152. löggjafarþing 2021–2022.
Þingskjal 16 — 16. mál.

Tillaga til þingsályktunar

um aðgerðir gegn kynferðisbrotum og aukinn stuðning við þolendur þeirra.

Flm.: Gísli Rafn Ólafsson, Arndís Anna Kristínardóttir Gunnarsdóttir,
Andrés Ingi Jónsson, Björn Leví Gunnarsson, Halldóra Mogensen,
Þórhildur Sunna Ævarsdóttir, Ásthildur Lóa Þórsdóttir, Inga Sæland,
Guðbrandur Einarsson, Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir,
Helga Vala Helgadóttir, Berglind Ósk Guðmundsdóttir,
Hildur Sverrisdóttir.

Alþingi ályktar að fela innanríkisráðherra að undirbúa og koma í framkvæmd sérstakri aðgerðaáætlun gegn kynferðisbrotum og til þess að auka stuðning við þolendur þeirra. Í aðgerðaáætlun ráðherra verði lögð áhersla á eftirfarandi þætti:

1. Rannsókn kynferðisbrota hjá lögreglunni verði efld, m.a. með auknu fjármagni til að auka mannafla og þjálfun og aðgengi að símenntun lögreglumanna og starfsfólks lögreglunnar. Sett verði sérstakt markmið um að stytta málsmeðferðartíma verulega og tryggja að mál séu ekki felld niður vegna tímaskorts, mistaka, tafa eða annarra annmarka á rannsókn.
2. Málsmeðferð kynferðisbrota hjá saksóknaraembættum verði efld, m.a. með auknu fjármagni svo að unnt verði að auka mannafla og þjálfun og aðgengi að símenntun hjá starfsfólki embættanna. Sett verði sérstakt markmið um að stytta málsmeðferðartíma verulega og tryggja að mál séu ekki felld niður vegna tímaskorts, mistaka, tafa eða annarra annmarka á rannsókn.
3. Fjármagn til frjálsra félagasamtaka sem veita þolendum kynferðisbrota stuðning og þjónustu verði aukið.
4. Unnin verði rannsóknarskýrsla um meðferð kynferðisbrotamála í réttarkerfinu og upplifun þolenda af kerfinu. Í rannsóknarskýrslunni verði m.a. vikið að tímalengd lögreglurannsókna kynferðisbrota, leiðum til að stytta málsmeðferðartímann, hlutfalli niðurfelldra mála, beitingu refsilækkunarákvæða og þróun á þyngd refsinga.
5. Bætur til þolenda kynferðisbrota verði tryggðar með aðkomu ríkissjóðs.
6. Aðkoma þolenda kynferðisbrota að málarekstri verði aukin, svo sem með því að lögfesta ákvæði um aðild þeirra að málum og möguleika þeirra á að koma að upplýsingum og sönnunargögnum, auk þess sem hlutverk réttargæslumanna verði útvíkkað í sama tilgangi.
7. Opinber stuðningur verði efldur og úrræðum fjölgað fyrir þolendur kynferðisbrota á aldrinum 14–18 ára.

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

Ráðherra kynni Alþingi tilbúna og tímasetta aðgerðaáætlun eigi síðar en við lok vorþings 2022.

Greinargerð.

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

Aðgerðir stjórnvalda.

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

Þá er einnig vert að hafa í huga þingsályktun Alþingis nr. 37/150, sem samþykkt var hinn 3. júní 2020, en samkvæmt henni fól Alþingi forsætisráðherra, mennta- og menningarmálaráðherra, félags- og barnamálaráðherra og heilbrigðisráðherra að koma á skipulögðum forvörnum meðal barna og ungmenna gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni. Forvarnirnar yrðu samþættar kennslu- og skólastarfi á öllum skólastigum, á frístundaheimilum og félagsmiðstöðvum, í íþrótta- og æskulýðsstarfi og öðru tómstundastarfi. Alþingi ályktaði jafnframt að unnið yrði samkvæmt tiltekinni framtíðarsýn og stefnumótandi aðgerðaáætlun fyrir árin 2021–2025 og að taka skyldi mið af markmiðum hennar við gerð fjárlaga og fjármálaáætlunar fyrir árin 2021–2025. Framtíðarsýn aðgerðaáætlunarinnar var metnaðarfull og hefur henni að einhverju leyti verið komið til framkvæmda samkvæmt upplýsingum frá forsætisráðuneytinu, þó að vinna við suma verkþætti sé ekki hafin. Innanríkisráðherra er ekki þátttakandi í þessu forvarnaverkefni, og tekur það því ekki til undirstofnana hans, svo sem lögreglunnar eða saksóknara.

