

1992-93. – 1062 ár frá stofnun Alþingis.
116. löggjafarþing. – 458. mál.

794. Tillaga til þingsályktunar

um að styrkja stöðu brotaþola við meðferð kynferðisbrotamála.

Flm.: Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Ingibjörg Pálmadóttir,
Rannveig Guðmundsdóttir, Margrét Frímannsdóttir, Þórhildur Þorleifsdóttir,
Valgerður Sverrisdóttir, Guðrún Helgadóttir, Anna Ólafsdóttir Björnsson,
Jóna Valgerður Kristjánsdóttir, Kristín Ástgeirsdóttir.

Alþingi ályktar að fela dómsmálaráðherra að leggja fyrir Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, sem styrki stöðu brotaþola við meðferð kynferðisbrotamála.

Greinargerð.

Tillaga þessi er flutt til að freista þess að ná fram þeim breytingum á lögum um meðferð opinberra mála sem svokölluð nauðgunarmálanefnd lagði til að gerðar yrðu. eru þær helstar að tryggja endurgjaldslausan aðgang þolenda kynferðisbrota að löglærðum talsmanni, auka tillitsemi í garð brotaþola við málsmeðferð og tryggja greiðslu þeirra bóta sem brotaþola eru dæmdar.

Málið á sér langa forsögu því að 22. maí 1984 samþykkti Alþingi tillögu til þingsályktunar frá þingkonum Kvinnalistsans um að skipa nefnd til að kanna hvernig háttáð væri rannsókn og meðferð nauðgunarmála og gera tillögur til úrbóta í þeim efnum. Nefndin var skipuð skömmu síðar og samkvæmt erindisbréfi átti hún m.a. að skoða „löggjöf og lagaframkvæmd sem tengist því sviði, sem fjallað er um í þingsályktuninni“. Nefndin skilaði tillögum sínum í viðamikilli skýrslu sem út kom árið 1989 og skipti hún tillögum upp í fjóra meginþætti.

Í fyrsta lagi lagði hún til að gerðar yrðu umtalsverðar breytingar á XXII. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, en sá kafla fjallar um kynferðisbrot. Lagði nefndin reyndar fram frumvarp til slíkra laga. Síðar var unnið mun ítarlegra frumvarp sem lagt var fram þrisvar sinnum áður en lögum var loks breytt á síðasta þingi.

Í öðru lagi lagði nefndin til að gerðar yrðu talsverðar breytingar á þágildandi lögum um meðferð opinberra mála. Þar lagði hún hins vegar ekki fram neinn frumvarpstexta en taldi rétt að tekin yrði afstaða til meginstefnu áður en farið væri út í frumvarpsgerð. Þrátt fyrir að ný lög um meðferð opinberra mála hafi verið samþykkt á Alþingi 12. mars 1991 vantar enn talsvert upp á að þær réttarbætur, sem nefndin lagði til, hafi náð fram að ganga eins og vikið verður að síðar. Af þeim sökum er þessi þingsályktunartillaga nú flutt.

Í þriðja lagi lagði nefndin til að komið yrði á fót neyðarmóttöku þar sem boðið yrði upp á samræmda og markvissa þjónustu og aðstoð við fórnarlömb kynferðisbrota og annarra ofbeldisbrota. Þessi neyðarmóttaka hefur nú loksins verið sett á stofn og er það fagnaðarefni þó að aðdragandi þess hafi verið langur.

Í fjórða lagi lagði nefndin til að haldin yrðu námskeið fyrir lögreglumenn og starfsfólk heilbrigðisþjónustu um áhrif kynferðisbrota á brotþola og kynnt hvernig best verði staðið að rannsókn og meðferð slíkra mála. Vegna undirbúnings neyðarmóttöku hefur starfsfólk slysadeildar Borgarspítala og Rannsóknarlögreglu ríkisins sótt þjálfunarnámskeið en mikilvægt er að starfsfólk og aðrir, sem að þessum málum koma, eigi kost á reglubundinni endurmenntun. Einnig þarf að gera ráð fyrir þessari fræðslu í grunnnámi starfsfólks heilbrigðisstétta og lögreglumanna.

