

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um meðferð sakamála og lögum um fullnustu refsinga
(bætt réttarstaða brotþola, fatlaðs fólks og aðstandenda).

Frá dómsmálaráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008.

1. gr.

Í stað orðanna „í slíku sérútbúnu húsnæði“ í 4. málsl. 9. gr. laganna kemur: og brotþola eða vitni með geðræna eða vitsmunalega skerðingu eða skerta skynjun, í sérútbúnu húsnæði.

2. gr.

Á eftir 2. mgr. 10. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Brotþola og fyrirvarsmanni hans er ávallt heimilt að vera viðstaddur lokað þinghald, eða fylgjast með lokuðu þinghaldi í gegnum fjarfundabúnað í dómhúsi þar sem því verður komið við, eftir að hann hefur gefið skýrslu nema dómari telji sérstakar ástæður mæla gegn því. Ákvörðun dómara um að synja brotþola eða fyrirvarsmanni hans um að vera viðstaddur eða fylgjast með lokuðu þinghaldi, í heild eða að hluta, skal færð til bókar þar sem greint skal frá því af hverri ástæðu það er gert. Sætti brotþoli eða fyrirvarmaður hans sig ekki við ákvörðun dómara getur hann krafist þess að dómari kveði upp úrskurð um hvort honum sé heimilt að vera viðstaddur lokað þinghald.

3. gr.

Í stað tilvísunarinnar „1. mgr.“ í 1. málsl. 1. mgr. 16. gr. laganna kemur: 3. mgr.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 39. gr. laganna:

- a. Á eftir 2. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Ef rannsókn máls varðar orsök andláts einstaklings getur maki eða sambúðarmaki, lögráða barn eða annar lögráða niðji, foreldri eða lögráða systkini hins látna komið fram sem fyrirvarismaður hans.
- b. Í stað tilvísunarinnar „2. og 3. mgr.“ í 4. mgr., kemur: 2.–4. mgr.
- c. Við 1. málsl. 5. mgr. bætist: en við meðferð þess nýtur hann þeirra réttinda og ber þær skyldur sem mælt er fyrir um í lögum þessum.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 41. gr. laganna:

- a. Á eftir 3. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Ef rannsókn máls varðar orsök andláts einstaklings er lögreglu heimilt að tilnefna fyrirvarsmanni skv. 3. mgr. 39. gr. réttargæslumann, ef þess er óskað og hann hefur að mati lögreglu þörf fyrir slíka aðstoð meðan á rannsókn málsins stendur.

- b. Í stað tilvísunarinnar „1.–3. mgr.“ í 4. mgr. kemur: 1.–4. mgr.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 42. gr. laganna:

- a. Í stað tilvísunarinnar „1.–3. mgr.“ í 1. mgr. kemur: 1.–4. mgr.

- b. Á eftir 1. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Ef dómi héraðsdóms hefur verið áfrýjað til Landsréttar er brotaþola skipaður réttargæslumaður við meðferð málsins þar, enda séu til þess skilyrði skv. 1.–4. mgr. 41. gr., og brotaþoli annað hvort hefur haft uppi einkaréttarkröfu við meðferð málsins í héraði eða að undir meðferð málsins fyrir Landsrétti verði talið nauðsynlegt að taka skýrslu af brotaþola.

Ef dómi Landsréttar hefur verið áfrýjað til Hæstaréttar er brotaþola skipaður réttargæslumaður við meðferð málsins þar, enda séu til þess skilyrði skv. 1.–4. mgr. 41. gr., og brotaþoli annað hvort hefur haft uppi einkaréttarkröfu við meðferð málsins í Landsrétti eða gert þar kröfu um ómerkingu og heimvísun héraðsdóms hvað frávísun einkaréttarkröfu hans varðar.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 46. gr. laganna:

- a. 3. og 4. mgr. orðast svo:

Réttargæslumaður má ekki beina spurningum til þeirra sem gefa skýrslu hjá lögreglu. Þó getur hann beint þeim tilmælum til lögreglu að skjólstæðingur hans verði spurður um tiltekin atriði, svo og sakborningur og vitni.

