

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á almennum hegningarlögum, nr. 19 12. febrúar 1940 (kynferðisbrot).

Frá allsherjarnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Rögnu Árnadóttur frá dómsmálaráðuneyti, Ragnheiði Bragadóttur prófessor, Dorit Otzen frá Hreiðrinu í Kaupmannahöfn, Guðrúnu Jónsdóttur frá Stígamótum, Silju Báru Ómarsdóttur og Guðrúnu Margréti Guðmundsdóttur frá UNIFEM, Sigríði Björnsdóttur frá Blátt áfram, Sigprúði Guðmundsdóttur frá Samtökum um kvennaathvarf, Margréti Steinarsdóttur frá Kvenréttindafélagi Íslands og Kvennaráðgjöfinni, Eyrúnu Jónsdóttur frá Neyðarmóttöku vegna nauðgana, Katrínu Önnu Guðmundsdóttur frá Femínistafélagi Íslands, Hildi Sverrisdóttur frá V-dags samtökunum, Kristbjörgu Kristjánsdóttur frá Bríeti – félagi ungra femínista, Ingibjörgu Rafnar umboðsmann barna, Braga Guðbrandsson og Hrefnu Friðriksdóttur frá Barnaverndarstofu, Rán Ingvarsdóttur og Petrínu Ásgeirsdóttur frá Barnaheillum, Ragnheiði Harðardóttur og Sigríði Friðjónsdóttur frá embætti ríkissaksóknara og Ásu Ólafsdóttur frá Lögmannafélagi Íslands. Umsagnir bárust um málið frá Kvennaráðgjöfinni, Kvenréttindafélagi Íslands, Mannréttindaskrifstofu Íslands, V-dags samtökunum, UNIFEM, umboðsmanni barna, ríkissaksóknara, Lögmannafélagi Íslands, Tollvarðafélagi Íslands, Útlendingastofnun, Landssambandi lögreglumanna, Dómstólaráði, Blátt áfram, Ríkislögreglustjóranum, Landspítala – háskólasjúkrahúsi, Alþýðusambandi Íslands, Prestafélagi Íslands, Barnaverndarstofu, Samtökum um kvennaathvarf, Jafnréttisstofu, Femínistafélagi Íslands, Bríeti – félagi ungra femínista, Fangelsismálastofnun, Sýslumannafélagi Íslands, Barnaverndarnefnd Reykjavíkur, refsiréttarnefnd, Öryrkjabandalagi Íslands, lögreglustjóranum í Reykjavík, Barnaheillum og velferðarsviði Reykjavíkurborgar. Einnig barst nefndinni áskorun frá Kristínu Ingvadóttur og Önnu Kristine Magnúsdóttur og minnisblað frá Ragnheiði Bragadóttur prófessor.

Í frumvarpinu eru lagðar til töliverðar breytingar á kynferðisbrotakafla almennra hegningarlaga. Þannig er lagt til að skilgreining á hugtakinu nauðgun verði rýmkuð mjög frá því sem nú er þannig að önnur kynferðisnauðgun og misnotkun á bágu andlegu ástandi, sem og það að þolandi geti ekki spornað við verknaðinum eða skilið þýðingu hans teljist nauðgun. Þá er lagt til að lögfestar verði lögmæltar refsipýngingarástæður fyrir nauðgun, svo sem ungur aldur þolanda, og að lögfest verði almennt ákvæði um refsiaþbyrgð vegna kynferðislegrar áreitni. Eitt af nýmælum frumvarpsins er tillaga um að refsing fyrir samræði og önnur kynferðismök við barn yngra en 14 ára verði þyngd þannig að refsimörkin verði þau sömu og fyrir nauðgun. Einnig er lagt til að lögfest verði ákvæði um heimild til refsilækkunar eða refsibrottfalls ef sá sem gerist sekur um samræði eða önnur kynferðismök gagnvart barni yngra en 14 ára er sjálfur á svipuðum aldri og þroskastigi og barnið. Síðast en ekki síst eru lagðar til tvær veigamiklar breytingar, annars vegar að fyrningarfrestur kynferðisbrota byrji ekki að líða fyrr en brotþoli er orðinn 18 ára í stað 14 ára eins og nú er, og hins vegar að áskilnaður hegningarlaga um refsinaemi þess að stunda vændi sér til framfærslu falli niður.