Markmið flutningsmanna þessarar tillögu er að ýta á eftir þeim réttarbótum sem nefndin lagði til að gerðar yrðu með breytingum á lögum um meðferð opinberra mála. Í skýrslu nefndarinnar voru þessar tillögur helstar:

1. Að þolendur kynferðisbrota öðlist fortakslausan rétt til endurgjaldslausrar aðstoðar löglærðs talsmanns allt frá upphafi rannsóknar og þar til meðferð máls lýkur.
2. Að vikið verði frá frjálsum sönnunarmati varðandi fyrri kynferðishegðun brotþola. Sönnunarfærsla um fyrri kynhegðun brotþola verði almennt útilokuð nema hún teljist hafa verulega þýðingu í máli sem til umfjöllunar er.
3. Að tilgreint verði tæmandi í lögum hvenær ákærvaldið megi falla frá saksókn. Einnig verði sett ákvæði um rökstuðning fyrir niðurfellingu í meiri háttar málum og hverjum hún skuli kynnt.
4. Að endurskoðuð verði gildandi lagaákvæði um meðferð mála fyrir dómstólum í því skyni að veita þrotþolum aukna vernd og stuðning. Þannig öðlist brotþoli skýlausan rétt til að krefjast þess að með mál verði farið fyrir luktun dyrum, heimiluð verði skýrslutaka af brotþola án návistar hins brotlega og ákveðnar reglur verði settar um fortakslaut fréttabann á persónulegar upplýsingar um brotþola nema knýjandi nauðsyn sé til þess að birta þær.
5. Brotþola verði tryggð greiðsla þeirra bóta sem dómstólar dæma honum eða henni með því að ríkissjóður greiði bæturnar og endurkrefji síðan dómþola.

Sumar þessara tillagna rötudu með einum eða öðrum hætti inn í þau lög um meðferð opinberra mála sem samþykkt voru á Alþingi árið 1991 og áður er minnst á. Þannig er nú tilgreint í lögnum hvenær falla megi frá saksókn (112.–114. gr.) en ekki er gerð krafa um annan rökstuðning en þann að í tilkynningu ákæranda skuli tiltekið við hvaða laga-grein ákvörðun um niðurfellingu styðjist. Í núgildandi lögum er kveðið á um að dómari geti ákveðið að dómþing skuli haldið fyrir luktum dyrum, m.a. til hlífðar brotþolum (8. gr.), hann geti bannað opinbera frásögn af atriðum sem fram koma í þinghaldi (10. gr.) og hann geti vikið sakborningi úr þinghaldi meðan skýrsla er tekin af vitni (59. gr.) en ekki er að sjá að brotþoli eigi nokkra kröfu eða rétt á slíkri tillitssemi. Það er skoðun flutningsmanna að þennan rétt þurfi að skilgreina.

Að undanfögnu hafa orðið miklar umræður um hversu erfitt það hefur reynst fórnarlömbum kynferðisbrota að fá greiddar þær bætur sem þeim eru dæmdar af dómstólum. Virðist það regla fremur en undantekning að slíkar bætur innheimtist bæði seint og illa. Fyrir Alþingi liggur nú tillaga til þingsályktunar frá Sólveigu Pétursdóttur o.fl. um að skipuð verði nefnd til að kanna hvort ríkissjóður eigi að ábyrgjast greiðslur slíkra bóta. Að mati flutningsmanna er nauðsynlegt að niðurstæða varðandi þetta atriði liggja fyrir hið fyrsta svo að hægt verði að ganga þannig frá málum að fórnarlömb kynferðislegs ofbeldis þurfi ekki, ofan á alla annað, að eyða orku, tíma og fjármunum í að eltast við bótagreiðslur frá mönnum sem þau vilja síst af öllu hafa nokkuð saman við að sælda.

Eins og fyrr sagði hefur verið opnuð neyðarmóttaka fyrir fórnarlömb kynferðislegs ofbeldis. Neyðarmóttakan er á slysadeild Borgarspítalans í Reykjavík og var hún form-

lega opnuð 8. mars sl., á alþjóðlegum baráttudegi kvenna. Er þetta tvímælalaust stórt skref í þá átt að bæta meðferð þeirra sem fyrir slíku verða en samt er ekki nóg að gert. Á neyðarmóttökunni stendur þeim sem verða fyrir kynferðislegu ofbeldi til boða aðstoð ef þeir ákveða að kæra. Þar verður málsleið skýrð út og Rannsóknarlögreglan kölluð til. Væri það tvímælalaust til að efla þennan þátt starfseminnar og gera neyðarmóttökuna að þeirri réttarbót sem að var stefnt ef starfsfólk neyðarmóttökunnar gæti kallað til löglærðan talsmann sem aðstoðaði þá sem þangað leita, allt frá upphafi máls og þar til niðurstaða dómsyfirvalda lægi fyrir.

Fylgiskjal.

Úr skýrslu nauðgunarmálanefndar:

Rannsókn og meðferð nauðgunarmála.
(Reykjavík 1989.)