Réttargæslumanni er heimilt að leggja stuttar og gagnorðar spurningar fyrir þá sem gefa skýrslu fyrir dómi um atriði sem varða annað en einkaréttarkröfur skjólstæðings hans og skýrslugjafi hefur ekki verið spurður um áður fyrir dómi.

- b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Réttargæslumanni er að auki heimilt að leggja fyrir spurningar og tjá sig munnlega fyrir dómi um einkaréttarkröfur skjólstæðings hans en ekki um kröfur ákærvalds að öðru leyti. Þó má hann tjá sig um réttarfarsatriði ef þau snúa sérstaklega að skjólstæðingnum.

8. gr.

47. gr. laganna orðast svo:

Réttargæslumaður skal jafnskjótt og unnt er fá afrit af öllum skjölum máls sem varða skjólstæðing hans, svo og aðstöðu til að kynna sér önnur gögn í málinu. Þó er óheimilt að afhenda réttargæslumanni afrit af skjölum eða veita honum aðgang að gögnum ef verjanda hefur verið synjað um það. Þá getur lögregla neitað að veita réttargæslumanni aðgang að einstökum skjölum eða öðrum gögnum í allt að þrjár vikur frá því að þau urðu til eða komust í vörslur hennar ef hún telur að það geti skaðað rannsókn málsins. Af sömu ástæðu er lögreglu heimilt að neita réttargæslumanni um afrit af einstökum skjölum meðan á rannsókn máls stendur. Bera má synjun undir dómara.

Ef lögregla krefst skýrslutöku fyrir dómi skv. b-lið 1. mgr. 59. gr. getur dómari framlengt frest skv. 1. mgr. í allt að fimm vikur svo að unnt verði að ljúka skýrslutöku innan hans.

Enn fremur getur lögregla synjað réttargæslumanni um aðgang að einstökum skjölum og öðrum gögnum meðan á rannsókn máls eða meðferð þess fyrir dómi stendur ef öryggi ríkisins eða almennings er í húfi eða brýnir einkahagsmunir annarra en skjólstæðings hans eða samskipti við yfirvöld í öðrum ríkjum standa því í vegi. Bera má þá synjun undir dómara.

Þegar réttargæslumaður hefur fengið aðgang að gögnum máls er honum heimilt að láta skjólstæðingi sínum í té eintak af þeim eða kynna honum þau með öðrum hætti.

Lögregla skal gefa réttargæslumanni færi á að fylgjast með framvindu rannsóknar að svo miklu leyti sem kostur er. Skal hún taka til greina ábendingar hans um tilteknar rannsóknar- aðgerðir nema hún telji þær óheimilar eða þýðingarlausar.

Brotþoli sem ekki nýtur aðstoðar réttargæslumanns á rétt til aðgangs að gögnum máls skv. 1. mgr. með þeim takmörkunum sem getur í 1.–3. mgr.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 61. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þjóða skal fötluðum sakborningi að hafa með sér hæfan stuðningsaðila við skýrslutöku.
- b. Við 2. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þjóða skal fötluðu vitni að hafa með sér hæfan stuðningsaðila við skýrslutöku.

10. gr.

Við 97. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Lögregla eða ákærandi skal upplýsa brotþola eða réttargæslumann um ef sakborningur eða ákærði hefur verið úrskurðaður í eða látinn laus úr gæsluvarðhaldi vegna gruns um brot gegn XXII.–XXIV. kafla almennra hegningarlaga eða atvik máls eru þannig að öðru leyti að telja verður mikilvægt fyrir brotþola að vera upplýstur um það.

11. gr.

Við 1. mgr. 113. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þjóða skal fötluðum sakborningi að hafa með sér hæfan stuðningsaðila við skýrslutöku.

12. gr.

3. másl. 2. mgr. 122. gr. laganna orðast svo: Skal jafnframt gefa réttargæslumanni kost á að leggja spurningar fyrir vitnið, sbr. 4. og 5. mgr. 46. gr.

13. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. mgr. 123. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „15 ára“ í 1. másl. kemur: eða fötluðu vitni.
- b. Við bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þjóða skal fötluðu vitni að hafa með sér hæfan stuðningsaðila við skýrslutöku.