Árangur aðgerða stjórnvalda.

Á undanförnum árum hefur það sýnt sig í auknum mæli að þolendur kynferðisbrota bera ekki fullt traust til lögreglu og dómstóla til að rannsaka mál og dæma í þeim með sanngjörnum hætti. Margt bendir til þess að aðeins lítið hlutfall gerenda í slíkum málum þurfi að sæta refsiábyrgð vegna þeirra brota sem þeir fremja. Raunsæjasta myndin af tíðni kynferðisofbeldis er því að öllum líkindum sú sem má fá með því að greina upplifun brotaþola af réttarkerfinu. Stígamót, grasrótarsamtök sem berjast gegn kynferðisofbeldi og veita aðstoð fyrir þolendur kynferðisofbeldis, hafa m.a. staðið fyrir öflugri fræðslu og upplýsingaveitu um stöðu þolenda kynferðisofbeldis og hafa gefið greinargóðar upplýsingar um réttarkerfið frá sjónarhóli þolenda. Þau hafa staðið að útgáfu á eigin vegum, skrifað umsagnir um þingmál og komið upplýsingum til fjölmiðla. Í ársskýrslum Stígamóta er gefin út árleg tölfræði sem

byggist á upplýsingum frá skjólstæðingum þeirra. Við mat á því hversu mörg brot eru framin ár hvert geta ný mál brotaþola sem leita ráðgjafar Stígamóta gefið nokkra hugmynd um tíðni brota á ári. Þó að í einhverjum tilvikum kunni að vera um eldri brot að ræða gefur tíðni nýrra mála vísbendingu um hversu mörg verða fyrir afbrotum á hverju ári auk vísbendingar um þróunina frá ári til árs. Sé litið til undanfarinna ára má sjá að árið 2017 var heildarfjöldi nýrra mála 484, en það ár var um að ræða mesta fjölda nýrra brotaþola frá árinu 1992. Árið 2018 voru nýir brotaþolar 418, árið 2019 voru þeir 411.[1] Samkvæmt upplýsingum frá Stígamótum var fjöldi nýrra brotaþola árið 2020 talsvert minni, að líkindum vegna samfélagslegra takmarkana í tengslum við heimsfaraldur kórónuveiru, en margt bendir til þess að fjöldi nýrra brotaþola á árinu 2021 sé jafnvel meiri en árið 2019.

Við mat á því hvort framangreindar tölur um fjölda brotaþola gefi raunsæja mynd af tíðni brota hér á landi má líta til upplýsinga ríkislögreglustjóra um fjölda grunaðra í kynferðisbrotum. Eftirfarandi tafla sýnir yfirlit yfir fjölda grunaðra á árunum 2010–2021:

Tafla 1. Fjöldi grunaðra í kynferðisbrotamálum.

	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Karl	229	241	256	508	299	307	306	326	415	460	326	338
Kona	6	8	14	9	14	10	15	8	20	32	21	23
Fjöldi grunaðra	235	249	270	517	313	317	321	334	435	492	347	361

Mikilvægt er að hafa í huga að sú tölfræði sem hér birtist er þeim annmarka haldin að hún getur ekki gefið mynd af þeim brotum þar sem gerendur eru fleiri en einn, en samkvæmt ársskýrslu Stígamóta frá árinu 2019 má draga þá ályktun að ofbeldismenn séu fleiri en einn í meira en 40% tilfella.[2] Það ár var fjöldi ofbeldismanna alls 613 samkvæmt ársskýrslunni, en sama ár voru aðeins 460 grunaðir um brot samkvæmt upplýsingum lögreglu. Árinu áður voru þeir 415 og árið þar áður 326. Sjá má að fjöldi grunaðra er því aðeins hlutfall af þeim fjölda sem brotaþolar töldu hafa beitt sig ofbeldi. Sé litið til þess að brotaþolar nýta ekki allir þjónustu Stígamóta liggur í augum uppi að aðeins hluti ofbeldismanna liggur nokkurn tímann undir grun. Verður að líta svo á að um ágalla á kerfinu sé að ræða og að rétt sé að ráðist verði í úrbætur þar á.