1. Núverandi réttarstaða brotþola

Brotþoli er ekki aðili að rannsókn og meðferð opinbers máls. Með brotþola er þá átt við hvern þann, sem refsivert brot beinlínis bitnar á eða beinist gegn, svo fremi hann njóti sérstakrar réttarverndar vegna þess (t.d. tilraunarbrot, hættubrot) og hafi auk þess raunhæfa möguleika á að vinna einkamál gegn hinum brotlega vegna fjártjóns eða miska. Brotþoli hefur yfirleitt engin afskipti af gangi máls formlega séð, hvorki heimild til að hafa áhrif á rannsókn máls né saksókn. Frá þessu eru fáeinar undantekningar í minni háttar málum, ýmist þannig að áskilin er krafa þess, sem misgert var við, svo að opinbert mál verði höfðað (4. mgr. 257. gr., 4. mgr. 259. gr. hgl.), eða brotþola er heimilað í lögum að höfða einkarefsimál (260. gr., 234.–240. gr. hgl., 29. gr. l. 18/1949). Brotþoli getur hins vegar ekki sjálfur gert reka að refsimáli með einkasaksókn, ef ákværuvaldið á sókn sakar og ákveður að fella mál niður. Frávik frá þessu þekkjast þó (meiðyrði í garð opinbers starfsmanns, höfundarréttarbrot).

Brotþoli getur vissulega kært brot sitt sjálfur, en það getur einnig hver sem er annar gert. Og brotþoli fær ekkert forræði á máli, þótt hann kæri sjálfur. Réttaráhrif eru yfirleitt ekki tengd kæru einni saman, sbr. þó 42. gr. l. 74/1974. Á hinn bóginn er brotþola ekki skylt að kæra, og hann er ekki skyldur að mæta í skýrslutöku hjá lögreglu. Fyrir rétti er hann aftur á móti vitna-skyldur.

Afstaða brotþola til aðgerða rannsóknaraðila og ákærvalds eða viðhorf hans og athafnir að öðru leyti geta að lögum haft áhrif til mildunar fyrir sökunaut eða niðurfellingar, þótt slíkt sé ekki bindandi, sbr. 205. gr. hgl., 3. mgr. 256. gr. hgl., 24. gr. l. 74/1974. Margt bendir til þess, að heimild til niðurfellingar sé ótæpilega beitt af þessari ástæðu bæði hjá rannsóknarlögreglu og ríkissaksóknara.

Brotapoli nýtur þess réttarfarshagræðis að lögum að geta komið að skaðabótakröfum eða öðrum einkaréttarkröfum við meðferð opinbers refsímáls, sbr. 3. gr. og XVII. kafla l. 74/1974. Þessi réttur er þó takmörkunum háður að því leyti, að slík kröfugerð má ekki verða til verulegra tafa eða óhagræðis við meðferð sakamálsins. Kröfuhafi verður sjálfur að bera kostnað af lögfræðilegri aðstoð. Innheimtulaun eru ekki dæmd, þegar fjárkrafa er höfð uppi og dæmd í opinberu máli, sbr. þó frávik í H 1981:581.

2. *Markmið lagabreytinga*

Breytingar á lögum um meðferð opinberra mála, upprunalega frá 1951, hafa flestar lotið að réttarstöðu sakborninga, en lítið sem ekki hefur verið hugað að réttarstöðu brotþola. Í nágrannalöndum okkar hafa átt sér stað ýmsar breytingar hin síðari ár á réttarfarzlögum í því skyni að bæta réttarstöðu og aðstöðu brotþola almennt, ekki síst við rannsókn og meðferð nauðgunarmála. Markmið slíkra breytinga hafa einkum verið þessi: a) Að draga úr skaðlegum áhrifum brots og málsmeðferðar á brotþola og að bæta þeim fjártjón og miska. b) Að styrkja refsivörslukerfið í baráttunni við refsiverð brot.

Seinna markmiðið birtist í mörgum myndum, stundum í mikilli dómhörku gagnvart sökunautum. Aðalatriðið er þá að átta sig á, hvort t.d. þyngri dómur eða harðari stefna í gæsluvarðhaldsúrskurðum þjóni markmiðinu. Slíkar breytingar mega ekki verða til þess að vekja of mikla samúð með hinum brotlegu, draga úr kærulíkum og þrengja sönnunarmat dómstóla. Þess vegna er nauðsynlegt að rata hinn gullna meðalveg, þar sem hóflegt tillit er tekið til allra sjónarmiða, en réttarstaða þeirra, sem minna mega sín, þ.e. fórnarlambanna, þó verulega bætt.