Nefndin fagnar þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu og telur þær horfa til mikilla réttarbóta fyrir þolendur kynferðisbrota. Nefndin ræddi einstök ákvæði frumvarpsins ítarlega á fundum sínum. Þau atriði sem komu til hvað mestrar skoðunar voru fyrningarfrestur kynferðisbrota, refsinaemi vændiskaupa og kynferðislegur lágmarksaldur. Einnig ræddu nefndarmenn um skilgreiningu á hugtakinu nauðgun og hvort samræma ætti 8.–10. gr. frumvarpsins, sem breyta 200., 201. og 202. gr. almennra hegningarlaga um kynferðisbrot gegn börnum, þannig að sama refsing væri fyrir brot gegn öllum framangreindum ákvæðum.

Nefndin ræddi þrjár leiðir varðandi fyrningarreglu 1. mgr. 82. gr. almennra hegningarlaga. Í fyrsta lagi þá leið sem farin er í 1. gr. frumvarpsins að miða fyrningarfrest við þann dag þegar brotþoli nær 18 ára aldri í stað 14 ára aldurs eins og gert er í gildandi lögum. Þannig mundu alvarlegustu kynferðisbrotin sem tilgreind eru í núgildandi 194.–202. gr. almennra hegningarlaga sem framin eru gegn börnum eigi fyrnast fyrr en að liðnum 15 árum eftir 18. afmælisdag brotþola, eða þegar hann nær 33 ára aldri. Í öðru lagi þá leið sem umboðsmaður barna lagði til í umsögn sinni að fyrningarfrestur allra kynferðisbrota gegn börnum væri í 15 ár frá 18 ára afmælisdegi þeirra óháð alvarleika brotanna og í þriðja lagi þá leið sem áður hefur verið lögð í sérstöku frumvarpi að brotin verði ófyrnanleg.

Nefndin telur þá leið sem lögð er til í frumvarpinu mikið framfaraskref. Kynferðisbrot gegn börnum eru meðal alvarlegustu glæpa sem framdir eru. Nefndin telur hins vegar ekki rétt að fara þá leið að láta öll kynferðisbrot gegn börnum lúta sama fyrningarfresti með þeim rökum að þótt öll kynferðisbrot gegn börnum séu ógeðfæld eru þau þó misalvarleg. Þrátt fyrir þá meginreglu almennra hegningarlaga að eingöngu brot sem varða hámarksrefsingu geti talist ófyrnanleg telur nefndin rétt að stíga það skref að gera alvarlegustu kynferðisbrot gegn börnum ófyrnanleg. Þolendur brotanna eiga að jafnaði erfitt með að koma fram og greina frá því ofbeldi sem þeir hafa þurft að þola í því skyni að leita sér hjálpar og eru oft ekki færir um það fyrr en mörgum árum eða jafnvel áratugum eftir að ofbeldinu linnir. Jafnvel þótt fyrningin hefjist ekki fyrr en við 18 ára aldur er ekki með öllu tryggt að komið sé til móts við þessi sjónarmið. Því leggur nefndin til breytingu þess efnis að sök fyrir brot gegn ákvæðum 194. gr., 1. mgr. 200. gr. og 1. mgr. 201. gr. laganna verði ófyrnanleg. Fyrningarfrestur vegna brota gegn öðrum ákvæðum kynferðisbrotakafla hegningarlaganna byrji hins vegar að líða við 18 ára aldur brotþola. Með breytingunni er tekið tillit til sérstöðu réttarstöðu barna sem verða fyrir grófu kynferðisofbeldi. Í þessu sambandi bendir nefndin á að á árinu 1997 lagði fyrrverandi umboðsmaður barna það til við þáverandi dómsmálaráðherra að tekið yrði upp ákvæði í almenn hegningarlög um að kynferðisbrot gegn börnum fyrndust ekki. Börn hefðu eðlilega ekki sömu hæfileika til að gera sér grein fyrir aðstæðum eða átta sig á því að um refsivert athæfi hefði verið að ræða þegar þau voru beitt kynferðislegri misnotkun og hefðu oft enga möguleika á að kæra brot innan þess fyrningarfrests sem gildi samkvæmt lögum. Nefndin bendir á að sönnun í kynferðisbrotamálum hefur hingað til verið erfið og verður erfið áfram þrátt fyrir afnám fyrningarfrests á grófustu brotunum gegn börnum. Sönnunarbýrðin verður eftir sem áður í höndum ákærvaldsins sem metur hvort fram komnar upplýsingar séu nægilegar eða líklegar til sakfellis.

