málgagna sem send eru frá lögreglu til héraðssaksóknara eða ríkissaksóknara, þar með talið á kærustigi. Einnig er nauðsynlegt að endurskoðun verkferla taki til frágangs málgagna sem send eru héraðsdómi vegna ákvörðunar um málshöfðun eða vegna áfrýjunar máls til Landsréttar eða Hæstaréttar.
- **Gagnaflæði í réttarvörsluferfinu:** Tryggja þarf skilvirkt og öruggt gagnaflæði milli lögreglu, héraðssaksóknara og ríkissaksóknara, þar á meðal þarf að leita leiða til að auka möguleika á rafrænni miðlun gagna á öruggan hátt. Hið sama á við um rafræna miðlun gagna til og frá ákærvaldi og dómstólum og til og frá lögmönnum sem koma að málum. Gera þarf ráð fyrir auknu gagnaflæði í réttarvörsluferfinu með tilkomu millidómstigs. Tekið verði til athugunar hvort unnt sé að koma á heimasvæði undir formerkjum „Mínar síður“ sem ætlað er fyrir sakborning, brotþola og/eða lögmenn til að bæta upplýsingamiðlun um stöðu málsins eða til að koma viðeigandi gögnum á framfæri.
- **Bætt stoðþjónusta:** Ákærendur þurfa að hafa aðgengi að nauðsynlegri stoðþjónustu, þar með talið þarf að vera starfandi nægjanlegur fjöldi ritara. Einnig

þurfa ákærendur að hafa gott aðgengi að tölvudeild. Skrifstofur héraðssaksóknara og ríkissaksóknara þurfa að vera búnar tækjabúnaði sem uppfyllir kröfur um nýjustu tækni og mætir kröfu um fullnægjandi afköst, t.d. vegna fjölritunar skjala eða afritun gagna í stafrænu formi. Leggja þarf sérstakt mat á aukna þörf fyrir stoðþjónustu vegna tilkomu millidómstigs.

- **Innri vefur - gæðahandbók:** Leitað verði leiða til að koma upp rafrænni gæðahandbók um meðferð mála sem verði aðgengileg á innri vef hjá ákærvaldinu. Ritstjórn gæðahandbókar verði hjá ríkissaksóknara. Komið verði upp heimasvæði, „Mínum síðum“, á innri vef fyrir ákærendur þar sem haldið er utan um fræðslu og tilkynningar fyrir einstaka ákærendur.
- **Búnaður uppfærður:** Tryggja þarf að ákærendur hafi ávallt aðgang að nauðsynlegum tækni- og hugbúnaði svo unnt sé að fara yfir gögn sem koma frá lögreglu, þar með talið myndefni og myndupptökur. Einnig verði gert ráð fyrir aukinni notkun fjarfundabúnaðar á skrifstofu ríkissaksóknara og héraðssaksóknara, m.a. vegna samskipta við lögreglu, dómstóla og erlendar ákærvalds- og löggæslustofnanir, auk námskeiðahalds, og að endurnýjun tækjakosts taki mið af því.
- **Kynning á umhverfi ákærvaldsins:** Útbúið verði kynningarefni sem snýr að því hvað felst í því að mál fái meðferð hjá ákærvaldinu, t.d. með sameiginlegu kynningarefni á heimasíðum héraðssaksóknara og ríkissaksóknara.
- **Upplýsingafulltrúi á vegum ákærvaldsins:** Tekið verði til athugunar hvort grundvöllur sé fyrir því að ráða sameiginlegan upplýsingafulltrúa fyrir héraðssaksóknara og ríkissaksóknara til að svara fyrir einstök mál í fjölmiðlum svo unnt sé að standa vörð um hlutleysi og sjálfstæði ákærvaldsins og til að draga úr álagi innan embættanna vegna fyrirsprungna fjölmiðla.

2.1.2 Endurmenntun og fræðsla

- **Tryggja menntun og þjálfun ákærenda:** Almenn þarf að tryggja að menntun og þjálfun ákærenda sé þannig háttáð að þeir kunni góð skil á brotaflokknum, þar með talið réttarfarsreglum og refsirétti. Við ráðningu nýrra ákærenda verði meðal annars litið þess hvort umsækjendur hafi í meistaranámi eða öðru framhaldsnámi lagt sig eftir námi á sviði refsiréttar, sakamálaréttarfars eða öðru námi sem nýtist á sviði kynferðisbrotamála.
- **Virk endurmenntun og fræðsla:** Tryggja þarf að ákærendur hafi ráðrúm til að sækja sér endurmenntun og fræðslu, hvort sem er innanlands eða erlendis. Mikilvægt er að viðhalda og efla þekkingu á sviði réttarfars, refsiréttar og mannréttinda. Ríkissaksóknari hafi að jafnaði umsjón með endurmenntun ákærenda og leiti leiða til að halda námskeið eða komi á framfæri upplýsingum til ákærenda um lagabreytingar eða mikilvæg dómafordæmi. Ákærendur ávinni sér rétt í starfi til launaðs námsleyfis með sama hætti og á við um dómara. Við endurmenntun og fræðslu ákærenda verði höfð hliðsjón af sams konar fræðslu fyrir dómara.
- **Þjálfun vegna millidómstigs:** Mikilvægt er að fram fari sérstök fræðsla og þjálfun fyrir ákærendur út af nýsamþykktum réttarfarsbreytingum með stofnun millidómstigs.
- **Kynning á starfsemi innan og utan kerfis:** Ákærendur eigi þess kost að fá starfsskynningu á sviði lögreglurannsóknna sem telja má að nýtist við meðferð kynferðisbrotamála, einkum á sviði tæknirannsóknna. Einnig verði hugað að kynningu á starfsemi utan kerfis sem nýst getur í starfi, t.d. á vegum dómismálaráðuneytis, barnaverndaryfirvalda eða við erlendar lögreglu- og ákærvaldsstofnanir.

3 Dómstólar

Í rannsókn Hildar Fjólú Antonsdóttur (2014) kom fram að skortur væri á lágmarkssérhæfingu og tækifærum til símenntunar meðal dómara. Töldu flestir fagaðilar að framburðir brotaþola og óbein sönnunargögn hefðu öðlast aukið vægi á síðustu árum. Hér eru tilgreindar þær tillögur að aðgerðum sem hópurinn sammæltist um að væru mikilvægar og áriðandi og til þess fallnar að bæta meðferð mála fyrir dómstólum. Eingöngu er um að ræða tillögur til aðgerða sem krefjast frekari úrvinnslu og geta því komið til framkvæmda á næstu fjórum árum.

3.1 Aðgerðir sem gætu komið til framkvæmda 2018–2022

3.1.1 Innviðir

- **Tækjabúnaður uppfærður:** Nauðsynlegt er að fjarfundabúnaður sé til staðar hjá öllum dómstólum. Uppfæra þarf tölvubúnað og annan nauðsynlegan tæknibúnað sem dómara nýta við dagleg störf. Koma þarf upp búnaði í fleiri dómsali til þess að hægt sé að taka upp skýrslur í hljóð og mynd.
- **Bætt stoðþjónusta:** Skoða mætti möguleika á að ráða ólöglerða aðstoðarmenn til þess að aðstoða dómara. Að sama skapi þyrfti að kanna það hvort fjölga þurfi dómriturum og löglærðum aðstoðarmönnum.
- **Aðstaða:** Bæta þarf aðstöðu fyrir sakborninga þegar svo er ástatt að dómari hefur tekið ákvörðun um að hann víki úr sal á meðan brotaþoli gefur skýrslu.
- **Upplýsingafulltrúi á vegum dómstóla:** Kanna þarf þann möguleika að óháður aðili, eins konar „talsmaður kerfisins“ á vegum dómstóla eða réttarvörslukerfisins geti svarað fyrir mál í fjölmiðlum, þ.e. útskýrt flókin mál fyrir almenningi eða leiðrétt rangfærslur til þess að hægt sé að vernda hlutleysi og sjálfstæði dómara og þeirra sem starfa innan réttarvörslukerfisins.
- **Kynning á umhverfi dómstóla:** Útbúa kynningarmyndband og kynningarefni, sem snýr að því hvað felst í því að mæta í skýrslutöku fyrir dómi, í því skyni að undirbúa vitni betur fyrir vitnaleiðslur.
- **Kunnáttumenn kallaðir til:** Heimild er fyrir því að kalla til sérstakan kunnáttumann til að aðstoða við skýrslutöku fyrir dómi sé vitni barn. Með kunnáttumönnum er einnig átt við sérfróða rannsóknarlögreglumenn. Athuga þarf hvort rétt sé að veita sambærilega heimild þegar um er að ræða aðra hópa sem eru í viðkvæmri stöðu eða þurfa á hjálp að halda að einhverju leyti.
- **Endurmenntun dómara:** Tryggja þarf að dómara hafi áframhaldandi svigrúm til að afla sér endurmenntunar og fræðslu, hvort sem er innanlands eða erlendis.

4 Brotapolar

Í rannsókn Hildar Fjólu Antonsdóttur (2014) kom fram að stór hluti brotapolna í nauðgunar- og kynferðisbrotamálum ákveður að kæra ekki brotin meðal annars vegna þess að þeir upplifi skömm og sektarkennd, óttist fordæmingu og hafi litla trú á réttarvörslukerfinu. Samráðshópurinn taldi að mikilvægt væri að koma með tillögur um aðgerðir sem gætu stuðlað að því að auka traust og tiltrú almennings á réttarvörslukerfinu til að auka líkur á því að brotapolar leiti til þess með það að markmiði að allir fái réttláta málsmeðferð innan réttarvörslukerfisins og jafnræði sé gætt í því skyni. Markmið tillagnanna er því að stuðla að því að tryggja réttaröryggi brotapolna og tiltrú þeirra á því að svo sé í raun. Hér eru tilgreindar þær tillögur um aðgerðir sem hópurinn sammæltist um að væru mikilvægar og áriðandi og til þess fallnar að ná áðurgreindum markmiðum. Eingöngu er um að ræða tillögur til aðgerða sem krefjast frekari úrvinnslu og geta því komið til framkvæmda á næstu fjórum árum.

4.1 Aðgerðir sem gætu komið til framkvæmda 2018–2022

4.1.1 Réttargæslumenn

- **Skerpa á hlutverki réttargæslumanna:** Tryggja þarf að réttargæslumenn komi að nauðgunarmálum eins fljótt og auðið er til að veita brotapolum upplýsingar um valkosti sem í boði eru og feril mála.
- **Samræming á þjónustu réttargæslumanna:** Æskilegt væri að samræma þjónustu réttargæslumanna gagnvart brotapolum, t.d. með því að útbúa verkferil þar sem listað yrði upp hvert hlutverk réttargæslumanna er samkvæmt lögum og hver séu réttindi þeirra og skyldur.
- **Réttargæslumenn á landsbyggðinni:** Tryggja þarf að sambærilegt verklag sé um allt land. Það verklag sem neyðarmóttaka Landsspítala - háskólasjúkrahúss hefur þróað er til fyrirmyndar. Þannig mætti kanna hvort hægt væri að innleiða það í einhverri mynd í öllum umdæmum.
- **Formlegur vettvangur réttargæslumanna:** Kanna þarf hvort þeir aðilar er vinna við réttargæslu gætu stofnað með sér formlegan vettvang til að þróa vinnureglur, auka sýnileika sinn, samræma verklag og tryggja þannig gæði þjónustunnar. Þannig væri tryggt að þjónustan sem réttargæslumönnum er ætlað að veita sé samræmd og gæði hennar í fyrirrúmi.
- **Virkari samskipti:** Réttargæslumenn leitist við að vera virkari í eftirfylgni með málum og upplýsingamiðlun til brotapolna. Réttargæslumenn nýti sér rafrænt upplýsingastreymi á vefsvæði lögreglu og ákærvalds, „mínar síður“, ef unnt er að setja slíkt vefsvæði á laggirnar, sbr. aðgerð um rafrænt gagnaflæði í réttarvörslukerfinu.
- **Undirbúningur fyrir skýrslutöku:** Tryggja verður að réttargæslumenn séu búnir að upplýsa brotapolna um það sem við er að búast við meðferð máls innan réttarvörslukerfisins, þar með talið við aðalmeðferð máls og skýrslutöku fyrir dómi, þar sem slíkar skýrslutökur geta reynst þolendum erfiðar.
- **Bótakröfur:** Tryggja þarf að réttargæslumenn vandi rökstuðning fyrir bótakröfum.