14. gr.

Við 1. mgr. 134. gr. laganna bætast tveir nýir málslíður, svohljóðandi: Brotþola er og heimilt að leggja fram þau skjöl og önnur sýnileg sönnunargögn sem hann hefur undir höndum. Ef dómari telur bersýnilegt að skjal eða annað sýnilegt sönnunargagn skipti ekki máli við sönnunarmat getur hann meinað brotþola um framlagningu.

15. gr.

Á eftir 3. másl. 3. mgr. 166. gr. laganna, kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Í kjölfarið er brotaþola, án tillits til þess hvort ákærði hefur kosið að tjá sig samkvæmt framansögðu, einnig heimilt að taka stuttlega til máls.

16. gr.

Við 3. mgr. 172. gr. laganna bætist: en við meðferð þess nýtur hann þeirra réttinda og ber þær skyldur sem mælt er fyrir um í lögum þessum.

17. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 176. gr. laganna:

- a. 2. másl. orðast svo: Kröfuhafa eða þeim sem fer með málið fyrir hans hönd er og heimilt að leggja spurningar fyrir ákærða, vitni eða kröfuhafa sjálfan um atriði sem sérstaklega varða kröfuna, svo og að flytja málið munnlega um hana eina.
- b. Við bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Fari lögmaður ekki með málið fyrir hönd kröfuhafa getur kröfuhafi beint þeim tilmælum til dómara að tiltekna spurningar sem sérstaklega varða kröfuna verði lagðar fyrir hann sjálfan.

18. gr.

Á eftir orðinu „þinghaldi“ í b-lið 1. mgr. 192. gr. laganna kemur: synja brotaþola eða fyrirvarsmanni hans um að vera viðstaddur eða fylgjast með lokuðu þinghaldi eftir að brotaþoli hefur gefið skýrslu,

19. gr.

Við 193. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ef kröfu skv. XXVI. kafla er vísað frá héraðsdómi, samkvæmt fyrirmælum 2. mgr. 176. gr. eða vegna þess að ákærði er sýknaður með dómi, getur kröfuhafi án kæru komið kröfu um ómerkingu og heimvísun héraðsdóms hvað einkaréttarkröfu sína varðar að við meðferð áfrýjaðs máls fyrir Landsrétti eftir fyrirmælum 4. mgr. 199. gr., d-liðar 2. mgr. og 4. mgr. 201. gr. og 203. gr.

20. gr.

Á eftir 1. másl. 3. mgr. 196. gr. laganna kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Krafa um endurskoðun á grundvelli 5. mgr. 193. gr. getur þó ekki tekið til annars en ómerkingar og heimvísunar ákvæðis héraðsdóms um frávísun einkaréttarkröfunnar.

21. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 199. gr. laganna:

- a. Orðin „ef krafa“ og „hefur verið dæmd að efni til“ í 4. mgr. falla brott.
- b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Ef héraðsdómi hefur verið áfrýjað skal ríkissaksóknari tilkynna brotaþola um það. Sama á við ef óskað hefur verið leyfis Landsréttar til að áfrýja dómi héraðsdóms skv. 2. mgr. 198. gr. og 5. mgr. 199. gr.

22. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 201. gr. laganna:

- a. Orðin „sem dæmd hefur verið að efni til“ í d-lið 2. mgr. falla brott.

- b. Á eftir orðunum „í héraði“ í 4. mgr. kemur: eða vísað frá héraðsdómi vegna fyrirmæla 2. mgr. 176. gr.

23. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 208. gr. laganna:

- a. 2. mgr. orðast svo:

Ef héraðsdómur er ómerktur eingöngu hvað varðar frávísun einkaréttarkröfu skv. 1. og 2. mgr. 172. gr., sbr. 5. mgr. 193. gr., skal víkja henni til meðferðar í héraðsdómi í sérstöku einkamáli í samræmi við ákvæði 175. gr. Ef Landsréttur hafnar kröfu um að héraðsdómur verði ómerktur hvað varðar frávísun einkaréttarkröfu skal hann staðfesta héraðsdóm um frávísun einkaréttarkröfunnar frá héraðsdómi.