Nefndin tók til sérstakrar umfjöllunar ákvæði 2. gr. frumvarpsins sem rýmkar verulega ákvæði núgildandi 194. gr. almennra hegningarlaga um nauðgun og fellir einnig undir það ólögsmæta kynferðisnauðung skv. 195. gr. núgildandi laga og misneytingu skv. 196. gr. þeirra. Nefndin fagnar því að með breytingunni verður minni áhersla lögð á ofbeldisþátt nauðgunar. Nefndin velti því hins vegar fyrir sér hvort það væri nægilega tryggt með þeirri breytingu sem lögð er til í frumvarpinu að sú háttsemi að notfæra sér aðstöðumun, sem hingað til hefði verið heimfærð undir 195. gr. laganna, væri refsiverð, þ.e. hvort hugtakið

hótun næði fyllilega yfir það sem í réttarframkvæmd hefði verið talið felast í ólögmætri nauðung og hvort með breytingunum væri í raun verið að þrengja verknaðarlýsingu núgildandi ákvæða. Samkvæmt upplýsingum frá Ragnheiði Bragadóttur prófessor fellur háttsemi undir núgildandi 194. gr. ef beitt er ofbeldi eða hótunum um ofbeldi til að hafa kynmök. Undir núgildandi 195. gr. fellur aðferðin „annars konar ólögmæt nauðung“, þ.e. ef beitt er hótunum um eitthvað annað en ofbeldi til þess að koma fram kynmökum. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að sú háttsemi sem nú fellur undir 195. gr. sem ólögmæt kynferðisnauðung muni eftir samþykkt þess falla undir 194. gr. sem nauðgun. Í stað orðalagsins „ofbeldi eða hótun um ofbeldi“ í núgildandi 194. gr. kemur „ofbeldi eða hótunum“ skv. 2. gr. frumvarpsins og þar undir falla allar hótanir. Þau tilvik sem hingað til hafa verið dæmd sem brot gegn 195. gr. mætti kalla að notfæra sér aðstöðumun. Þó hefur alltaf orðið að felast einhvers konar hótun í því, ella hefðu brotin ekki verið felld undir 195. gr. Í bók Jónatans Þórmundssonar *Afbrot og refsíábyrgð I* segir á bls. 66 að hótun geti verið efnisþáttur í ýmiss konar nauðung, þar á meðal refsiverðum nauðungarbrotum. Hótun sé þá verknaðaraðferð sem beinist að því að ná tilteknu markmiði eða árangri. Nauðung sé ólögmæt og í mörgum tilvikum refsiverð afleiðing af beitingu slíkrar aðferðar. Nefndin fellst á þessi sjónarmið. Með hliðsjón af meginreglunni um að refsíákvæði þurfi að vera skýr og til að taka af allan vafa í þessum efnum leggur nefndin engu að síður til að verknaðarlýsing 2. gr. frumvarpsins verði svofelld: „Hver sem hefur samræði eða önnur kynferðismök við mann með því að beita ofbeldi, hótunum eða annars konar ólögmætri nauðung gerist sekur um nauðgun ...“

Nefndin fagnar sérstaklega þeirri refsilyngingarreglu sem lögð er til í 3. gr. frumvarpsins og verður að 195. gr. almennra hegningarlaga. Þar er lagt til að það verði virt til þyngingar refsingar fyrir brot gegn 194. gr. laganna ef þolandi nauðgunar samkvæmt henni er barn yngra en 18 ára, ef ofbeldi geranda er stórfellt og ef brot er framið á sérstaklega sársaukafullan eða meiðandi hátt.