4.1.2 Sálfræðipjónusta og geðhjálp

- **Samræming á sálfræðivottorðum:** Mikilvægt er að samræma meðferðar- og greiningarferla innan sálfræði- og geðlæknisfræðinnar samkvæmt alþjóðlegum vinnureglum til að tryggja fagleg störf sálfræðinga í meðferð á afleiðingum kynferðisbrota og útgáfu samræmdra sálfræðivottorða á landsvísu. Nýta má það fyrirkomulag sem sálfræðingar neyðarmóttöku hafa komið á fót sem felur í sér stöðlun á þeim upplýsingum sem fram koma í vottorðunum.
- **Sálfræðihjálpar fyrir brotþola:** Tryggja þarf að brotþolar eigi kost á viðeigandi stuðningi, s.s. sálfræðimeðferð eða öðrum úrræðum óháð búsetu og efnahag. Meðal annars eftir skýrslutöku hjá lögreglu. Sérstaklega þarf að tryggja aðgengi einstaklinga að sjálfræðipjónustu á landsbyggðinni. Leggjja mætti til við viðeigandi ráðuneyti að þetta yrði tekið til skoðunar. Í þessu skyni mætti til dæmis endurskoða reglur um skattlagningu á niðurgreiðslu stéttarfélaga vegna sálfræðipjónustu.
- **Efla frjáls félagasamtök:** Styrkja grasrótastarf og úrræði sem þróuð hafa verið í því skyni að hjálpa brotþolum að ná heilsu eftir áfall. Nauðsynlegt er að viðurkenna, hvetja og styðja starf frjálsra félagasamtaka og koma á samstarfi við grasrótar- og félagasamtök sem hafa það að markmiði að bjóða upp á virk úrræði fyrir brotþola og gerendur.
- **Neyðarsími og hjálparlína:** (sími eða netspjall) fyrir þá sem hafa orðið fyrir ofbeldi og vilja leita úrræða.
- **Úrræði fyrir aðstandendur:** Koma þarf til móts við þarfir aðstandenda og styrkja þá í meira mæli í því að leita sér hjálpar þegar um áföll eru að ræða innan fjölskyldunnar.

4.1.3 Réttarvörslukerfið og brotþolar

- **Traust á réttarvörslukerfinu:** Afar mikilvægt er að almenningur, þar á meðal brotþolar, beri traust til réttarvörslukerfisins. Finna þarf leiðir til þess að brotþolar upplifi að þeir geti treyst réttarvörslukerfinu svo mál rati rակleidis á borð lögreglu og fái viðeigandi meðferð.
- **Allir fái sömu meðferð:** Tryggja þarf að allir brotþolar hljóti vandaða, skilvirka og réttláta málsmeðferð algjörlega óháð uppruna, þjóðerni, litarhætti, trúarbrögðum, kynferði, kynhneigð, kynvitund, kyneinkennum, kyntjáningu, aldri, efnahag, fötlun, heilsufari eða annarri stöðu. Í því skyni mætti nýta betur þau úrræði sem geta varpað ljósi á hið sanna í málinu og stutt við brotþola, s.s. dómkvadda matsmenn, sérstaka kunnáttumenn, réttindagæslumenn, réttargæslumenn, túlka o.fl.
- **Áframhald Bjarkarhlíðar tryggt:** Tryggja þarf að þjónustumiðstöð fyrir þolendur ofbeldis, Bjarkarhlíð sem opnaði í febrúar 2017 verði að langtímaúrræði en ekki tímabundnu verkefni.
- **Styrking réttarstöðu brotþola:** Í núverandi kerfi hafa brotþolar ekki stöðu aðila máls. Taka þarf til athugunar hvort rétt sé að breyta þessu fyrirkomulagi að einhverju leyti eða hvort auka eigi hlutverk réttargæslumanns brotþola við rekstur máls fyrir dómstólum. Slíkt tíðkast í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi, en þar eru brotþolar eins konar hlutaðilar að alvarlegri sakamálu, þar með talið kynferðisbrotamálum.
- **Kynning á réttarvörslukerfinu:** Tryggja þarf að fræðsla eigi sér stað á öllum menntastigum um réttarvörslukerfið; hvernig það virkar og hver framvinda mála er innan kerfisins þannig að þeir sem verða fyrir kynferðisofbeldi hiki ekki við að leita réttar síns og tilkynni brotin sem fyrst til þess að lögregla geti aflað

nauðsynlegra sönnunargagna. Hægt væri að útbúa stutt kynningarmyndband ætlað brotaþolum sem fer yfir hvernig kerfið meðhöndlar kynferðisbrotamál ásamt „lifandi“ heimasíðu með frekara efni.

- **Betri upplýsingagjöf:** Leitað verði leiða til að bæta upplýsingagjöf til brotaþola og sakbornings, t.d. með því að innleiða rafrænt þjónustusvæði, „mínar síður“, í gagnakerfi lögreglu og ákærvalds.
- **Forvarnir sérstaklega ætlaðar börnum:** Það má telja líklegt að þau börn sem hafa þegar orðið fyrir kynferðisofbeldi bregðist fyrir við fá þau fræðslu og þekki vel hvert leita skal og hvað gera skal. Verkferlar um slíkt í skólum þurfa að vera skýrir þannig að ljóst sé hvernig fræðslu þau fá í skólunum og að hún sé samhæfð á landsvísu.
- **Stafrænt kynferðisofbeldi:** Tryggja þarf að ungmenni fái fræðslu og forvarnir um þær afleiðingar sem myndatökur af kynferðislegum toga með farsímum og misnotkun á slíku efni með dreifingu geta haft í för með sér. Slík dreifing hefur verið að færast mjög í aukana og er mikilvægt að kerfið bregðist strax við með því að tala opinskátt um afleiðingar af slíkri dreifingu.
- **Fullgilding Istanbúlsamnings Evrópuráðsins:** Vinna þarf að fullgildingu samningsins og hrinda í framkvæmd þeim aðgerðum sem nauðsynlegar eru til þess að unnt sé að fullgilda samninginn.

4.1.4 Réttarvörslukerfið og sérstaklega viðkvæmir hópar

- **Samræmdar verklagsreglur á landsvísu um kynferðisofbeldi gegn fötluðu fólki:** Bæta þarf vinnulag varðandi kynferðisofbeldi gegn fötluðum einstaklingum. Leitast mætti við að samræma verklagsreglur í því skyni.
- **Sérstök úrræði:** Taka mætti til skoðunar hvort innleiða mætti sambærilegt úrræði fyrir fullorðið fatlað fólk og barnahús hefur verið fyrir börn og aðra einstaklinga sem gætu þurft á slíkum úrræðum að halda.
- **Réttindagæslumenn:** Skoða þarf hvort og þá með hvaða hætti réttindagæslumenn fatlaðs fólks hafa aðkomu að málum vegna kynferðisbrota gegn fötluðu fólki. Mikilvægt er að hlutverk réttindagæslumanna sé skýrt og að vel afmarkað sé hvað þeir eiga/mega gera þannig að þeir nýtist sem best sem stuðningur fyrir hinn fatlaða en þess sé jafnframt gætt að rannsóknarhagsmunir séu ekki skertir.
- **Þjálfun réttindagæslumanna:** Tryggja þarf að réttindagæslumenn hafi fengið fræðslu og þjálfun um meðferð mála innan réttarvörslukerfisins.
- **Fullgilding samnings SP um réttindi fatlaðs fólks:** Fullgildingu samningsins er lokið en tryggja þarf að eftirfylgni og kynning verði kláruð.
- **Tryggja jöfn réttindi:** Tryggja verður að lög, reglur, stjórnýsflan, löggæslan og annað opinbert eftirlit, ákærvald og dómskerfi virki þannig að þeir sem veikari stöðu hafa njóti verndar gegn ofbeldi, til jafns við aðra þjóðfélagsþegna.
- **Aðgengi að réttarvörslukerfinu:** Tryggja þarf virkan aðgang að réttarkerfinu meðal annars með því að laga málsmeðferð að þörfum hvers og eins. Þannig sé að því gætt að upplýsingar séu á auðskildu máli og að aðgengi að réttarvörslukerfinu sé gott.
- **Túlkaþjónusta:** Athuga þarf hvort hægt sé að nýta í meira mæli túlkaþjónustuna langualine.co.uk þar sem hver stofnun sem notar þjónustuna hefur ákveðinn kóða sem gefinn er upp þegar hringt er í hana og svo er óskað eftir því að fá túlkun á ákveðnu tungumáli. Útlendingastofnun hefur nýtt þetta úrræði sem eykur líkur á hlutlausri og góðri túlkaþjónustu. Einnig þarf að tryggja að táknmálmálstúlkar séu til staðar þegar við á, t.d. í samstarfi við samskiptamiðstöð heyrnarlausra.
- **Fræðsla og þjálfun:** Tryggja þarf að þeir fagaðilar sem starfa innan réttarvörslukerfisins hafi fengið viðeigandi fræðslu, þjálfun og símenntun um

sérstaklega viðkvæma hópa svo tryggt sé að þeir hafi fullan aðgang að réttarvörsluferfinu.

- **Börn sem vitni:** Tryggja þarf að þegar veitt er varnar- og stuðningsþjónusta við þolendur sé viðeigandi tillit tekið til réttinda og þarfa barna sem verða vitni að hvaða birtingarmynd ofbeldis sem er.

5 Sakborningar

Í rannsókn Hildar Fjólú Antonsdóttur (2014) komu fram vísbendingar um að ákveðnir hópar sakborninga virtust vera í verri stöðu gagnvart réttarvörslukerfinu en aðrir. Voru þá sérstaklega tilgreindir sakborningar sem eiga við geðræn eða félagsleg vandamál að stríða. Samráðshópurinn taldi mikilvægt að skoða sérstaklega stöðu ungra sakborninga, þar á meðal möguleg úrræði fyrir þá þar sem um það bil þriðjungur kynferðisbrota eru framin af börnum undir 18 ára aldri. Hér eru tilgreindar þær tillögur að aðgerðum sem hópurinn sammæltist um að væru mikilvægar og áriðandi og til þess fallnar að bæta stöðu sakborninga og úrræði þeim til handa. Eingöngu er um að ræða tillögur til aðgerða sem krefjast frekari úrvinnslu og geta því komið til framkvæmda á næstu fjórum árum.

5.1 Aðgerðir sem geta komið til framkvæmda 2018–2022

5.1.1 Úrræði

- **Virk úrræði fyrir unga sakborninga:** Mikilvægt er að til staðar séu úrræði sem standa ungum sakborningum til boða eftir að þeir hafa lokið afplánun og í einhverjum tilvikum í staðinn fyrir afplánun t.d með sérskilyrðum. Úrræðin þyrftu að byggjast á endurhæfingu og enduraðlögun að samfélaginu til að tryggja minni líkur á endurkomu og ítrekunarbrotum.
- **Sálfræðihjálp fyrir sakborninga:** Tryggja þarf að sakborningar eigi kost á viðeigandi stuðningi, s.s. sálfræðimeðferð eða öðrum úrræðum, óháð búsetu og efnahag, eftir því sem þörf krefur.
- **Börn sem beita önnur börn kynferðisofbeldi:** Samkvæmt rannsóknnum eru gerendur kynferðisbrota gegn börnum oft sjálfir börn. Slík brot einskorðast ekki aðeins við börnin sjálf, heldur verða þau að vandamáli fjölskyldunnar í heild. Þannig verða önnur sjónarmið að eiga við í slíkum málum en í hefðbundnari sakamáli og nauðsynlegt að beita saman refsivörslukerfinu og barnaverndarkerfinu.
- **Sálfræðipjónusta fyrir börn sem sýna af sér óæskilega eða skaðlega kynferðishegðun:** Mikilvægt er að grípa strax í taumana þegar börn sýna af sér óæskilega eða skaðlega kynferðishegðun.
- **Stuðningshópar:** Líkt og tíðkast víða um heim eru stuðningshópar (e. circles of support and accountability) samfélagslegt úrræði sem beinist að gerendum og miðar að fækkun kynferðisbrota. Stuðningshópar geta stutt við gerendur við aðlögun að samfélaginu eftir að hafa afplánað refsingu. Slíkt gæti komið í veg fyrir og/eða minnkað ítrekunartíðni brotamannsins. Skoða má hvernig þessi úrræði hafa virkað, t.d í Bretlandi og Kanada.
- **Neyðarsími og hjálpalína (sími eða netspjall):** fyrir þá sem telja sig hafa beitt kynferðisofbeldi eða telja sig í hættu við að beita ofbeldi.