Það er álitamál í þessu sambandi, hvort brotþolar ættu í ríkari mæli en nú tíðkast að eiga aðild að rekstri máls, t.d. þannig að brotþoli þurfi að gera kröfu um opinbera málssókn eða eigi sjálfstæðan málssóknarrétt til vara. Af mörgum ástæðum er ekki mælt með þessari leið hér. Hún gengur gegn þeirri almennu stefnu, sem þróast hefur um aldir bæði hér á landi og annars staðar á Vesturlöndum, er ríkið tók við forræði refsímála af brotþolum og fjölskyldum þeirra. Til þess liggja margháttuð og veigamikil rök. Mikilvægt er, að sæmilegt samræmi ríki við meðferð refsivandarins. Einstaklingar geta aldrei tryggt slíkt jafnræði. Einstaklings-

aðild mundi leiða til ofuráherslu á afleiðingu í stað verks, stuðla að auknum þrýstingi og óþægindum fyrir brotþola, verslun með kæruréttinn, þar sem þeir sterkari slyppu betur en lítilmagninn í skjóli peningavalds eða annars áhrifavalds. Af slíkri tilhögun leiðir óhjákvæmilega hættu á enn frekara ósamræmi og misvægi í meðferð mála en nú tíðkast.

3. *Meginatriði breytingartillagna*

Breytingartillögur nefndarinnar taka mið af þeim tveimur höfuðmarkmiðum, sem áður var getið: a) Að draga úr skaðlegum áhrifum brots og málsmeðferðar og bæta réttarstöðu brotþola; b) Að stuðla að markvissari og árangursríkari rannsókn kynferðisbrota.

Rannsókn og meðferð mála þarf að vera markviss, vönduð og skilvirk, en jafnframt framkvæmd af sérstökum skilningi og þekkingu á aðstæðum þeirra, sem hafa mátt þola kynferðisbrot. Samhæfa þarf alla þætti refsivörslukerfisins í þessum tilgangi, lögreglu (rannsóknarlögreglu), ákærvald og dómstóla, þannig að ekki séu neinir veikir punktar á ferli kæru. Sum þau atriði, sem hér er lagt til, að lögfest verði til að bæta réttarstöðu brotþola, eru jafnframt til þess fallin að styrkja refsivörsluferfið við rannsókn og meðferð þessara mála.

Koma þarf á laggirnar neyðarmóttöku, þar sem boðið er upp á samræmda og markvissa þjónustu og aðstoð við fórnarlömb kynferðisbrota, líkamsárása og annarra ofbeldisbrota í stað þeirrar ófullkomnu þjónustu, sem nú er að fá hjá heilbrigðis- og félagsmálastofnunum og sjálfstæðum samtökum einstaklinga. Mikilvægt er, að móttakan sé alltaf opin, þjálfað fólk sé þar til reiðu og að vel sé gengið frá tengslum á milli neyðarmóttöku og refsivörslu (lögreglu), þannig að hvor aðili viti nákvæmlega, hvert hlutverk hans og réttarstaða er. Sérstök greinargerð um neyðarmóttökuna fylgir í áliti þessu. Einfalda þarf sem mest fyrstu afskipti lögreglu til þess að afstýra píslarvættisgöngu brotþola frá einum stað í annan. Taka verður tillit til sérstakra vandamála við að koma á nýrri tilhögun utan höfuðborgarsvæðisins.

Verða nú raktar tillögur nefndarinnar um hvert stig málsmeðferðar fyrir sig. Tillögur eru ekki í formi frumvarpstexta, heldur almennt orðaðar, til þess að unnt sé að taka afstöðu til meginstefnu þeirra og útgjalda, sem þeim fylgja, áður en gengið er frá fullmótuðum frumvarpsgreinum.

Tillögur nefndarinnar eru miðaðar við nauðgunarbrot og önnur þau kynferðisbrot, sem falla undir verksvið nefndarinnar, en ýmislegt af því, sem hér er lagt til, á einnig við um önnur kynferðisbrot svo og ofbeldisbrot almennt, t. d. neyðarmóttakan.