Þá er einnig nauðsynlegt að líta til þess hversu áhrifaríkt réttarkerfið er í að tryggja að gerendur í kynferðisofbeldismálum sæti refsiábyrgð vegna brota sinna. Líta má til þess hversu stórt hlutfall gerenda í kynferðisofbeldismálum eru dæmdir fyrir brot sín fyrir dómstólum. Af þeim 489 einstaklingum sem voru með ný mál hjá Stígamótum árið 2019 kærðu 75 einstaklingar ofbeldið til lögreglu, eða 12,2%. Af þeim 75 kærum sem lagðar voru fram var gefin út ákæra í 20 málum, þ.e. í 26,7% tilfella. Af þeim 20 málum þar sem ákæra var gefin út lauk þremur með sýknu, í þremur tilvikum lauk málinu með skilorðsbundnum dómi, en óvíst var um afdrif þriggja mála. Segja má því að sakfellingarhlutfall fyrir héraðsdómstólum hafi verið um 2,87%–3,48%. Ljóst hlýtur því að vera, óháð því hver raunverulegur fjöldi brota er, að aðeins lítið brot gerenda þarf að sæta refsiábyrgð fyrir brot sín. Sé horft til áranna 2017 og 2018 er hlutfall sakfelldra að mörgu leyti sambærilegt. Þetta lága hlutfall sakfellinga, séð frá sjónarhóli þolenda, hlýtur að teljast óásættanlegt og kallar á tafarlaus viðbrögð af hálfu stjórnvalda.

Nokkuð erfitt er að leggja mat á árangur aðgerða stjórnvalda hingað til, jafnvel þó að áðurnefnd aðgerðaáætlun hafi verið að fullu komin til framkvæmda. Þá er öll tölfræði undanfar-

[1] https://stigamot.is/wp-content/uploads/2020/08/stigamot_arsskyrsla_2019_vef.pdf
[2] https://stigamot.is/wp-content/uploads/2020/08/stigamot_arsskyrsla_2019_vef.pdf

inna tveggja ára þeim annmarka háð að samkomutakmarkanir í tengslum við heimsfaraldur kórónuveiru hafa haft áhrif á bæði fjölda brota og fjölda sem tilkynna um brot. Uppi eru vísbendingar um að árangur aðgerða hafi ekki verið nægilega afgerandi til að hafa teljandi áhrif á það gríðarlega lága hlutfall sakfellinga sem við búum við. Að sama skapi virðist brotum ekki fækka milli ára, sé litið til bráðabirgðatölfræði lögreglu fyrir fyrri hluta ársins 2021.[3] Að framansögðu verður því að álykta sem svo að nauðsynlegt sé að grípa til frekari aðgerða til að bæta málsmeðferð bæði hjá lögreglu og handhöfum ákæruvalds, stuðla að því að þolendur treysti kerfinu og fái betri þjónustu og að tryggja að gerendur sæti ábyrgð vegna þeirra brota sem þeir fremja.

Tíðni kynferðisbrota á Íslandi.

Undanfarin ár hefur sífellt komið betur í ljós hve algeng kynferðisbrot og kynferðisofbeldi eru í íslensku samfélagi. Nauðsyn þess að grípa til þeirra aðgerða sem hér eru lagðar fram ræðst einmitt af því hversu útbreitt slíkt ofbeldi er. Til þess að varpa betur ljósi á umfang vandans er hægt að líta til þess hvaða tölulegu upplýsingar eru fyrir hendi um tíðni slíkra brota og einnig hvernig Ísland er í samanburði við nágrannalönd.

Ísland í samanburði við önnur ríki á Norðurlöndum.

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

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

	Kynferðisofbeldi, tilvik á 100.000 íbúa	**Nauðgun, tilvik á 100.000 íbúa**	**Kynferðisbrot, tilvik á 100.000 íbúa**
		2019	
Danmörk	84,3	35,3	49,0
Finnland	72,6	27,4	45,3
Svíþjóð	195,11	80,85	108,9
Ísland	184,32	60,2	19,9
Noregur	95,0	41,2	46,7
		2018	
Danmörk	95,8	38,3	57,5
Finnland	64,2	25,3	38,9
Svíþjóð	190,4	74,8	111,6
Ísland	158,1	75,5	11,48
Noregur	109,4	48,42	51,6

[3] https://www.ruv.is/frett/2021/08/25/meira-tilkynnt-um-naudganir-og-kynferdislega-areitni