5.1.2 Réttarvörslukerfið og sakborningar

- **Rannsaka þarf hvort munur sé á meðferð mála eftir stöðu sakborninga:** Þótt allir sakborningar hafi tæknilega sömu stöðu gagnvart réttarvörslukerfinu, er það tilfinning sumra viðmælenda í rannsókn Hildar Fjólú Antonsdóttur (2014) að sú sé ekki ávallt raunin. Ákveðnir hópar sakborninga virðast vera í verri stöðu gagnvart réttarvörslukerfinu en aðrir, til að mynda þeir sem eru erlendir, með sakaferil, glíma við geðrænan eða félagslegan vanda eða eiga við áfengis- eða fíkniefnavanda að stríða. Í rannsókn Hildar Fjólú Antonsdóttur og Þorbjargar Sigríðar Gunnlaugsdóttur um einkenni og meðferð nauðgunarmála sem tilkynnt voru til lögreglu á árunum 2008 og 2009 kom í ljós að lögregla hættir marktækt oftar rannsókn á málum þar sem sakborningar eru íslenskir og

ríkissaksóknari gefur marktækt oftár út ákæru í málum þar sem sakborningar eiga við geðrænan eða félagslegan vanda að stríða eða misnota áfengi eða önnur vímuefni.

- **Aukin fræðsla og forvarnir:** Til þess að draga úr kynferðisafbrotum ungmenna er aukin fræðsla og forvörn lykilatriði. Um það bil þriðjungur kynferðisafbrotará er framinn af börnum undir 18 ára aldri.
- **Nýting heimilda um sérstök skilyrði fyrir skilorðsbindingu:** Jafnframt er mikilvægt að nýta betur heimildir laga til að setja sérstök skilyrði fyrir skilorðsbindingu dóma og skilorðsbundinni ákærufrestun ef gerandi er á aldrinum 15-21 árs. Í ákveðnum tilvikum kemur til álita að setja skilyrði um að gerandi sækir meðferð til að taka á óæskilegri kynferðislegri háttsemi. Tryggja þarf að slík meðferð standi öllum gerendum til boða óháð búsetu, efnahag og fleiru og að kostnaður sé greiddur úr ríkissjóði undir umsjón Fangelismálastofnunar ríkisins.
- **Upplýsingar til sakbornings og aðbúnaður fyrir dómi:** Tryggja þarf að sakborningar hafi greiðan aðgang að upplýsingum um það sem bíður þeirra er þeir koma fyrir dóm. Auk þess þarf huga að aðbúnaði þeirra fyrir dómi. Víða erlendis er líka gert ráð fyrir þeim möguleika að sakborningur sé inni í dómsalnum en skermaður frá í stað þess að hann víki alveg úr þingsal.
- **Túlkapjónusta:** Athuga þarf hvort hægt sé að nýta í meira mæli túlkapjónustuna langualine.co.uk þar sem hver stofnun sem notar þjónustuna hefur ákveðinn kóða sem gefinn er upp þegar hringt er í hana og svo er óskað eftir því að fá túlkun á ákveðnu tungumáli. Útlendingastofnun hefur nýtt þetta úrræði sem eykur líkur á hlutlausri og góðri túlkapjónustu.

6 Forvarnir og fræðsla

Í rannsókn Hildar Fjólú Antonsdóttur (2014) kom fram að mikilvægt sé að huga að símenntun og fræðslu innan kerfisins líkt og fram hefur komið í köflunum hér að framan. Samráðshópurinn telur einnig mikilvægt að fjallað sé um fyrirbyggjandi aðgerðir með það að markmiði að draga úr fjölda kynferðisbrota og auka umræðu og vitund ungmenna um réttarvörslukerfið og þau úrræði sem í boði eru fyrir brotaþola og sakborninga. Meðal annars sé mikilvægt að fræða ungmenni um heilbrigða kynhegðun, s.s. um mörk, samþykki og fleira.

6.1 Aðgerðir sem gætu komið til framkvæmda 2018–2022

- Þau mál sem á borð réttarvörslukerfisins koma eiga það öll sameiginlegt að hafa þegar átt sér stað. Í stað þess að afturvirkar aðgerðir séu sífellt í fyrirrúmi er nauðsynlegt að fara í meira mæli að sinna fyrirbyggjandi aðgerðum, forvörnum og fræðslu um kynferðisbrot, kynheilbrigði, mörk, samskipti og réttarvörslukerfið. Aðeins þannig er hægt að koma í veg fyrir að brot eigi sér stað; með opnu samtali um kynferðisbrot og þau úrræði sem í boði eru. Að sama skapi eru tækifæri fólgin í þannig aðgerðum til að byggja upp traust á kerfinu. Í raun þarf ekki að tíunda allar þær fjölmörgu aðgerðir sem hér gæti verið um að ræða.
- Leggur samráðshópurinn til að heildarendurskoðun á forvörnum og fræðslu í skólum, vinnustöðum og samfélaginu almennt fari fram á næstu árum með það að markmiði að fyrirbyggja brot og auka vitund um eðli þeirra.
- Endurskoðunin þarf að vera samstarfsverkefni dómsmálaráðuneytis, menntamálaráðuneytis og velferðarráðuneytis, auk sveitarfélaga. Mikilvægt er að vinnan sé þverfagleg og að verkefnið sé alltaf í forgangi en sé ekki einungis tímabundið átaksverkefni. Nýta þarf vel þá góðu vinnu, samþættingu forvarna og heildarsýn sem fólst í vitundarvakningarátaki ráðuneytanna sem stóð yfir á árunum 2011-2015.

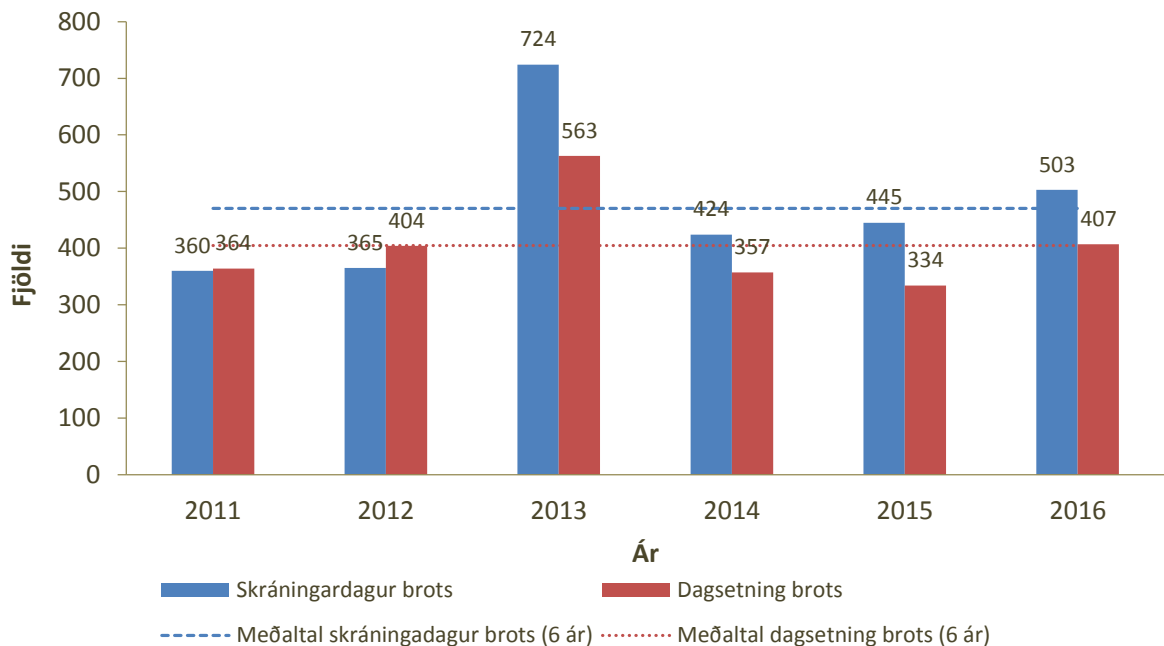
7 Tölfræði um kynferðisbrot árin 2011–2015

Í tilefni af vinnu samráðshópsins var tekin saman tölfræði frá lögreglu og ákærvaldi fyrir árin 2011-2015. Mikilvægt þótti að fá nýjar og nákvæmar upplýsingar um stöðu kynferðisbrota almennt, þar á meðal upplýsingar um umfang og málsmeðferðartíma. Verður hér greint frá helstu niðurstöðum frá lögreglu annars vegar og ríkissaksóknara hins vegar, en tölfræðin tekur að mestu til þess tíma áður en embætti héraðssaksóknara var komið á fót um áramótin 2015-2016.

7.1 Lögreglan

Hér eru teknar saman upplýsingar um kynferðisbrot hér á landi. Samantektin er unnin í samstarfi embættis ríkislögreglustjóra (RLS) og lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu (LRH) og varðar fjölda mála, tegund, tíma, málsmeðferðartíma, sakborninga og brotaþola. Annars vegar er unnið með endanlegar tölur eins og þær birtast í ársskýrslu og hins vegar upplýsingar eins og þær eru í gagnagrunni ríkislögreglustjóra, LÖKE, á hverjum tíma.

7.1.1 Fjöldi tilkynntra/kærðra kynferðisbrota

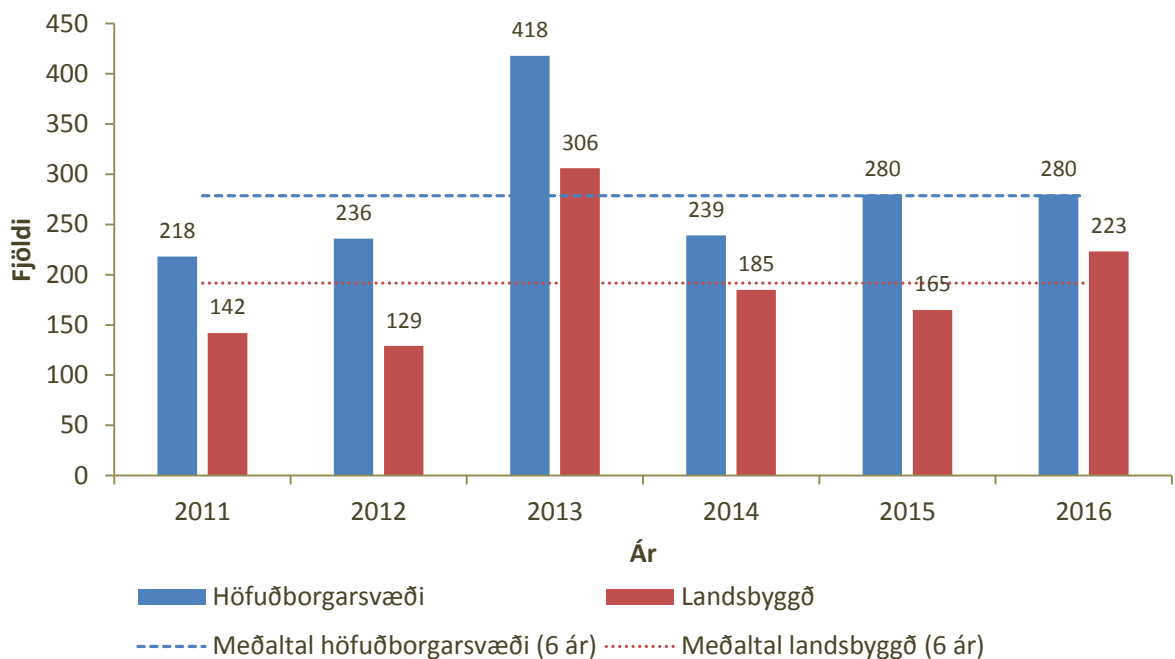


Mynd 1. Fjöldi kynferðisbrota (óflokkaðra) frá árinu 2011 til ársins 2015. Greint eftir skráningardegi brots og dagsetningu brots.¹

Á mynd 1 sést að fjöldi brota er í flestum tilvikum meiri á ársgrundvelli ef miðað er við skráningardag brots heldur en dagsetningu brots. Hægt er að áætla að meginástæða þess

¹ Skráningardagur brots vísar til þeirrar dagsetningar sem viðkomandi kemur og kærir/tilkynnir brotið. Dagsetning brots vísar þá til þeirrar dagsetningar sem brotið átt sér stað. Þannig getur viðkomandi kært/tilkynnt brot sem átti sér stað fyrir til að mynda ári síðan og er þá um tvær dagsetningar að ræða; skráningardag og dagsetningu brots.