4. Neyðarmóttaka og frumrannsókn

a) *Forsendur breytinga.* Gengið er út frá því, að sú grundvallarregla refsivörslukerfisins haldist, að lögregla og ákværuvald hafi bæði rétt og skyldu til þess að rannsaka öll meiri háttar afbrot, eins og kynferðisbrot, og gera reka að málssókn, óháð því hvort fram kemur kæra frá þeim, sem misgert er við. Sömuleiðis að rannsóknaraðilar hafi aðgang að og forræði á sönnunargögnum, sem finnast og varðveitt eru vegna slíkra brota. Byggt er á því, eins og verið hefur, að brotþoli hafi hvorki kæruskyldu né vitnaskyldu hjá lögreglu.

b) *Form breytinga.* Gera þarf breytingar á lögum nr. 74/1974, um meðferð opinberra mála, að því leytir sem eftirgreindar breytingartillögur fara í bága við ákvæði í lögnum svo og um ný atriði, er lúta að réttarstöðu brotþola eða skyldum lögreglu, ákærvalds og dómstóla. Um neyðarmóttökuna má setja almennt heimildarákvæði í lög um heilbrigðisþjónustu nr. 59/1983 og nánari ákvæði í reglugerð. Um meðferð mála í neyðarmóttökunni og um samstarf hennar við lögreglu ættu að nægja starfsreglur í reglugerðarformi með heimild í ofangreindum lögum.

c) *Lögreglan hefur fyrstu afskipti af brotþola.* Ef lögreglumenn koma á brotavettvang, meðan brotþoli/kona er á staðnum, eða hún snýr sér til lögreglu (rannsóknarlögreglu) með kæru, skal lögreglan taka í vörslu sína sönnunargögn á vettvangi, skrá nöfn vitna og gera aðrar ráðstafanir til þess að tryggja sönnun, ef með þarf síðar, og gera bráðabirgðaskýrslu um fyrstu aðgerðir og sönnunargögn, Lögreglan skal alla jafna flytja brotþola/konuna í neyðarmóttöku svo fljótt sem verða má, án þess að skýrsla sé tekin af henni á þessu stigi. Lögreglumenn skulu kappkosta að koma fram af fyllstu nærgætni við brotþola. Um framhald málsins fer sem segir í d-lið, eftir því sem við getur átt.

d) *Fyrstu afskipti neyðarmóttöku.* Þegar brotþoli/konan kemur í neyðarmóttöku, skal veita henni aðhlynningu og lækniadstoð eftir þörfum, taka sýni og skrá upplýsingar á þar til gerð eyðublöð til þess að tryggja sönnun um atvik máls og gera henni grein fyrir réttarstöðu sinni og valkostum við framhald málsins til

þess að auðvelda henni ákvörðun um, hvort hún vilji kæra ætlað brot eða ekki. M.a. skal benda henni á nauðsyn skjótra viðbragða, til þess að takast megi að rannsaka mál með fullnægjandi hætti og koma fram ábyrgð á hendur hinum brotlega. Gera skal henni grein fyrir, hversu brýnt er, að rannsóknarlögregla geti sem fyrst kannað vettvang og gert aðrar nauðsynlegar ráðstafanir í þágu rannsókna.

Ef brotþoli óskar þess ekki að kæra, kemur ekki til skýrslutöku hjá lögreglu. Lögreglan getur engu að síður ákveðið að taka til varðveislu sýnileg sönnunargögn, sem eru fyrir hendi hjá neyðarmóttöku, til ákvörðunar um frekari rannsókn – án atbeina brotþola – og sendingu gagna til ríkissaksóknara.

e) *Úrskurður um ágreining.* Tilhögun sú, sem hér er gerð til laga um, byggist fyrst og fremst á skýrri verkaskiptingu, góðu samstarfi og velvilja lögreglu og neyðarmóttöku. Ef ágreiningur verður, t.d. um hvaða gögn rannsóknarlögreglan eigi rétt á að fá, ætti rannsóknarlögreglustjóri eða, eftir atvikum, talsmaður neyðarmóttöku að geta leitað úrskurðar sakadóms um ágreiningsatriði.

f) *Staðsetning og starfssvæði neyðarmóttöku.* Æskilegt er, að neyðarmóttaka verði í stofnun, sem fyrir er, svo sem sjúkrahúsi eða heilsugæslustöð. Með því móti nýtist starfsfólk betur og útgjöldum verður í hóf stillt.