	Kynferðisofbeldi, tilvik á 100.000 íbúa	Nauðgun, tilvik á 100.000 íbúa	Kynferðisbrot, tilvik á 100.000 íbúa
		2017	
Danmörk	83,4	31,3	52,0
Finnland	55,5	22,6	32,9
Svíþjóð	188,8	69,7	115,1
Ísland	140,7	62,9	20,4
Noregur	107,1	43,9	55,1

Þessar tölur benda til þess að í það minnsta á árunum 2017–2019 hafi tíðni kynferðisbrota hér á landi verið umtalsvert hærri en í flestum öðrum ríkjum á Norðurlöndum, að Svíþjóð undanskilinni.

Þróun undanfarinna ára.

Tölur um kynferðisbrot hér á landi má nálgast í útgáfum ríkislögreglustjóra á afbrotatölfræði sem eru aðgengilegar á vefsvæði embættisins og frá þjónustusviði ríkislögreglustjóra fyrir 2020. Eftirfarandi tafla hefur að geyma fjölda skráðra kynferðisbrota á árunum 2012–2019:

Tafla 3. Fjöldi kynferðisbrota.

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

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

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

Við skoðun á þeirri tölfræði sem hér um ræðir má merkja aukningu í fjölda skráðra kynferðisbrota frá árunum 2012–2019, en nokkur fækkun er á árinu 2020, sem má væntanlega rekja að miklu leyti til samfélagslegra takmarkana í tengslum við heimsfaraldur kórónuveiru. Hið sama á við um fjölda nauðgana (skilgreindra sem brot gegn 194. gr. hegningarlaga), sem óx mjög á árunum 2012–2018 en féll svo á árunum 2019 og 2020, sem má væntanlega af einhverju leyti útskýra vegna sömu samfélagstakmarkana.

Auknar aðgerðir gegn kynferðisbrotum.

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

Styrking lögreglu og ákæruvalds.

Í fyrsta lagi er lagt til að grípa til sérstakra aðgerða til að efla starfsemi lögreglu og ákæruvalds þegar kemur að rannsókn kynferðisbrotamála hjá lögreglunni. Forsenda þess að hægt sé að rannsaka kynferðisbrotamál fyllilega og með viðunandi málsmeðferðartíma er að nægur mannafli sé til staðar hjá lögregluembættunum. Nauðsynlegt er því að auka fjármagn til lögreglunnar sérstaklega í þeim tilgangi að fjölga starfsfólki sem sér um rannsókn kynferðisbrota. Í slíkri vinnu verður það að vera sjálfstætt markmið að stytta málsmeðferðartíma samhliða því sem gæði rannsóknarinnar eru tryggð. Að sama skapi er nauðsynlegt að tryggja fjármagn til að gæta þess að lögreglumenn og starfsfólk lögreglunnar hafi aðgengi að símenntun, sérstaklega þau sem starfa með þolendum kynferðisbrota og rannsaka slík mál. Vegna þeirra hröðu breytinga sem hafa orðið í kjölfar vitundarvakningar undanfarinna ára í tengslum við #metoo-byltinguna er nauðsynlegt að þau sem fást við slík mál hjá lögreglunni uppfæri þekkingu sína reglulega þannig að hún endurspegli nýjustu þekkingu hverju sinni.

Þá er einnig lagt til að ráðist verði í sérstaka styrkingu á meðferð kynferðisbrota hjá saksóknaraembættum, þ.e. hjá héraðssaksóknara og ríkissaksóknara. Fyrirliggjandi gögn benda til þess að ákærur séu aðeins gefnar út fyrir einn af hverjum tíu sem er grunaður um brot og að raunverulegt sakfellingarhlutfall geti jafnvel verið svo lágt sem 3%. Lágt sakfellingarhlutfall kann að einhverju leyti að ráðast af núverandi lagaramma en í ljósi þess að einungis er gefin út ákæra á hendur um tíunda hverjum grunaða verður að spyrja hvort störf handhafa ákæruvalds séu raunverulega með þeim hætti að hámarka líkur á því að gerendur sæti refsiábyrgð vegna brota sinna og að markmiði um réttlæti sé náð. Stuðla verður að bættri málsmeðferð, t.d. með styttingu málsmeðferðartíma og ítarlegri yfirferð kærðra brota, með auknu fjármagni til að styrkja mannafla embættanna. Þá verður að sama skapi að tryggja aðgengi þeirra sem starfa í þágu handhafa ákæruvalds að símenntun með sérstöku fjármagni.