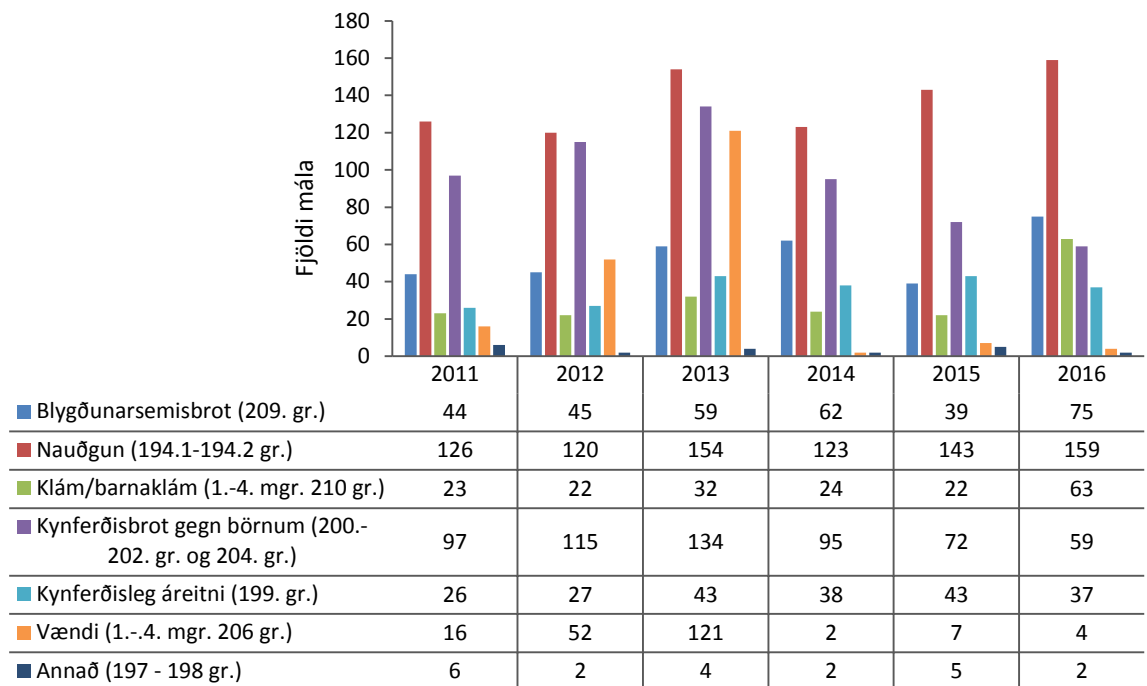
sé að einstaklingar kæri/tilkynni kynferðisbrot löngu eftir að brotið átti sér stað. Slíkt mynstur hefur þá verið talið einkenna kynferðisbrot umfram önnur ofbeldisbrot í gegnum tíðina. Það sést einnig á myndinni að fjöldi kærðra/tilkynntra brota var mestur árið 2013. Það sem einkennir það ár umfram önnur á tímabilinu er að á því ári komu upp mál þar sem margir brotapolar kærðu/tilkynntu brot gegn fáum aðilum í kjölfar ítarlegrar umfjöllunar um kynferðisbrot í fréttarskýringabættinum Kompás á Stöð 2. Reynslan sýnir að slík umfjöllun á opinberum vettvangi leiðir oft til þess að tilkynningum til lögreglu fjölgar. Ef litið er á dagsetningu brots virðist þróun tilkynntra kynferðisbrota vera á þá leið að þeim fari fækkandi ár frá ári (að 2013 undanskildu), að því er fram kemur í gögnum frá lögreglu.



Mynd 2. Fjöldi kærðra/tilkynntra kynferðisbrota (óflokkaðra) frá árinu 2011 til ársins 2016 þegar miðað er við skráningardag brots. Greint eftir staðsetningu².

Á mynd 2 sést að í öllum tilvikum voru kærð/tilkynnt kynferðisbrot fleiri á ársgrundvelli á höfuðborgarsvæðinu heldur en á landsbyggðinni. Að jafnaði voru tilkynnt/kærð um 278 kynferðisbrot á ári á höfuðborgarsvæðinu yfir þetta fimm ára tímabil. Á sama tímabili voru tilkynnt/kærð að jafnaði um 185 kynferðisbrot á ári á landsbyggðinni. Á mynd 2 sést einnig að metfjöldi tilkynntra/kærðra kynferðisbrota átti sér stað árið 2013, bæði á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni.

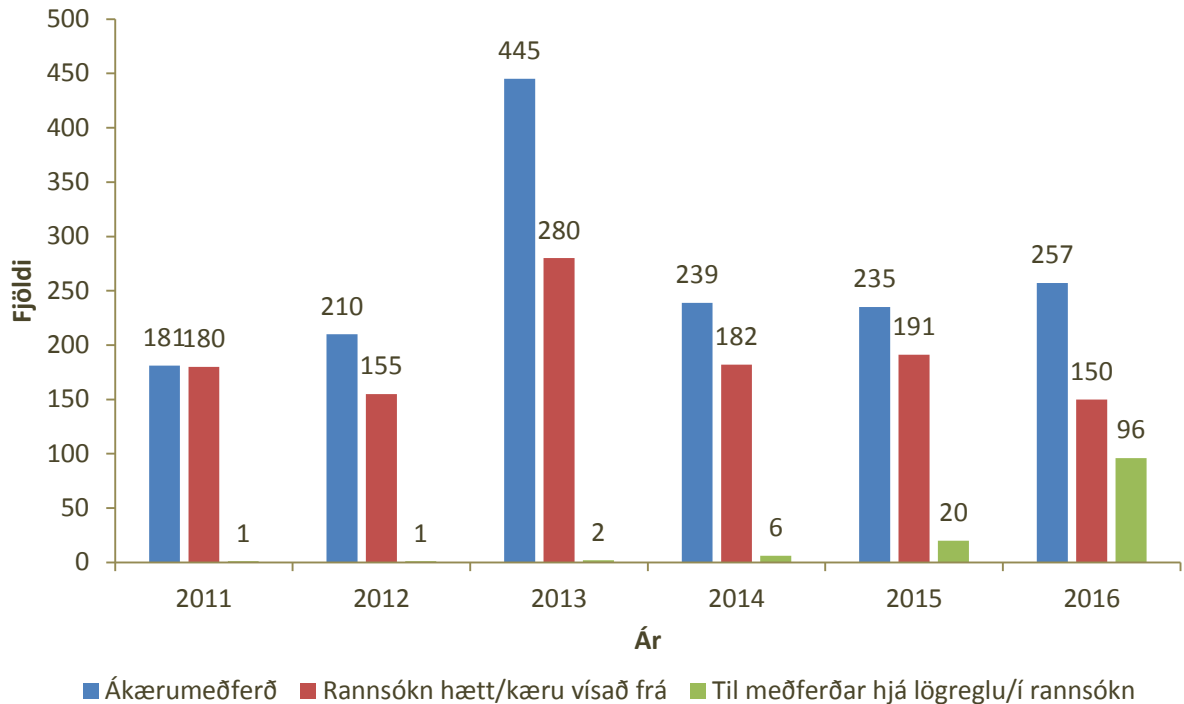
² Staðsetning mála sem flokkuð eru til höfuðborgar eru þau sem áttu sér stað á svæðum sem tilheyra embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu. Staðsetning mála sem flokkuð eru til landsbyggðar eru þau sem tilheyrðu öllum öðrum lögregluembættum á landinu.



Mynd 3. Fjöldi mála sem bárust lögreglu á tímabilinu 2011 til 2016 eftir brotaflokkum. Greint eftir dagsetningu brots (hvenær brotið átti sér stað).

Á myndinni sést að nauðganir eru stærsti málaflokkurinn þegar kemur að kynferðisbrotum sem tilkynnt eru til lögreglu og á það við um allt tímabilið. Brotaflokkurinn sem fylgir þar á eftir eru kynferðisbrot gegn börnum. Þróun þessara brotaflokka frá árinu 2013 til 2016 er nokkuð frábrugðin, þar sem tilkynntum nauðgunarbrotum fjölgaði ár frá ári en tilkynntum kynferðisbrotum gegn börnum fór fækkandi. Brotaflokkarnir blygðunarsemisbrot, klám/barnaklám og kynferðisleg áreitni eru allir nokkuð svipaðir en eiga það sameignlegt að vera sveiflukenndir ár frá ári. Að sama skapi er brotaflokkurinn vændi mjög sveiflukenndur og sést að mikil aukning átti sér stað í slíkum brotum á árunum 2011 til 2013. Þetta skýrist í auknu átaki hjá lögreglunni í þessum málaflokk á þessu tímabili.

7.1.2 Framvinda tilkynntra/kærðra kynferðisbrota



Mynd 4. Framvinda kynferðisbrotamála hjá lögreglu á tímabilinu 2011 til 2016. Ferilstaða mála 25. september 2017.³

Mynd 3 sýnir stöðu tilkynntra/kærðra kynferðisbrota í apríl 2016⁴. Fram kemur að í flestum tilvikum fara mál í ákærumeðferð, sjaldnar var rannsókn þeirra hætt eða kæru vísað frá. Að jafnaði fóru kynferðisbrot í ákærumeðferð í rúmlega 55% tilvika á tímabilinu að frátöldu árinu 2015 en mörg þeirra mála sem tilkynnt voru það ár eru enn til meðferðar hjá lögreglu. Þá fóru að jafnaði 115 mál í ákærumeðferð á ársgrundvelli fyrir sama tímabil. Hafa verður þó í huga að meðalfjöldi mála sem fóru í ákærumeðferð gæti verið skekkur og vel hugsanlegt að hann fari hækkandi ef sömu gögn yrðu tekin saman síðar á árinu. Í raun má segja það sama um fjölda brota sem fengu ferilinn „rannsókn hætt“, þó skekkjan sé líklegri að vera meiri fyrir ferilinn „ákærumeðferð.“ Ástæðan fyrir

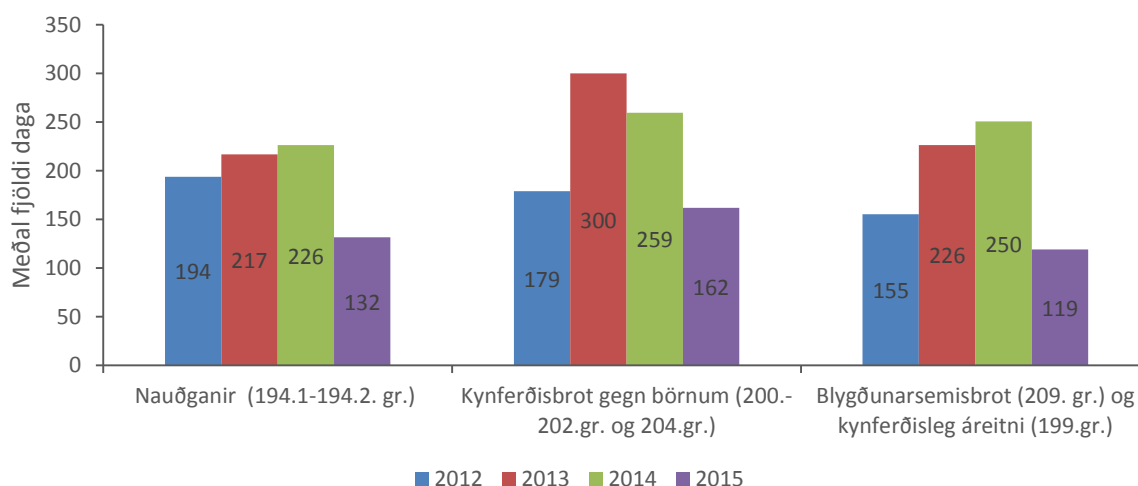
³Til meðferðar hjá lögreglu (í rannsókn): Mál sem eru ennþá til meðferðar hjá lögreglu, s.s. ennþá í rannsókn, til afgreiðslu hjá tiltekinni deild eða ný skráð mál.