Stefna ber að því að koma á sömu tilhögun um land allt. Fyrsta neyðarmóttakan gæti verið fyrir höfuðborgarsvæðið allt og næsta nágrenni. Að fenginni nokkurri reynslu þar, mætti síðan stofna neyðarmóttöku á helstu þéttbýlisstöðum landsins, t.d. í Borgarnesi fyrir Vesturland, Ísafirði fyrir Vestfirði, Akureyri fyrir Norðurland, Egilsstöðum fyrir Austfirði, í Vestmannaeyjum, á Selfossi fyrir Suðurland og í Keflavík fyrir Suðurnes. Á sumum þessum stöðum kæmi sjaldan til kasta neyðarmóttöku, en sé henni haganlega fyrir komið, veitir hún öryggi og tryggingu án verulegra viðbótarútgjalda.

g) *Skýrslutaka hjá lögreglu.* Við skýrslugjöf brotþola/konu hjá rannsóknarlögreglu er mikilvægt, að hún mæti skilningi og nærfærni af hálfu lögreglumanna og að það grundvallarviðhorf sé haft að leiðarljósi, að hún sé að segja satt. Skýrslutaka lögreglu getur eftir atvikum farið fram í húsnæði neyðarmóttöku.

5. Námskeið fyrir lögreglumenn

Kynferðisbrot hafa að ýmsu leyti sérstöðu meðal annarra brota, sem koma til rannsóknar hjá rannsóknarlögreglu, og krefjast því sérstakrar þekkingar og þjálfunar af þeim mönnum, sem um þau fjalla. Sjaldnast er við þessi brot öðrum vitnum til að dreifa en brotþola/konu, svo að þáttur hennar er afar mikilvægur fyrir rannsókn máls. Jafnframt er brotið þungt andlegt áfall fyrir fórnarlambið, sem raskað getur alvarlega sjálfsímynd konu og sálarró. Sönnunaraðstaðan er oft erfið, þannig að reynt getur á þolrifin í rannsóknarmönnum að halda ró sinni og koma fram af fyllstu nærgætni við brotþola. Fyrstu samskipti lögreglu við brotþola geta gert gæfumuninn um framvindu málsins. Síma-vakt rannsóknarlögreglunnar er afar mikilvæg í þessu sambandi, þar sem hún er oft fyrsti tengiliður brotþola við refsivörslukerfið.

Vegna alls þessa er lögð á það áhersla hér, að kynferðisbrot séu ætíð rannsökuð af reyndum rannsóknarlögreglumönnum með þjálfun og sérþekkingu á þessu sviði. Ennfremur er lagt til, að samdar verði sérstakar leiðbeiningarreglur um rannsókn kynferðisbrota. Loks er lagt til, að haldin verði námskeið öðru hverju fyrir rannsóknarlögreglumenn og að þeir séu einnig eftir föngum látnir kynna sér meðferð þessara mála hjá erlendum stofnunum, t. d. hjá Scotland Yard.

Á námskeiðum hérlendis þarf m. a. að kynna lögreglumönnum:

- a) Löggjöfina og sérstöðu kynferðisbrotamála frá lögfræðilegu sjónarmiði (t. d. um öflun sönnunargagna og sönnunarbyrði);
- b) eðli og tíðni kynferðisbrota frá afbrotafræðilegu sjónarhorni;
- c) hin sálrænu og félagslegu einkenni þess áfalls, sem fylgir kynferðisbrotum, og hvernig bregðast eigi við þeim; d) hlutverk neyðarmóttöku, lækna og heilsugæslu; e) tengsl við aðra aðila, sem geta veitt brotþola stuðning, meðan á rannsókn stendur og að henni lokinni, t. d. samstarf við sjálfshjálparhópa; f) yfirheyrslutækni, er tekur mið af bæði rannsóknarþörfum og ástandi skýrslugjafa.

6. Löglærður talsmaður

Gerð er tillaga um þá nýskipan, að fórnarlömb kynferðisbrota öðlist *fortakslausan rétt* til þess að njóta endurgjaldslausrar aðstoðar löglærðs talsmanns allt frá upphafi rannsóknar og þar til meðferð málsins lýkur. Er hér ekki einungis átt við þær brotateg-

undir, sem nauðgunarmálanefnd fjallar um (nauðgun og önnur brot gegn kynfrelsi kvenna), heldur einnig önnur alvarleg kynferðisbrot, einkum sífjaspell og hvers konar brot gegn börnum. Í tengslum við þetta nýmæli er æskilegt að *heimila* jafnframt skipun talsmanns með sömu kjörum og að framan greinir í málum vegna líkamsárása og brota gegn frjálstræði manna og friðhelgi einkalífs. Lögfesta þarf nýjan kafla í l. 74/1974 um bæði þessi atriði. Um síðara atriðið verður ekki fjallað frekar hér.

Lögfræðiaðstoð sú, sem hér um ræðir, er endurgjaldslaus, þ. e. þóknun talsmanns yrði greidd af ríkinu. Hins vegar er það álitamál, hvort edlilegt sé að innheimta hana af sakborningi með öðrum sakarkostnaði.