Í 5. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á ákvæði 197. gr. almennra hegningarlaga um refsíábyrgð starfsmanna á tilteknum stofnunum vegna samræðis eða annarra kynferðismaka við vistmenn á stofnununum. Nefndin ræddi sérstaklega hvort bæta þyrfti þjónustustofnunum fyrir fatlaða einstaklinga inn í upptalninguna, það að refsivernd ákvæðisins eins og það er sett fram í frumvarpinu einskorðaðist við vistmenn stofnana og tæki því t.d. ekki til andlega fatlaðs fólks sem starfaði daglangt á þjónustustofnunum, og einnig hvort meðferðarstofnanir fyrir áfengis- og vímuefnasjúklinga á vegum einkaaðila gætu fallið undir ákvæði greinarnnar. Nefndin bendir í þessu sambandi á að ákvæðið á fyrst og fremst við stofnanir þar sem menn vistast gegn vilja sínum eða þurfa á sérstakri umönnun að halda. Hvað varðar þær aðstæður þegar fatlað fólk er þjónustuþegar á sólarhringsstofnun eða heimili bendir nefndin á að það býr að vissu marki við aðrar aðstæður en það andlega fatlaða fólk sem getur þó sinnt vinnu að einhverju marki, t.d. á þjónustustofnunum. Refsivernd samkvæmt öðrum ákvæðum hegningarlaga tekur að sjálfsögðu til þess fólks eins og annarra. Nefndin bendir einnig á að upptalning stofnana í ákvæðinu er ekki tæmandi, en erfitt er að telja upp á tæmandi hátt allar stofnanir sem nú eru starfræktar og koma til álita eða kunna síðar að verða settar á fót. Því er gert ráð fyrir því í ákvæðinu að aðrar sambærilegar stofnanir geti fallið undir það, sbr. orðalagið „annarri slíkri stofnun“. Við mat á því hvort ýmiss konar þjónustu- og meðferðarstofnanir geti verið slíkar stofnanir þarf að kanna hversu sambærileg viðkomandi stofnun er við þær stofnanir sem beinlínis eru taldar upp í ákvæðinu. Í því sambandi telur nefndin mestu skipta að stofnunin sé þess eðlis að kynferðislegt samband starfsmanns við vistmann sé óheppilegt og óeðlilegt miðað við aðstæður, þar sem starfsmaður og vistmaður eru ekki jafnsettir, með þeim er ekki jafnræði og hætta er því á beinni eða óbeinni misnotkun valds og

áhrifa gagnvart vistmanni, eins og segir í athugasemdum við 5. gr. frumvarpsins. Þetta getur einnig átt við um meðferðarstofnanir fyrir áfengis- og vímuefnasjúklinga á vegum einkaaðila. Auk þess bendir nefndin á að 198. gr. almennra hegningarlaga geti átt hér við, en þar er m.a. lögð refsing við því að hafa samræði eða önnur kynferðismök við þolanda með því að misnota freklega þá aðstöðu sína að þolandi er háður geranda fjárhagslega, í atvinnu sinni eða sem skjólstæðingur hans í trúnaðarsambandi. Slíkt trúnaðarsamband yrði væntanlega talið ríkja milli vistmanns og starfsmanns á meðferðarstofnun. Loks áréttar nefndin að bæði 197. og 198. gr. almennra hegningarlaga eru fremur sérhæfð ákvæði þar sem refsing er lögð við því að misnota aðstöðu sína til að ná fram kynmökum. Sé hótunum beitt á 194. gr. laganna um nauðgun við um brotið, en samkvæmt frumvarpinu getur efni hótunar varðað hvað sem er. Lítið þarf til svo að um hótun sé að ræða og getur það að notfæra sér aðstöðumun falið í sér hótun.