Rannsókn hætt eða kæru vísað frá: Rannsókn máls er hætt ef ekki þykir grundvöllur til að hefja rannsókn eða halda henni áfram, svo sem ef í ljós kemur að kæra er ekki á rökum reist, sök er fyrnd eða sönnunarstaða máls eða möguleikar lögreglu til að upplýsa meint brot byggir á veikum grundvelli sem ekki verður bætt úr með frekari rannsókn, sbr. 4. mgr. 52. gr. laga um meðferð sakamála.

Ákærumeðferð: Mál fer til meðferðar hjá ákærvaldinu að lokinni fullri rannsókn hjá lögreglu. Afgreiðsla máls hjá ákærvaldinu skiptist í fjóra megin flokka: 1) Máli er vísað til dómstóla með málshöfðun (ákæra gefin út). 2) Mál er fellt niður þegar ákærandi telur að það sem komið hefur fram við rannsókn sé ekki nægilegt eða líklegt til sakfellis í dómsmáli á hendur sakborningi, sbr. 145. gr. laga um meðferð sakamála. 3) Ákærandi telur rétt þegar sérstaklega stendur á að falla frá saksókn þótt hann telji að það sem fram hefur komið við rannsókn sé nægilegt eða líklegt til sakfellis í dómsmáli á hendur sakborningi, sbr. 146. gr. laga um meðferð sakamála. 4) Ákærandi telur rétt þegar sérstaklega stendur á, ef brot er framið af sakborningi á aldrinum 15 – 21 árs, að fresta útgáfu ákæru skilorðsbundið þótt hann telji að það sem fram hefur komið við rannsókn sé nægilegt eða líklegt til sakfellis í dómsmáli á hendur viðkomandi sakborningi.

Því er sú að málsmeðferð getur tekið mislangan tíma og mjög líklegt að fjöldi þeirra mála sem fær lokaferilinn „ákærumeðferð“ í kerfi lögreglu muni fjölga fyrir árið 2016 með tímanum. Þessu til stuðnings sést að ennþá eru 126 mál skráð til meðferðar hjá lögreglu sem munu fá annan feril þegar líða tekur á árið. Ef litið er til þróunar síðastliðinna sex ára er hægt að áætla að líklegur ferill þessara mála verði að þau fari í ákærumeðferð eða rannsókn verði hætt/kæru vísað frá.

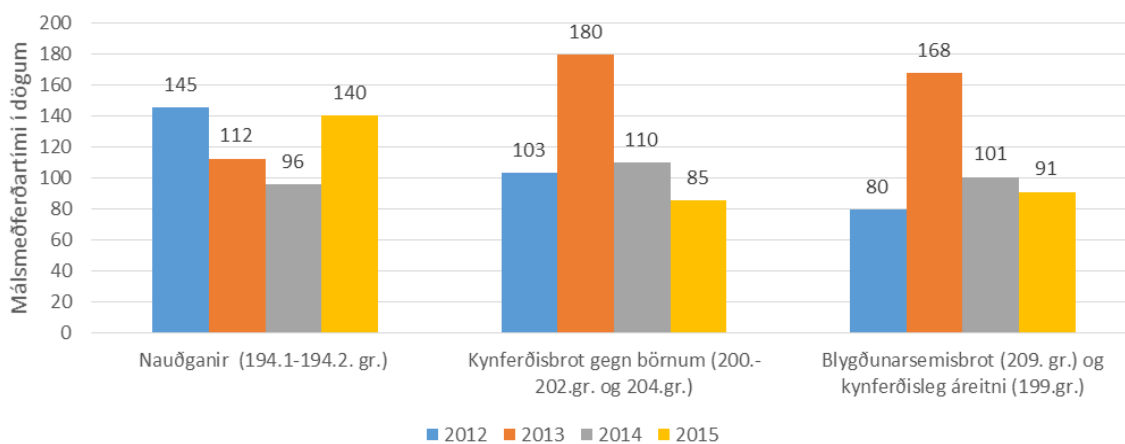
7.1.3 Meðaltími málsmeðferðar lögreglu fyrir tiltekin kynferðisbrot



Mynd 5. Meðaltími (mældur í fjölda daga) málsmeðferðar hjá lögreglu fyrir tiltekin kynferðisbrot frá því að þau komu til rannsóknar þar til þau fóru í ákærumeðferð. Greint eftir tímabilinu 2012 til 2015⁵

Mynd 5 sýnir meðal dagafjölda sem kynferðisbrot eru til afgreiðslu hjá lögreglu frá skráningu og þar til þau fara til ákærumeðferðar. Fram kemur að málsmeðferðartími er að jafnaði stytur fyrir blygðunarsemisbrot og brot tengd kynferðislegri áreitni á tímabilinu frá 2012 til 2015. Á þessu tímabili tók það slík mál að jafnaði um 138 daga að fara í ákærumeðferð frá fyrstu skráningu þess. Málsmeðferðartími kynferðisbrota gegn börnum var á þessu tímabili að meðaltali 147 dagar en það tók nauðgunarmál að jafnaði 171 dag að fá málsferilinn ákærumeðferð frá fyrstu skráningu. Fram kemur að málsmeðferðartími kynferðisbrota sem fara í ákærumeðferð er styttri árið 2015 en fyrri ár. Ástæðan fyrir því er sú að stór hluti brota er enn til rannsóknar og á því málsmeðferðartíminn eftir að lengjast smám saman er frá líður.

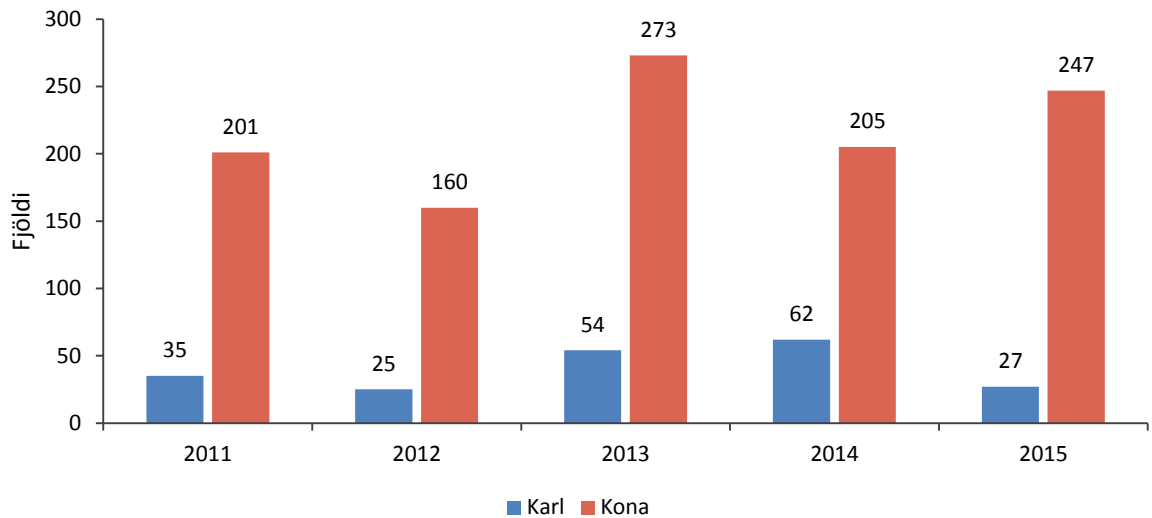
⁵ Í stuttu máli er miðað við þann feril að mál séu til afgreiðslu fyrst í tiltekinni deild, þar af leiðandi fara þau í rannsókn í viðeigandi rannsóknardeild og að lokinni rannsókn í ákærumeðferð hjá ákærvaldi.



Mynd 6. Meðaltími (mældur í fjölda daga) málsmeðferðar hjá lögreglu fyrir tiltekin kynferðisbrot frá því að þau komu til afgreiðslu lögreglu þar til ákvörðun var tekin að rannsókn skyldi hætt. Greint eftir tímabilinu 2012-2015.

Þegar miðað var við málsferilinn að rannsókn mála hafi verið hætt var málsmeðferðartími að jafnaði stytur fyrir blygðunarsemisbrot og brot tengd kynferðislegri áreitni á tímabilinu frá 2012 til 2015. Á þessu tímabili liðu að jafnaði 110 dagar frá fyrstu skráningu slíkra mála þar til ákvörðun var tekin um að hætta rannsókn. Málsmeðferðartími nauðgunarmála og kynferðisbrota gegn börnum var nokkuð svipaður þegar miðað var við að rannsókn mála hafi verið hætt. Frá fyrstu skráningu slíkra mála liðu að jafnaði 119 dagar þar til ákvörðun var tekin um að hætta rannsókn kynferðisbrota gegn börnum og 123 dagar í nauðgunarmálum.

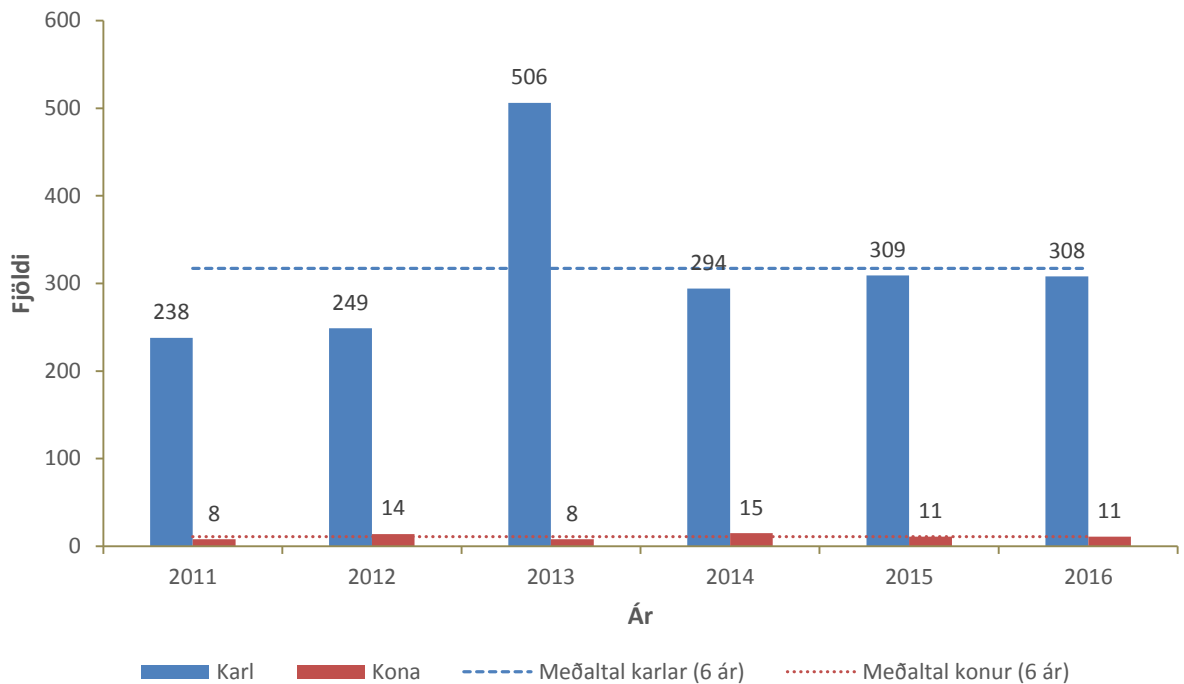
7.1.4 Brotþolar og sakborningar í tilkynntum/kærðum kynferðisbrotum



Mynd 7 Fjöldi brotþola⁶ í tilkynntum kynferðisbrotum (óflokkuðum) eftir kyni á árunum 2011 til 2015. Greint eftir skráningarári brots.