Gera þarf bæði lögreglu (rannsóknarlögreglu) og neyðarmótöku skylt að benda brotþola/konu á rétt sinn til að fá löglærðan talsmann, í síðasta lagi áður en formleg skýrslutaka af henni fer fram.

Brotþoli/kona, sem á rétt til aðstoðar, þarf að setja fram ósk um það, og er henni þá skipaður talsmaður. Það getur gerst á hvaða stigi rannsóknar eða málsmeðferðar sem er. Æskilegt er, að heimild sé til að skipa talsmann, þótt slík ósk liggja ekki fyrir, heldur einungis ábending eða beiðni frá lögreglu eða neyðarmótöku.

Hlutverk talsmanns hlýtur að verða margþætt. Talsmaður getur verið viðstaddur allar skýrslutökur af brotþola/konu bæði hjá lögreglu og fyrir rétti, hann veitir henni stuðning, gerir athugasemdir, ef ástæða er til, beinir til hennar viðbótarspurningum og kynnir sér ýmis gögn, er varða brotþola, og þá sem trúnaðarskjöl. Hann tekur þátt í meðferð máls fyrir rétti og gætir þar hagsmuna brotþola án þess að gerast viðbótarákærandi. Talsmaður aðstoðar við að undirbúa skaðabótakröfur og aðrar einkaréttarkröfur, og hann lætur brotþola/konuna fylgjast með gangi máls á öllum stigum, kynnir henni málalok og gefur henni ráð bæði varðandi málsmeðferðina og önnur atriði, svo sem frekari aðstoð sérfræðinga, ef efni þykja til þess.

7. Sönnunarmat

Ekki er mælt með því að hrófla mikið við grundvallarreglum íslensks réttar um sönnun, þ. e. um sönnunarbyrði ákærvaldsins og frjálst sönnunarmat ákærvalds og dómstóla. Hér er þó gerð tillaga um frávík frá frjálstu sönnunarmati varðandi fyrri

kynferðishegðun brotþola, að fyrirmynd margra annarra ríkja, sbr. t.d. 2. mgr. 185. gr. dönsku réttarfarslaganna. Er sönnunarfærsla um fyrri kynhegðun brotþola þar yfirleitt útilokuð, nema hún teljist hafa verulega þýðingu í máli, sem til umfjöllunar er, t.d. vegna þess að hegðun hins kærða tengist með afgerandi hætti fyrri kynhegðun brotþola eða beggja aðila. Sé sönnunarfærsla um þetta atriði talin hafa verulega þýðingu, er mælt með því, að hún fari skriflega fram og svör einungis kynnt dómendum og aðilum.

8. Meðferð mála hjá ríkissaksóknara

Litið er svo á, að í íslensku, dönsku og norsku sakamálaréttarfari gildi svokölluð *svigrúmsregla* (opportunitetsprincip), með ákveðnum takmörkunum, sbr. 1. mgr. 115. gr. l. 74/1974. Regla þessi felur í sér heimild ákærvalds til mats og frjálsrar ákvörðunar um saksókn (málshöfðun, ákærufrestun, sáttabeiðni) eða niðurfellingu máls, jafnvel þótt nægileg sönnun liggi fyrir. Reglan er andstæða *skyldusaksóknarreglu* (legalitetsprincip), sem felur í sér skyldu til saksóknar, þegar nægileg sönnunargögn eru fyrir hendi, og er sú regla lögð til grundvallar í Svíþjóð og Finnlandi. Hvorug reglan er án fráviks og takmarkana, svo að munurinn á þeim er ekki ýkja mikill í reynd. Rétt er að taka fram, að 24. gr. hgl. segir ekkert um þetta atriði, heldur tekur hún af skarið um málssóknarformið og atbeina brotþola, þ.e. að ákærvaldið höfðar refsímál með opinberri ákæru án atbeina brotþola, nema annað sé sérstaklega tekið fram í lögum.

Nefndin telur æskilegt að skilgreina betur í lögum heimildir ríkissaksóknara til niðurfellingar mála. Eins og nú stendur, er svigrúm ríkissaksóknara til niðurfellingar, jafnvel hinna alvarlegustu mála, mjög vítt að formi til. Víða erlendis, þar sem svigrúmsregla er í lögum, er reynt að takmarka niðurfellingar við ákveðin tilvik, nánar skilgreind í lögum. Tæpast þarf að taka fram, að skorti sönnun að mati ríkissaksóknara, er honum bæði rétt og skylt að fella niður saksókn, að öllu leyti eða að hluta. Lagaákvæði um niðurfellingartilvik þurfa að vera almenn og taka til allra brotategunda.