Í 7. gr. frumvarpsins er lagt til að í 199. gr. almennra hegningarlaga verði áskilið að hver sá sem gerist sekur um kynferðislega áreitni skuli sæta fangelsi allt að tveimur árum. Með frumvarpinu er lagt til að skilgreining hugtaksins kynferðisleg áreitni verði rýmkuð þannig að það taki ekki eingöngu til líkamlegrar snertingar eins og verið hefur heldur einnig til einhliða athafna sem fela í sér stöðugt áreiti. Nefndarmenn ræddu í þessu sambandi um refsismörk ákvæðisins sem lagt er til í frumvarpinu og hvort eðlilegt mætti teljast að kynferðisleg áreitni samkvæmt greininni varðaði allt að 2 ára fangelsisrefsingu en brot gegn blygðunarsemi skv. 209. gr. laganna varðaði sektum eða fangelsi allt að 4 árum. Nefndarmenn vörpuðu því fram hvort kynferðisleg áreitni yrði ekki að teljast alvarlegri háttsemi en brot gegn blygðunarsemi á borð við það þegar maður berar sig fyrir öðrum. Með hliðsjón af því að vægustu brot gegn 209. gr. varða 30 daga til 6 mánaða fangelsi eða sektum (hér er um að ræða svokölluð sérrefsimörk sem gilda ef brot er smávægilegt) sem eru vægari en refsimörk 7. gr. frumvarpsins telur nefndin að ekki sé þörf á því að svo komnu máli að breyta refsimörkum 199. gr.

Nefndin ræddi um ákvæði 8., 9. og 10. gr. frumvarpsins sem breyta refsilágmörkum 200., 201. og 202. gr. almennra hegningarlaga um samræði, önnur kynferðismök og aðra kynferðislega áreitni gagnvart börnum út frá þeim sjónarmiðum hvort ekki væri eðlilegt að hafa samræmi í refsiramma ákvæðanna. Samkvæmt upplýsingum frá embætti ríkissaksóknara er alltaf ákært fyrir það brot sem telst vera alvarlegast þegar um kynferðisbrot gegn börnum er að ræða. Þannig væri ákært fyrir brot gegn bæði 200. og 202. gr. ef maður hefði samræði við barn sitt. Því mun það ekki valda vandkvæðum í framkvæmd þótt refsiramminn í 202. gr. sé að einhverju leyti annar en fyrir brot skv. 200. og 201. gr.

Með hliðsjón af ábendingu frá ríkissaksóknara leggur nefndin til breytingu á ákvæði 9. gr. frumvarpsins sem breytir 201. gr. almennra hegningarlaga þannig að tryggt verði að hún taki til aðstæðna á borð við þær þegar stjúpafi brýtur gegn stjúpbarnabarni sínu. Ákvæðið í núverandi mynd nær ekki til slíkra aðstæðna nema viðkomandi hafi verið sérstaklega trúaf fyrir barninu til kennslu eða uppeldis. Brjótí t.d. stjúpafi eða -amma gegn 14 ára stjúpbarnabarni sínu með því að hafa við það samræði eða önnur kynferðismök er verknaðurinn ekki sérstakt brot samkvæmt ákvæðinu í núverandi mynd nema ólögumætri verknaðaraðferð hafi verið beitt við verknaðinn, en þá væri unnt að heimfæra háttsemina undir ákvæði núgildandi 194., 195. eða 196. gr. almennra hegningarlaga. Ákvæði núgildandi 1. mgr. 202. gr. mundi hins vegar taka til verknaðar gegn barni yngra en 14 ára. Með hliðsjón af því hversu fjölbreytt fjölskyldumynstur getur orðið telur nefndin nauðsynlegt að endurskoða ákvæðið að þessu leyti og leggur til breytingu á því þannig að skilyrðingu um fjölskyldubönd verði bætt inn í ákvæðið til að ná yfir tilvik af því tagi sem vitnað var til.