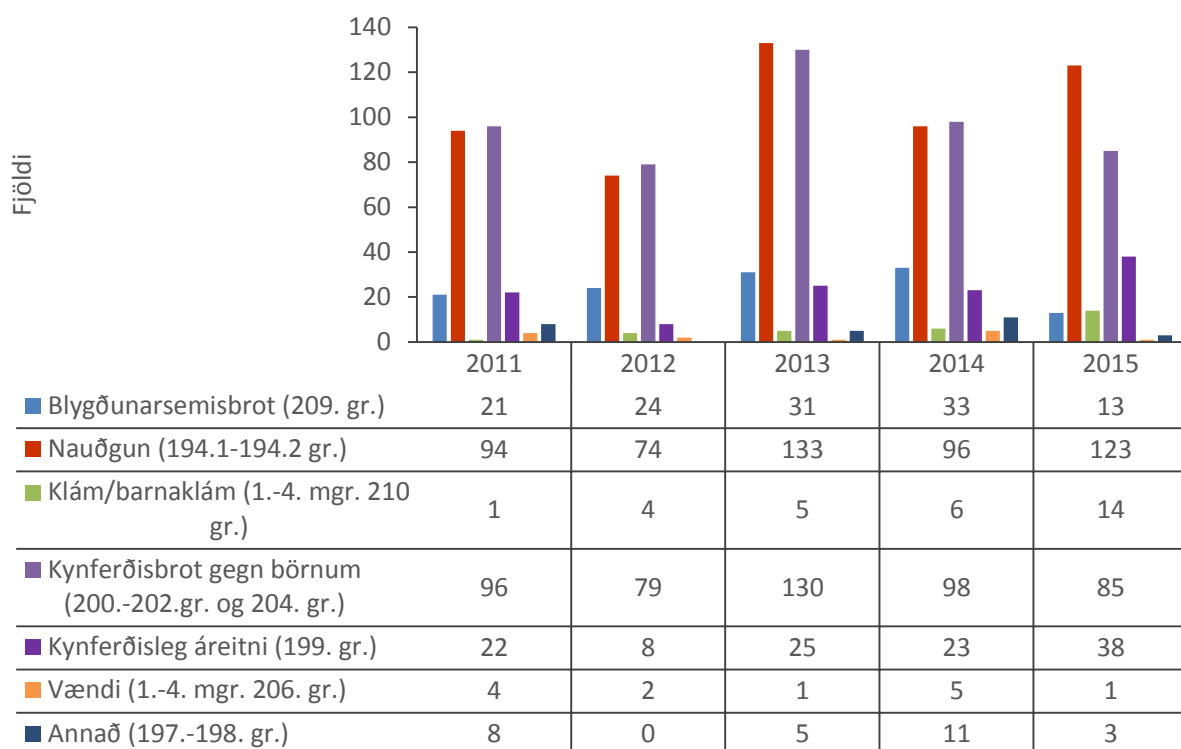
Á mynd 7 sést að brotþolar í kynferðisbrotamálum voru í miklum meirihluta konur, þar sem að jafnaði voru 217 kvenkyns brotþolar á ársgrundvelli yfir þetta fimm ára tímabil. Á sama tímabili voru að jafnaði 41 karlkyns brotþoli á ársgrundvelli. Í tilfelli beggja kynja má segja að þróunin hafi verið sú að fjöldi brotþola sveiflist til á milli ára. Sama þróun sést hér og áður hefur verið rætt um er varðar fjölda mála árið 2013. Þá sést að fjöldi karlkyns brotþola jókst umtalsvert frá árinu áður og það sama má segja um fjölda kvenkyns brotþola. Þá sést nokkuð frábrugðin þróun milli kynjanna fyrir árið 2014, þar sem karlkyns brotþolum fjölgaði frá árinu 2013 en kvenkyns brotþolum fækkaði. Kvenkyns brotþolum fjölgaði svo aftur árið 2015 á meðan karlkyns brotþolum fækkaði. Þessi þróun er frábrugðin þeirri sem sést á milli árunna 2011 og 2012, þar sem fjölgun og fækkun brotþola milli kynjanna hélst í hendur (þegar karlkyns brotþolum fækkaði, fækkaði einnig kvenkyns brotþolum). Líkt og komið var inn á hér áður samanstendur hópur brotþola í tilkynntum kynferðisbrotum af konum í miklu meirihluta. Að jafnaði eru konur í 84% tilfella brotþolar í kynferðisafbrotum sé miðað við þetta fimm ára tímabil og eru karlar þá brotþolar í 16% tilfella.

⁶ Hér eru skoðaðir allir þeir aðilar sem skilgreindir voru sem „árásarþoli“, „tjónþoli“ eða „brotþoli“ í aukaaðilaskrá LÖKE. Þar sem brotþolar eru ekki ávallt skráðir í mál eða þeir eru skráðir undir önnur tengsl við málið þá er sá fjöldi sem fjallað er um hér ekki tæmandi. Upplýsingar sýna hins vegar kynjaskiptingu og þróun.



Mynd 8. Fjöldi sakborninga í tilkynntum kynferðisbrotum (óflökkuðum) eftir kyni á árunum 2011 til 2016. Greint eftir skráningarári brots.

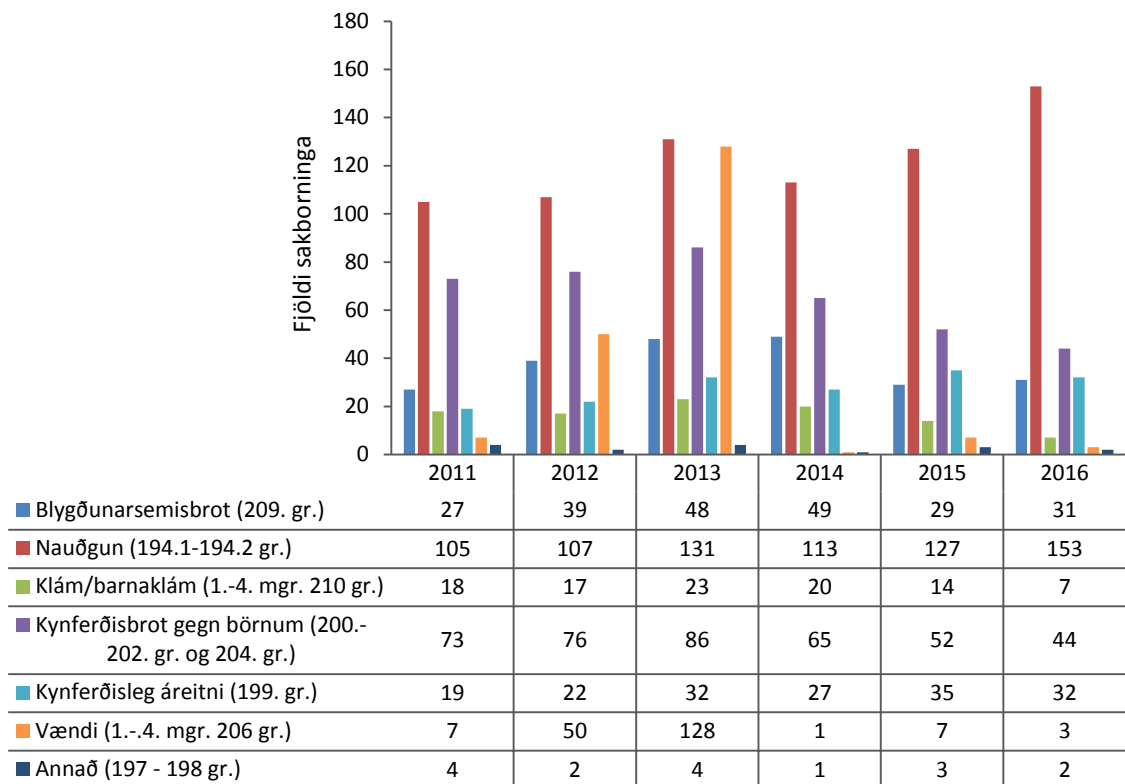
Á mynd 8 sést að í miklum meirihluta voru sakborningar í kynferðisafbrotamálum karlkyns á þessu sex ára tímabili. Að jafnaði voru 317 karlkyns sakborningar tilkynntir/kærðir á ársgrundvelli á árunum 2011 til 2016. Þetta meðaltal er nokkuð skekkt vegna ársins 2013 þar sem mikil aukning varð á sakborningum. Ef meðaltal er tekið fyrir tímabilið þar sem 2013 er ekki talið með þá voru að jafnaði 280 karlkyns sakborningar tilkynntir/kærðir á ársgrundvelli þessa fimm ára tímabils. Þá voru að jafnaði 11 kvenkyns sakborningar tilkynntir/kærðir á ársgrundvelli á árunum 2011 til 2016. Þetta er öfug þróun miðað við það sem sást á mynd 6. Þróunin er einnig öðruvísi hvað varðar sakborninga þar sem fjöldi kvenkyns sakborninga virðist ekki fylgja fjölda karlkyns sakborninga á tímabilinu. Sakborningar í kynferðisafbrotum voru að miklum meirihluta karlar á tímabilinu líkt og áður hefur komið fram. Í 96% tilfella voru tilkynntir/kærðir sakborningar karlar á meðan tilkynntir/kærðir kvenkyns sakborningar voru einungis 4% á tímabilinu sem um ræðir.



Mynd 9. Fjöldi brotþola eftir brotaflokkum kynferðisbrota á tímabilinu frá 2011 til 2015.

Á mynd 9 sést að nauðganir (194.1.-194.2. gr.), kynferðisbrot gegn börnum (200.-202. gr. og 204 gr.), blygðunarsemisbrot (209. gr.) og kynferðisleg áreitni (199. gr.) eru viðamestu brotaflokkarnir hvað varðar fjölda brotþola yfir þetta fimm ára tímabil.

Fjöldi brotþola sveiflast nokkuð ár frá ári innan allra brotaflokka á tímabilinu. Þá sést að á árinu 2013 jókst fjöldi brotþola umtalsvert í flestum brotaflokkum í samræmi við fyrri skýringar. Þessi fjölgun var sérstaklega áberandi í tilkynningum um nauðganir, kynferðisbrot gegn börnum og kynferðislega áreitni. Þá sést að brotþolum í blygðunarsemisbrotum fór fjölgandi frá 2011 til 2014. Brotþolum í kynferðisbrotum gegn börnum fór fækkandi frá árinu 2013 til 2015. Þó ber að nefna að 2013 var mjög sérstakt í ljósi þess hversu mörg mál komu á borð lögreglu.



Mynd 10. Fjöldi sakborninga eftir brotaflokkum kynferðisbrota á tímabilinu frá 2011 til 2016. Greint eftir dagsetningu brots (hvenær brotið átti sér stað).

Á mynd 10 sést nokkuð lík þróun og sást á mynd 3, það er að sömu brotaflokkarnir voru stærstir á tímabilinu þegar miðað var við fjölda sakborninga og fjölda mála. Hvað þróun í fjölda sakborninga innan brotaflokkanna varðar, er hægt að sjá nokkurn veginn sama mynstur og þegar miðað var við fjölda brotaþola. Það sem er einna helst frábrugðið á þessari mynd er að árið 2013 varð mikil fjölgun sakborninga innan brotaflokksins „vændi(1.-4. mgr. 206. gr.).“ Sá brotaflokkur lýtur að kaupum á vændisþjónustu (sjá almenn hegningarlög) og má rekja þennan mikla fjölda sakborninga til aukinnar áherslu lögreglu á þennan brotaflokk það ár.