- b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ef fallist er á kröfu um ómerkingu og heimvísun fyrir æðra dómi skv. 2. mgr., skal kröfuhafi sem fengið hefur skipaðan réttargæslumann, hafa gjafsókn fyrir héraðsdómi, Landsrétti og Hæstarétti í einkamáli um kröfuna skv. 175. gr.

24. gr.

Við 212. gr. laganna bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Ef kröfu skv. XXVI. kafla er vísað frá Landsrétti, samkvæmt fyrirmælum 2. mgr. 176. gr., vegna þess að ákærði er sýknaður með dómi Landsréttar getur kröfuhafi án kæru komið að við meðferð áfrýjaðs máls fyrir Hæstarétti kröfu um ómerkingu og heimvísun dóms Landsréttar hvað kröfu sína varðar, eftir fyrirmælum 5. mgr. 217. gr., d-liðar 2. mgr. og 4. mgr. 218. gr. og 220. gr.

Ef Landsréttur hefur staðfest héraðsdóm um frávísun einkaréttarkröfu frá héraðsdómi vegna þess að ákærði er sýknaður með dómi Landsréttar getur kröfuhafi án kæru og þrátt fyrir ákvæði 2. og 3. mgr. komið að við meðferð áfrýjaðs máls fyrir Hæstarétti, eftir fyrirmælum 5. mgr. 217. gr., d-liðar 2. mgr. og 4. mgr. 218. gr. og 220. gr., kröfu um ómerkingu dóms Landsréttar hvað staðfestingu á frávísun einkaréttarkröfu varðar og heimvísun til héraðsdóms til nýrrar meðferðar í einkamáli skv. 175. gr.

25. gr.

Á eftir 1. másl. 3. mgr. 215. gr. laganna koma tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Krafa um endurskoðun á grundvelli 5. mgr. 212. gr. getur þó ekki tekið til annars en ómerkingar og heimvísunar ákvæðis dóms Landsréttar um frávísun einkaréttarkröfunnar til nýrrar meðferðar í einkamáli skv. 175. gr. Þá getur krafa um endurskoðun á grundvelli 6. mgr. 212. gr. ekki tekið til annars en ómerkingar ákvæðis dóms Landsréttar hvað staðfestingu á frávísun einkaréttarkröfu brotaþola varðar og heimvísun hennar til héraðsdóms til nýrrar meðferðar í einkamáli skv. 175. gr.

26. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 217. gr. laganna:

- a. Orðin „ef krafa“ og „hefur verið dæmd að efni til“ í 5. mgr. falla brott.

- b. Á eftir 5. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Ef sótt hefur verið um leyfi til að áfrýja dómi Landsréttar skal ríkissaksóknari tilkynna brotaþola um það sem og ef fallist er á slíka beiðni.

27. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 218. gr. laganna:

- a. Orðin „sem dæmd hefur verið að efni til“ í d-lið 2. mgr. falla brott.
- b. Á eftir orðunum „á fyrra dómstigi“ í 1. málsli. 4. mgr. kemur: eða vísað frá Landsrétti vegna fyrirsmæla 2. mgr. 176. gr.

28. gr.

Við 225. gr. laganna bætast þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Ef dómur Landsréttar er ómerktur eingöngu hvað varðar frávísun einkaréttarkröfu skv. 1. og 2. mgr. 172. gr., sbr. 5. mgr. 212. gr., skal víkja henni til meðferðar í Landsrétti í sérstöku einkamáli í samræmi við ákvæði 175. gr.

Ef dómur Landsréttar er ómerktur eingöngu hvað varðar staðfestingu á frávísun héraðsdóms á einkaréttarkröfu skv. 1. og 2. mgr. 172. gr., sbr. 6. mgr. 212. gr., skal víkja henni til meðferðar í héraðsdómi í sérstöku einkamáli í samræmi við ákvæði 175. gr.