Nefndin leggur til, að í eftirtöldum tilvikum *megi* falla frá saksókn:

- a) Ef brot er mjög smávægilegt.
- b) Ef sökunautur virðist vera ósakhæfur og ekki er nauðsynlegt að gera kröfu um, að hann sæti úrræðum samkvæmt 62. gr. hgl.

c) Ef brot hefur valdið sökunaut sjálfum óvenjulegum þjáningum og málssókn þykir eigi brýn af almennum refsivörsluástæðum.

d) Ef um það er að ræða að sækja mann til saka í einu máli út af fleiri brotum, megi falla frá saksókn út af minni háttar brotum, er ætla má að skipti engu eða óverulegu máli við ákvörðun viðurlaga; ennfremur ef svo stendur á sem í 78. gr. hgl. segir og ætla má, að ekki yrði um frekari refsingu að ræða, þótt sakfelld yrði.

e) Ef nauðung eða fjárkúgun hefur verið framin með hótun um kæru fyrir refsivert athæfi, megi falla frá saksókn fyrir það brot, ef það er ekki þeim mun stórfelldara.

f) Í öðrum tilvikum, ef sérstaklega stendur á og telja verður, að hvorki almannahagsmunir né almenningsálit krefjist málshöfðunar eða annarra saksóknarúrræða.

g) Ef ríkissaksóknari telur ástæðu til að falla frá saksókn, en telur heimild sína til þess vafasama, getur hann óskað eftir, að dómismálaráðherra geri tillögu til forseta Íslands um niðurfellingu saksóknar samkvæmt ákvæðum 29. gr. stjórnarskrár.

Ennfremur leggur nefndin til, að ákærvaldinu (ríkissaksóknara) verði gert skylt að *rökstyðja* niðurfellingu mála út af ætluðum hegningarlagabrotum og alvarlegum sérrefsilagabrotum og kynna kæranda (brotapola) niðurstöðu málsins.

9. Dómsmeðferð

Endurskoða þarf gildandi lagaákvæði um meðferð mála fyrir dómstólum í því skyni að veita brotapolum aukna vernd og stuðning.

9.1. Í 16. gr. 1. 74/1974 eru heimildir til *málsmeðferðar fyrir luktum dyrum*, en um notkun þeirra allra fer eftir ákvörðun dómara. Veita þarf brotapola (eða talsmanni hans) í kynferðisbrotamálum skýlausan rétt til að krefjast þess, að með mál verði farið fyrir luktum dyrum. Telja verður afar mikilsvert, að brotapoli geti frá upphafi treyst því, að um lokað réttarhald sé að ræða, og að það sjónarmið eigi að ganga framur grundvallarreglunni um opinbera málsmeðferð. Ákvæðið þarfnast að auki fleiri lagfæringa, bæði orðalags- („rannsókn“) og áherslubreytinga („hlífð við sökunaut og aðra“).

9.2. Setja þarf heimild í lög um *skýrslutöku af brotapola án návistar hins brotlega*. Til þess liggja bæði ástæður, er varða hlífisemi við brotapola, og sönnunarástæður. Miklu auðveldara getur

verið að fá greinargóða skýrslu brotþola um atburði, ef hinn brotlegi er ekki viðstaddur.

9.3. Lagt er til, að reglur séu settar um *fortakslaust fréttabann* á persónulegar upplýsingar um brotþola, nema knýjandi nauðsyn sé til þess að birta slíkar upplýsingar opinberlega. Ákvæði 2. mgr. 16. gr. 1. 74/1974 tryggir ekki nægilega þagnarvernd fyrir brotþola.

10. Trygging bótagreiðslna

Nauðsynlegt er að mati nefndarinnar að tryggja það með einhverjum hætti, að brotþoli/kona fái þær bætur, sem dómstólar dæma henni. Sársaukaminnsta aðferðin fyrir brotþola er sú, að ríkið taki á sig að greiða slíkar bætur og endurkrefja síðan dómþola. Sanngjarnt hlýtur að teljast, að ríkið taki á sig þetta aukakostnað og jafnframt áhættuna, ef svo skyldi fara, að dómþoli reyndist ekki borgunarmaður fyrir bótum. Í stað þess að gera brotþola/konu þá auðmýkingu að þurfa að rekast í innheimtu bóta, sýnir samfélagið með umræddri tilhögun ákveðna viðurkenningu á því, að brotið hafi verið alvarlega gegn henni og að það vilji stuðla að því í verki, að hún haldi reisu sinni.