Tafla 1. Fjöldi brotaþola eftir kyni á tímabilinu 2011 til 2015. Greint eftir tegundum kynferðisbrota.

Brot	2011	2012	2013	2014	2015
Blygðunarsemisbrot (209. gr.)					
Karlar	3	3	9	16	1
Konur	18	21	22	17	12
Nauðgun (194.1-194.2 gr.)					
Karlar	7	4	18	4	8
Konur	87	70	115	92	115
Klám/barnaklám (1.-4. mgr. 210 gr.)					
Karlar	0	1	1	0	4
Konur	1	3	4	6	10

Kynferðisbrot gegn börnum (200.-202.gr. og 204. gr.)					
Karlar	23	17	22	37	11
Konur	73	62	108	61	74
Kynferðisleg áreitni (199. gr.)					
Karlar	6	0	3	4	5
Konur	16	8	22	19	33
Vændi (1.-4. mgr. 206. gr.)					
Karlar	0	0	0	5	0
Konur	4	2	1	0	1
Annað (197.-198. gr.)					
Karlar	1	0	2	1	1
Konur	7	0	3	10	2

Ef skoðuð er kynjadreifing innan brotaflokka (tafla 1) sést að í lang flestum tilvikum voru kvenkyns brotaþolar í meirihluta innan allra brotaflokka á tímabilinu. Brot gegn börnum voru þó frábrugðin öðrum að því leyti að mun fleiri karlkyns brotaþolar voru í þeim flokki samanborið við aðra brotaflokka, þó kvenkyns brotaþolar hafi verið í meirihluta á tímabilinu. Ef árið 2013 er skoðað sérstaklega sést að fjöldi brotaþola jókst fyrir það ár umtalsvert í ákveðnum brotaflokkum: Nauðgun, kynferðisbrot gegn börnum og kynferðisleg áreitni. Líkt og áður hefur verið fjallað um hér að ofan var þetta ár sérstakt hvað þetta varðar, þar sem umfjöllun fjölmiðla um ákveðna málaflokka varð til mikillar aukningar í tilkynningum/kærum. Athygli vekur að fjöldi brotaþola í nauðgunarmálum jókst umtalsvert frá árunum 2011/2012 til 2014/15.

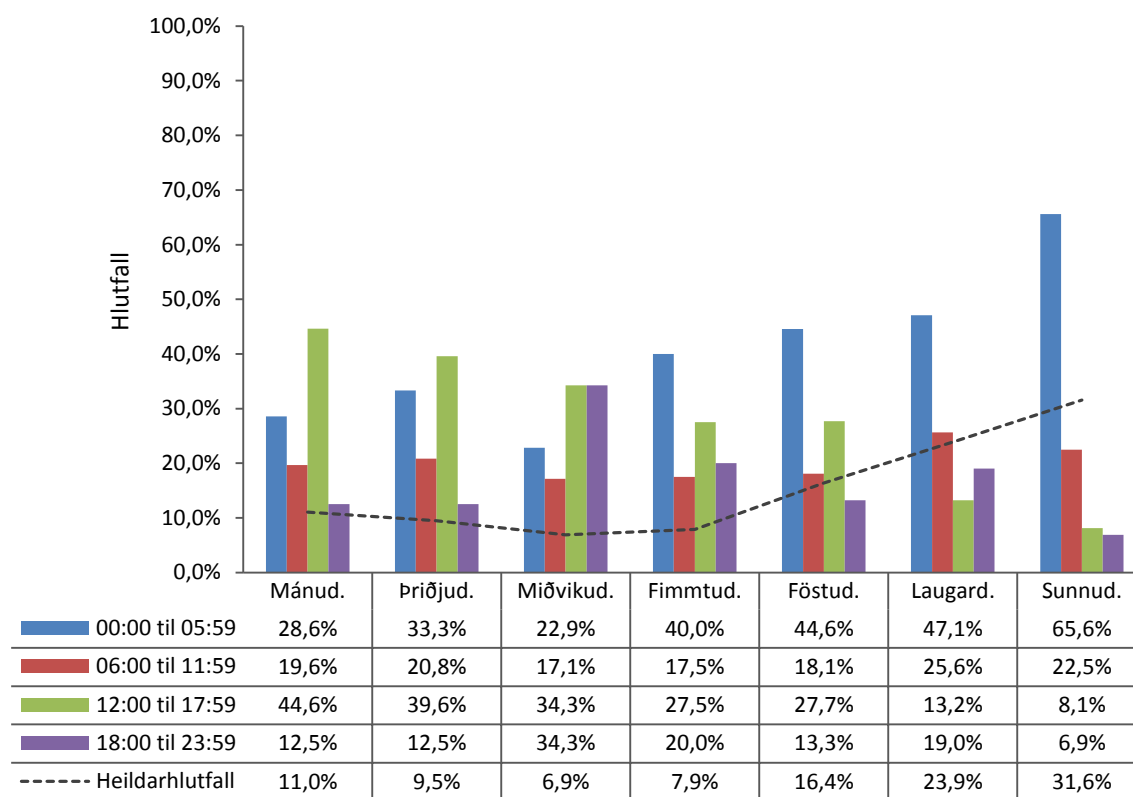
Tafla 2. Fjöldi sakborninga eftir kyni á tímabilinu 2011 til 2016. Greint eftir tegundum kynferðisbrota.

Brot	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Blygðunarsemisbrot (209. gr.)						
Karlar	26	37	47	47	26	28
Konur	1	1	1	3	2	3
Nauðgun (194.1-194.2 gr.)						
Karlar	102	105	130	110	122	150
Konur	1	2	1	3	5	3
Klám/barnaklám (1.-4. mgr. 210 gr.)						
Karlar	17	16	22	17	14	7
Konur	0	1	1	3	0	0
Kynferðisbrot gegn börnum (200.-202.gr. og 204. gr.)						
Karlar	70	74	87	67	51	42
Konur	2	2	1	2	3	4
Kynferðisleg áreitni (199. gr.)						
Karlar	19	19	31	26	32	31
Konur	0	2	0	1	3	1
Vændi (1.-4. mgr. 206. gr.)						
Karlar	11	50	128	1	6	3

Konur	0	4	1	0	1	0
Annað (197.-198. gr.)						
Karlar	4	2	4	1	2	2
Konur	0	0	0	0	1	0

Tafla 2 sýnir kynjadreifingu sakborninga í kynferðisbrotamálum á tímabilinu. Fram kemur að í lang flestum tilvikum voru karlkyns sakborningar í meirihluta innan allra brotaflokka. Líkt og áður hefur komið fram voru kvenkyns sakborningar í miklum minnihluta hvað varðar kynferðisbrot og á það við um alla brotaflokka.

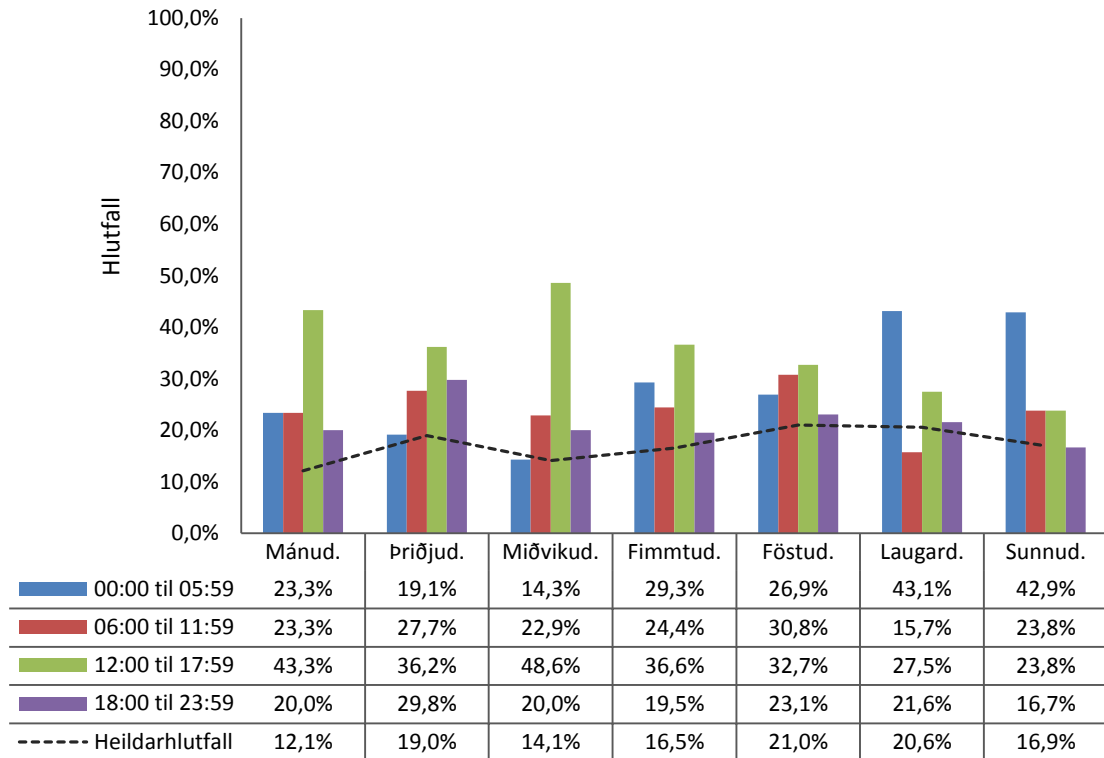
7.1.5 Hvaða tíma sólarhringsins gerðust brotin á árunum 2013 til 2016?



Mynd 11. Hlutfall kærðra/tilkynntra nauðgana (194.1. og 194.2.) eftir vikudegi og tímasetningu á tímabilinu 2013 til 2015. Greint eftir dagsetningu brots (hvenær brotið átti sér stað) og sýnt sem heildarhlutfall miðað við allt tímabilið og heildarhlutfalls innan vikudaganna.

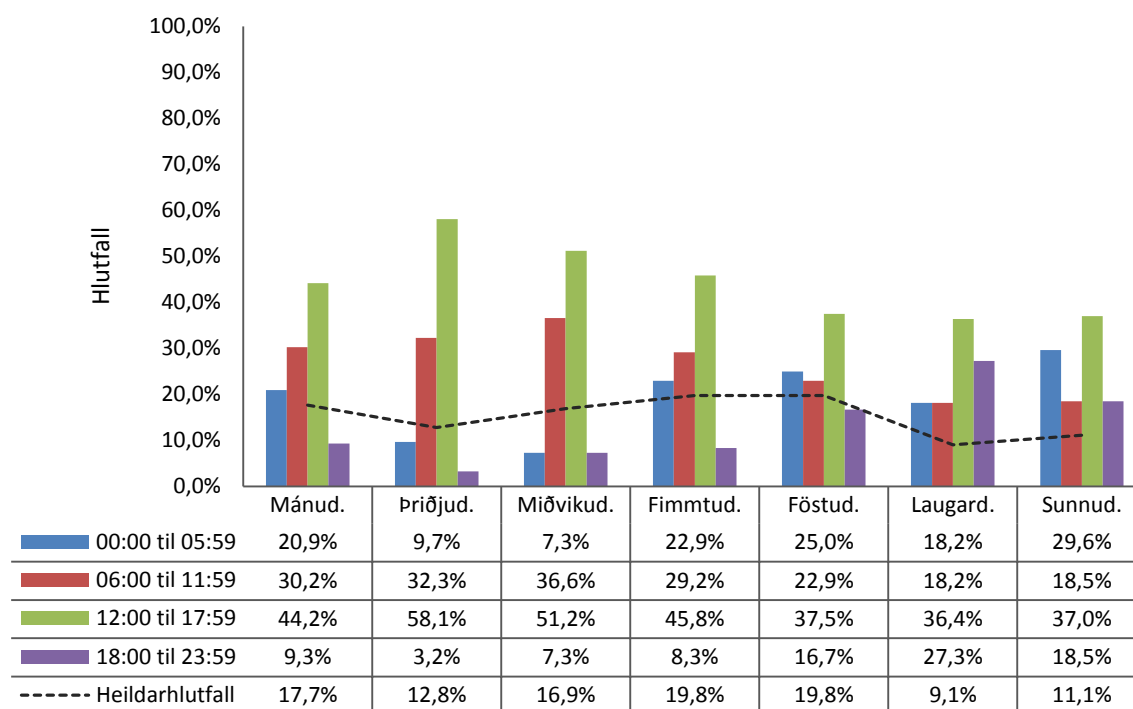
Á mynd 11 sést að á þessu fjögurra ára tímabili áttu að jafnaði flest nauðgunarbrot sér stað um helgar. Þegar skoðað er heildarhlutfall brotanna má sjá að 70% þeirra áttu sér stað frá föstudegi til sunnudags, sér í lagi frá miðnætti til sex um morguninn. Flest brotanna eða rúm 30% áttu sér stað á aðfaranótt sunnudags. Fæst brot áttu sér stað á miðvikudögum og fimmtudögum á þessu fjögurra ára tímabili. Sjá má að á mánudögum

og þriðjudögum virtust flest tilkynnt/kærð brot hafa átt sér stað frá 12 á hádegi til 18 að degi til.