Ef fallist er á kröfu um ómerkingu og heimvísun fyrir æðra dómi skv. 3. og 4. mgr. skal kröfuhafi sem fengið hefur skipaðan réttargæslumann hafa gjafsókn fyrir héraðsdómi, Landsrétti og Hæstarétti í einkamáli um kröfuna skv. 175. gr.

29. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi, sbr. þó 2. og 3. mgr.

Ákvæði 19.–23. gr. gilda ekki um mál sem áfrýjað hefur verið til Landsréttar, enda hafi áfrýjunarstefna verið gefin út fyrir gildistöku laganna.

Ákvæði 24.–28. gr. gilda ekki um mál sem áfrýjað hefur verið til Hæstaréttar, enda hafi áfrýjunarstefna verið gefin út fyrir gildistöku laganna.

30. gr.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

Lög um fullnustu refsinga, nr. 15/2016: Á eftir 15. gr. laganna kemur ný grein, 15. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Miðlun upplýsinga til brotaþola.

Fangelsismálastofnun er heimilt, ef brotaþoli óskar eftir því og brýnir hagsmunir hans krefjast þess, að upplýsa hann um tilhögun afplánunar þess aðila sem brotið hefur gegn honum.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta, sem samið er í dómsmálaráðuneytinu, byggist að hluta til á frumvarpi sem samið var af réttarfarsnefnd og lagt fram af dómsmálaráðherra á 151. löggjafarþingi, þskj. 1197, 718. mál, en hlaut ekki afgreiðslu úr allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis. Með því eru lagðar til breytingar á nokkrum ákvæðum laga um meðferð sakamála, 88/2008, og ein breyting á lögum fullnustu refsinga, nr. 15/2016. Frumvarpið hefur tekið miklum breytingum frá fyrra frumvarpi og hefur í þeim efnum að verulegu leyti verið tekið tillit til umsagna sem bárust allsherjar- og menntamálanefnd um eldra frumvarp, t.a.m. um rétt brotaþola til aðgangs að gögnum á rannsóknarstigi, til að vera viðstaddur lokað þinghald, til að leggja spurningar milliliðalaust fyrir skýrslugjafa við meðferð máls fyrir dómi og leggja þar fram sönnunargögn,

til að ávarpa dóm í lok aðalmeðferðar sem og um aukinn rétt brotaþola til upplýsinga um gæsluvarðhald, áfrýjun og tilhögun afplánunar dómfellda.

Sem fyrr var við samningu frumvarpsins litið til greinargerðar Hildar Fjólu Antonsdóttur, *Réttlát málsmeðferð með tilliti til þolenda kynferðisbrota*, sem kom út í maí 2019 og umsagnar réttarfarsnefndar um þær tillögur sem þar eru lagðar fram. Þá var horft til *Skýrslu starfshóps um meðferð kynferðisbrotamála þegar um fatlaða sakborninga og/eða brotaþola er að ræða*, sem unnin var fyrir ríkissaksóknara og kom út í júní 2018. Að auki hefur verið litið til réttarþróunar á hinum Norðurlöndunum.

Að meginstefnu má skipta breytingartillögum frumvarpsins í þrennt. Í fyrsta lagi er með frumvarpinu leitast við að bæta réttarstöðu brotaþola við meðferð sakamála hjá lögreglu og fyrir dómstólum. Í því sambandi er t.a.m. lagt til að aðgangur réttargæslumanns að gögnum á rannsóknarstigi verði í grundvallaratriðum sá sami og aðgangur verjanda, að brotaþola verði heimilt að vera viðstaddur lokað þinghald eftir að hann hefur gefið skýrslu, að réttargæslumanni verði milliliðalaust heimilað að beina spurningum til skýrslugjafa fyrir dómi, að brotaþola verði í ríkara mæli skipaður réttargæslumaður við meðferð áfrýjaðra mála og að unnt verði við meðferð máls á áfrýjunarstigi að krefjast ómerkingar á þeim þætti áfrýjaðs dóms sem lýtur að frávisun bótakröfu brotaþola þegar ákærði hefur verið sýknaður og bótakröfu af þeim sökum vísað frá dómi.