Stuðningur við frjáls félagasamtök.

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

Rannsóknarskýrsla um kynferðisbrotamál í réttarkerfinu.

Til viðbótar við tafarlausar aðgerðir til að tryggja bætta meðferð kynferðisbrotamála í réttarkerfinu verður einnig að líta til þess hvernig haga megi stefnumótun til framtíðar svo

að hún taki mið af raunverulegri stöðu hvað upplifun þolenda varðar og hversu vel réttarkerfið skilar tilætluðum árangri. Í því verður þannig að felast athugun á tímalengd rannsókna í kynferðisbrotum og kortleggja verður leiðir til að stytta þær. Þá verði litið til þess hvert núverandi hlutfall niðurfelldra mála er, beiting refsilækkunarákvæða og þróun á þyngd dóma. Þá verði ráðherra einnig að taka til skoðunar öll önnur þau atriði sem geti haft áhrif á hversu áhrifaríkt réttarkerfið raunverulega er. Við könnun á beitingu refsilækkunarástæðna verði sérstaklega kannað hversu oft 204. gr. almennra hegningarlaga er nýtt til refsilækkunar og hvort ástæða sé til að endurskoða ákvæðið með tilliti til alvarleika brotanna og takmarkaðra fælingaráhrifa refsinga þegar hægt er að beita málsvörn tilvísaðrar greinar.

Réttarstaða þolenda.

Einnig verður að taka til gagngerrar skoðunar hvernig bæta megi réttarstöðu þolenda almennt. Í því felst m.a. að setja lög um aðild þolenda að eigin málum þannig að þolendur hafi þau auknu réttindi sem aðilar máls hafa án þess að þurfa að höfða einkamál á hendur geranda sínum. Þá verði hlutverk réttargæslumanna tekið til skoðunar og kannað hvernig megi efla stuðning réttargæslumanna við þolendur, t.d. með því að auka tímafjölda sem réttargæslumenn fá endurgreidda vegna þjónustu við brotaþola og með því að auka aðkomu réttargæslumanna að meðferð dómsmála á öllum stigum. Þá verði bætur til þolenda kynferðisbrota einnig tryggðar, m.a. með aðkomu ríkissjóðs.

Stuðningur við þolendur á aldrinum 14–18 ára.

Hvað varðar þolendur kynferðisbrota á aldrinum 14–18 ára er staðan oft snúin þegar kemur að kynferðisbrotamálum. Hingað til hefur aðkoma barnaverndarnefnda sveitarfélaga verið takmörkuð hvað varðar einstaklinga á þessum aldri og þjónusta til þeirra að einhverju leyti skert. Á sama tíma teljast þessir einstaklingar börn og hafa ekki greiðan aðgang að allri þeirri þjónustu sem fullorðnir þolendur geta nýtt sér hjá frjálsum félagasamtökum. Með lögum nr. 107/2021, um breytingar á barnaverndarlögum, nr. 80/2002, voru gerðar tilteknar breytingar á barnaverndarlögum, en um var að ræða þátt í endurskoðun á fyrirkomulagi barnaverndar sveitarfélaga með það að markmiði að samræma ákvæði laga um barnavernd við ákvæði laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021. Með lögum nr. 107/20121 voru barnaverndarnefndir lagðar niður og þeim skipt upp í barnaverndarþjónustu og umdæmisráð barnaverndar á vegum sveitarfélaga. Lögin öðlast gildi hinn 1. janúar 2022. Við framlagningu þessarar þingsályktunartillögu er því ekki unnt að meta hvernig þær breytingar sem gerðar voru á barnaverndarlögum koma til með að þjóna hagsmunum brotaþola. Eigi að síður er mikilvægt að við gerð aðgerðaáætlunar sé horft til þess hvernig þessi endurskoðun þjóni þolendum ofbeldis og hvort hún tryggi betur aðgengi að þjónustu en eldra fyrirkomulag gerði. Ef vísbendingar verða uppi um að raunin sé önnur þá verður að taka mið af því við gerð aðgerðaáætlunar og leggja til aðgerðir til að efla stuðning við þolendur á þessum aldri, t.d. með aukinni samþættingu þjónustu og samstarfs á milli aðila á borð við barnaverndarþjónustu, Barnahúss, sveitarfélaga og frjálsra félagasamtaka á borð við Stígamót.