Mynd 12. Hlutfall kærðra/tilkynntra blygðunarsemisbrota (209.gr.) og kynferðislegrar áreitni (199. gr.) á tímabilinu 2013 til 2016. Greint eftir dagsetningu brots (hvenær brotið átti sér stað) og sýnt sem heildarhlutfall miðað við allt tímabilið og heildarhlutfalls innan vikudaganna.

Mynd 12 sýnir að á þessu fjögurra ára tímabili áttu flest blygðunarsemisbrot og brot vegna kynferðislegrar áreitni sér stað á föstudögum og laugardögum eða rúmlega 40% tilkynntra/kærðra brota á tímabilinu. Þegar helgardagarnir eru skoðaðir sérstaklega sést að flest brot áttu sér stað frá miðnætti til sex aðfaranótt laugardags og sunnudags, þar sem rúmlega 40% tilkynntra/kærðra brota sem áttu sér stað á laugardögum eða sunnudögum gerðust á því tímabili. Þriðjudagar koma á eftir helgardögum hvað varðar fjölda tilkynntra/kærðra brota á tímabilinu. Tæplega 20% brota af þessari tegund gerðust á þriðjudögum þegar skoðað er allt tímabilið, þar af flest á milli 12 á hádegi til 18 síðdegis eða í kringum 36%. Fæst brot af þessu tagi áttu sér stað á mánudögum og miðvikudögum eða rúmlega 12 til 14% allra brota á tímabilinu.



Mynd 13. Hlutfall kærðra/tilkynntra brota vegna kynferðisofbeldis gegn börnum (200.-202.gr. og 204. gr.) á tímabilinu 2013 til 2016. Greint eftir dagsetningu brots (hvenær brotið átti sér stað) og sýnt sem heildarhlutfall miðað við allt tímabilið og heildarhlutfalls innan vikudaganna.

Á mynd 13 sést að flest kynferðisbrot gegn börnum áttu sér stað frá miðvikudegi til föstudags á þessu fjögurra ára tímabili eða í kringum 57% allra tilkynntra/kærðra brota. Flest brotin virtust hafa átt sér stað frá 12:00 til 18:00 og er það óháð því hvaða vikudagur var. Hlutfallslega áttu fæst brot sér stað á laugardögum og sunnudögum fyrir tímabilið. Þetta er nokkuð frábrugðin dreifing ef miðað er við nauðgunarbrot, blygðunarsemisbrot og brot vegna kynferðislegrar áreitni. Hægt er að álykta að þetta stafi hugsanlega af því að flest kynferðisbrot gegn börnum eru kærð nokkuð löngu eftir að þau eiga sér stað. Þar af leiðandi geta tímasetningar brotsins verið nokkuð óljósar og sérstaklega þegar miðað er við nákvæmar tímasetningar líkt og gert er hér. Möguleiki er að tímasetning brotsins sé skráð á frá 12:00 til 18:00 ef brotþoli man ekki nákvæma tímasetningu og gæti það skýrt þessa dreifingu sem sést á myndinni.

7.2 Ákærvaldið

Eftirfarandi tölfræði var send frá ríkissaksóknara á vormánuðum 2016:

- Ef miðað er við stöðu mála eins og hún var um áramót 2015-2016, þá voru 85 mál óafgreidd. Elsta málið barst í maí 2014.
- Árin 2014–2015 bárust 368 mál er vörðuðu kynferðisbrot. Ákæra var gefin út í 134 málum eða í 36% tilvika. 131 mál var felld niður og fallið frá saksókn í þremur málum, rannsókn hætt í einu máli og skilorðsbundin ákærufrestun var gerð í 8 málum. Sex mál voru afgreidd með öðrum hætti.
- Með tilkomu embættis héraðssaksóknara um áramótin voru 62 mál send þangað til afgreiðslu en 23 mál urðu eftir hjá ríkissaksóknara til afgreiðslu.

8 Lokaorð

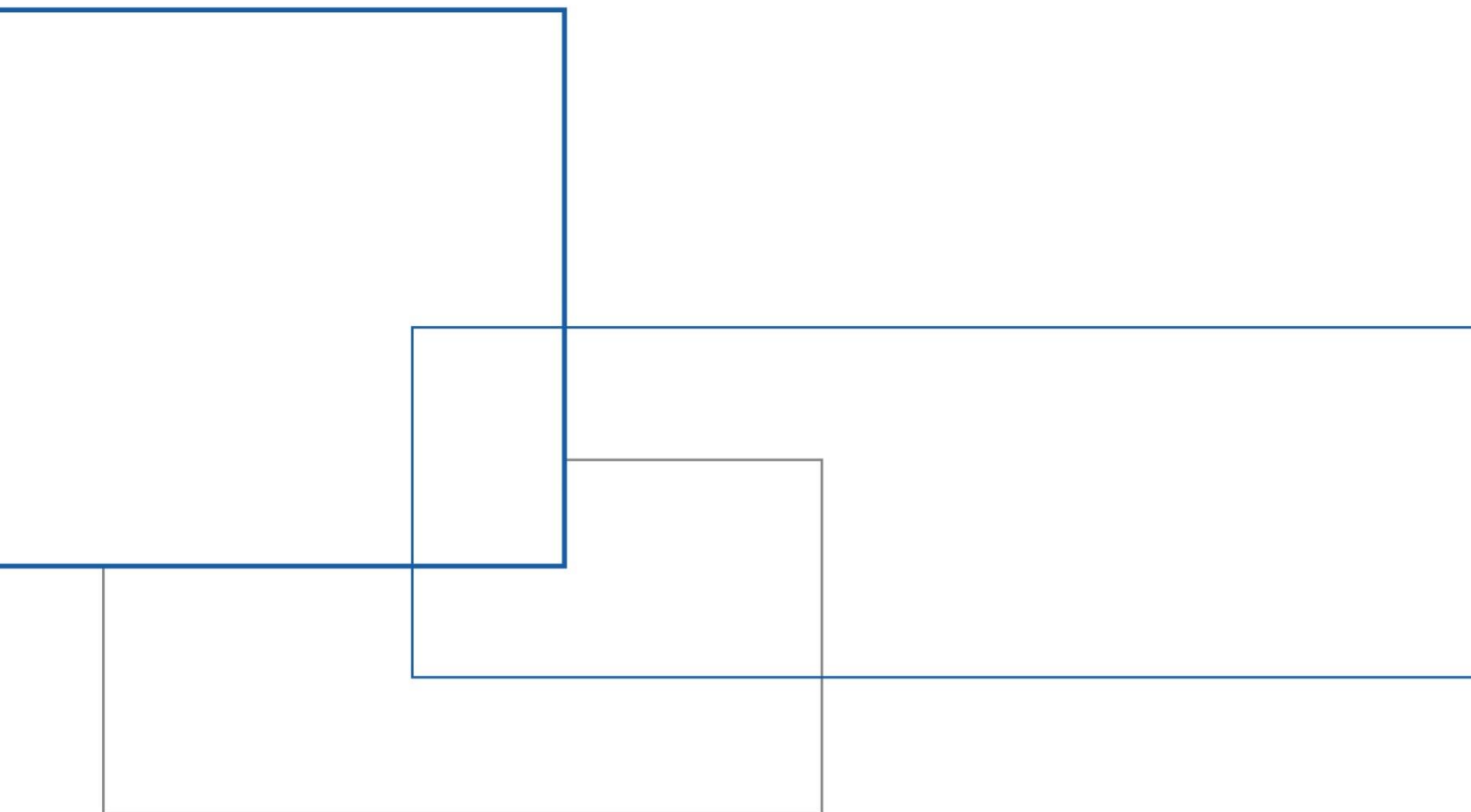
Hér hefur verið farið yfir þær tillögur til aðgerða sem samráðshópurinn sammæltist um að væru mikilvægar og aðkallandi. Líkt og fram hefur komið eru aðgerðirnar mismunandi að umfangi, auðvelt er að koma sumum í framkvæmd en öðrum ekki. Hugmyndin með vinnu samráðshópsins var að hann myndi kortleggja stöðu mála eins og hún er í dag með það fyrir augum að greina vandann og umfang hans, skilgreina styrkleika, tækifæri og áskoranir réttarvörslukerfisins þegar kemur að rannsókn og meðferð kynferðisbrota. Samráðshópurinn vonast til þess að afraksturinn af vinnu hans verði að raunhæfri aðgerðaáætlun dómsmálaráðuneytisins til næstu ára, þar sem sérstaklega er tekið á meðferð kynferðisbrota innan réttarvörslukerfisins.

Skilgreind samfélagsleg markmið verkefnisáætlunar var að til yrði fyrst og fremst kortlagning á stöðu mála og úr því yrði aðgerðaáætlun sem tryggir réttaröryggi borgaranna, auk þess að tryggja vandaða, skilvirka og réttláta málsmeðferð, auka traust til réttarvörslukerfisins, stytta málsmeðferðartíma og tryggja að verkferlar séu skýrir innan réttarvörslukerfisins og á milli ólíkra hluta þess. Að auki var sjónarhorn þeirra sem eru notendur kerfisins í fyrirrúmi.

Samráðshópurinn áformar að halda áfram þeirri vinnu sem nú er hafin með það að markmiði að bætt verði úr því sem betur má fara við meðferð kynferðisbrota. Þar er af mörgu að taka, eins og fram hefur komið, og ljóst er að málaflokkurinn er síbreytilegur. Tímabundin átaksvinna dugir skammt í þessum málaflökki sem öðrum. Mikilvægt er því að gera aðgerðaáætlun til langs tíma, áætlun sem er endurmetin á nokkurra ára fresti, þar sem horft er til framtíðar með tímasettum aðgerðum og kostnaðarmati.

Íslenska ríkið er skuldbundið samkvæmt alþjóðlegum mannréttindasáttmálum, þ. á m. Mannréttindasáttmála Evrópu til að tryggja mannréttindi þegna sinna og gæta að öryggi þeirra. Í því felst að réttarvörslukerfið þarf að vera þannig að virt séu réttindi sakborninga til að teljast saklausir uns sekt þeirra er sönnuð fyrir dómi, að undangenginni réttlátri málsmeðferð. Jafnframt hvíla á ríkinu skyldur til að tryggja réttindi brotþola, þ. á m. með því að haga löggjöf þannig að hún veiti fullnægjandi vernd og að rannsókn sakamála, saksókn og málsmeðferð fyrir dómi sé forsvaranleg. Leita þarf leiða til að auka réttarvernd brotþola án þess að skerða réttarvernd sakborninga. Af þessu leiðir að stjórnvöld þurfa stöðugt að leggja mat á réttarvörslukerfið með gagnrýnum hætti og opnum hug og leita leiða til úrbóta.

Það er von samráðshópsins að þær aðgerðir sem hér eru lagðar til komi að gagni og verði strax hafist handa við að undirbúa og útbúa framkvæmdaáætlun og kostnaðarmat um aðgerðirnar.



DÖMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Sólvhólgötu 7
101 Reykjavík
Sími 545 9000
Bréfasími 552 7340
postur@dmr.is

www.domsmalaraduneyti.is