Nefndin ræddi svokallaðan kynferðislegan lágmarksaldur eða lögaldur sérstaklega. Skv. 202. gr. núgildandi hegningarlaga er hann 14 ár. Það kom hins vegar fram í umsögnum og máli gesta sem komu fyrir nefndina að almennt teldu menn 14 ár of lagan aldur í þessu sambandi. Svo ungt barn væri ekki fært til að ákveða sjálft hvort það hefði mök við lögráða einstakling eða ekki. Sá sem eldri væri hlýti að nota sér þann aðstöðumun sem fælist í auknum þroska og lífsreynslu. Þá vísaði Barnaverndarstofa til nýrrar rannsóknar sem sýndi að ungt fólk á Íslandi byrjaði seinna að lifa kynlífi en áður hefði verið talið og að meira en helmingur svarenda vildi hækka kynferðislegan lágmarksaldur, einkum stúlkur. Barnaverndarstofa taldi að þetta mætti túlka sem ósk stúlkna um frekari vernd í þessum efnum. Nefndin tekur undir þessi sjónarmið og bendir jafnframt á að 15 ár eru algengt aldursviðmið í íslenskri löggjöf. Sakhæfisaldur er 15 ár, barn öðlast stöðu aðila í barnaverndarmáli 15 ára og í vinnulöggjöf-inni er eitt meginviðmiðið varðandi vinnu barna 15 ár. Íslensk löggjöf sker sig í raun úr í þessum efnum, en víðast erlendis, t.d. á annars staðar á Norðurlöndum, er kynferðislegur lágmarksaldur miðaður við 15 eða 16 ár. Með hliðsjón af framangreindu leggur nefndin til breytingu á ákvæði 10. gr. frumvarpsins sem breytir 202. gr. almennra hegningarlaga þess efnis að kynferðislegur lágmarksaldur verði framvegis miðaður við 15 ár í stað 14 ár eins og verið hefur.

Í 12 gr. frumvarpsins er ákvæði 206. gr. almennra hegningarlaga sem fjallar um vændi breytt á þann veg að það að stunda vændi sér til framfærslu er gert refsilaust. Eftir stendur áskilnaður um að sá sem hefur atvinnu eða viðurværi sitt af vændi annarra skuli sæta fangelsi allt að 4 árum. Nefndin fagnar þessari breytingu og telur eðlilegt að stíga það skref að gera sölu á vændi refsilausa. Vændi er ein birtingarmynd kynferðisofbeldis og þeir sem það stunda gera það að jafnaði af neyð. Miklar umræður spunnust meðal nefndarmanna um það hvort rétt væri að áskilja það að kaup á vændi væru refsínæm eins og lagt hefur verið til í þingmálum sem áður hafa komið til meðferðar nefndarinnar, svokölluð „sænsk leið“. Sú leið hefur þó þá ótvíræðu annmarka að hún færir vændið af götunum niður í undirheimana og að einhverju leyti yfir á veraldarvefinn og gerir það þannig ósýnilegra. Um leið verður erfiðara að ná til þeirra sem hafa milligöngu um það. Slíkt mundi hafa í för með sér aukningu á eftirliti lögreglu með brotum sem engir kærendur væru að. Nefndin bendir á að vændi er félagslegt vandamál og efast verður um að það verði leyst með refsingum. Niðurstaða nefndarinnar varð því sú að leggja þá breytingu að gera kaup á vændi refsínæm ekki til að svo komnu máli. Nefndin hvetur hins vegar til þess að fylgst verði með því af hálfu lögreglu og annarra opinberra aðila hversu umfangsmikið vandamál vændi er hér á landi og þeim sem það stunda vísað á þar til bæra aðila sem geta veitt viðeigandi aðstoð og meðferð.

Við meðferð málsins barst nefndinni áskorun um að álykta um þörfina á því að dómstólar nýttu þann refsiramma sem fyrir hendi væri í nauðgunarmálum betur. Þetta sjónarmið fékk allnokkurn hljómgrunn í nefndinni og hjá mörgum gestum. Undanfarið hefur gætt tilhneigingar hjá dómstólum að þyngja refsingar í þessum málum og nefndin fagnar þeirri þróun.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem gerð er grein fyrir hér að framan og lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Sigurjón Þórðarson var fjarverandi við afgreiðslu málsins.
Guðjón Ólafur Jónsson skrifar undir álit þetta með fyrirvara.
Kolbrún Halldórsdóttir sat fundi nefndarinnar sem áheyrnarfulltrúi og er samþykkt álit
þessu með fyrirvara.

Alþingi, 17. mars 2007.

Bjarni Benediktsson,
form., frsm.

Guðjón Ólafur Jónsson,
með fyrirvara.

Ágúst Ólafur Ágústsson.

Björgvin G. Sigurðsson.

Birgir Ármannsson.

Guðrún Ögmundsdóttir.

Kjartan Ólafsson.

Sigurður Kári Kristjánsson.