Í öðru lagi eru lagðar til breytingar í því augnamiði að bæta réttarstöðu fatlaðs fólks við meðferð sakamála hjá lögreglu og fyrir dómstólum. Í þeim efnum er m.a. lagt til að dómari geti ákveðið í vissum tilvikum að skýrsla af fötluðum brotaþola eða vitni verði tekin í sérútbúnu húsnæði sem og að dómari geti kvatt kunnáttumann sér til aðstoðar við skýrslutöku af fötluðu vitni. Þá er lagt til að fötluðum sakborningi og vitni verði heimilt að hafa með sér hæfan stuðningsaðila við skýrslutöku, hvort heldur sem er hjá lögreglu eða fyrir dómi.

Í þriðja lagi er stefnt að því með frumvarpinu að bæta réttarstöðu aðstandenda látins einstaklings í þeim tilvikum sem rannsókn lögreglu beinist að dánarorsök hans. Þannig verði aðstandanda heimilt að koma fram sem fyrirvarsmaður hins látna undir rannsókn málsins hjá lögreglu og að í ákveðnum tilvikum verði unnt að tilnefna fyrirvarsmanni réttargæslumann.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Réttarstaða brotaþola.

2.1.1. Gildandi réttur og markmið breytinga á réttarstöðu brotaþola.

Um stöðu brotaþola og helstu réttindi hans, svo sem til að fá tilnefndan eða skipaðan réttargæslumann, er fjallað í V. kafla laga um meðferð sakamála. Skv. 1. mgr. 39. gr. laganna telst brotaþoli vera sá maður sem kveðst hafa orðið fyrir misgerð af völdum afbrots. Enn fremur sá maður sem telur sig hafa orðið fyrir fjárhagslegu tjóni af refsiverðri háttsemi, enda hafi hún beinst að honum sjálfum, eða lögaðili sem sagður er hafa beðið slíkt tjón. Í 5. mgr. 39. gr. sömu laga er berum orðum tekið fram að brotaþoli sé ekki aðili að sakamáli en ef hann hefur uppi einkaréttarkröfur skv. XXVI. kafla, þ.e. bótakröfu á hendur ákærða, nýtur hann þó, að því er þann þátt málsins varðar, sömu stöðu og aðili að einkamáli, eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögnum. Af framangreindu leiðir m.a. að þrátt fyrir nán tengsl við refsipátt sakamáls hefur brotaþoli formlega stöðu vitnis, bæði við rannsókn máls hjá lögreglu og við meðferð þess fyrir dómi. Þó eru brotaþolum skv. V. kafla laga um meðferð sakamála játuð ýmis réttindi umfram vitni sem ekki eru brotaþolar og þá á brotaþoli vegna ýmissa alvarlegri brota rétt á að honum sé tilnefndur eða skipaður réttargæslumaður sem skv. 1. mgr. 45. gr. laga um meðferð sakamála skal gæta hagsmuna hans og veita honum aðstoð í málinu, þar á

meðal við að setja fram einkaréttarkröfur. Þannig er skylt skv. 41. gr. laga um meðferð sakamála að tilnefna réttargæslumann ef rannsókn beinist að broti gegn XXII. kafla almennra hegningarlaga (kynferðisbrot), ef brotþoli æskir þess, og ávallt skylt ef hann hefur ekki náð 18 ára aldri þegar rannsókn hefst, og samkvæmt ósk brotþola ef rannsókn beinist að broti gegn XXIII. kafla (manndráp og líkamsmeiðingar) eða XXIV. kafla (brot gegn frjálssræði manna). Að sömu skilyrðum uppfylltum skal dómari skipa brotþola réttargæslumann eftir að ákæra hefur verið gefin út, sbr. 1. mgr. 42. gr. laganna.

Af framangreindu er ljóst að grundvallarmunur er á aðkomu brotþola að refsipætti sakamáls annars vegar og hins vegar þeim þætti er lýtur að meðferð einkaréttarkröfu hans. Byggist sá greinarmunur m.a. á þeirri forsendu að rekstur máls á hendur sökuðum manni skuli vera á forræði ríkisvaldsins en ekki borgaranna og að þar leiði för það markmið sakamálréttarfars að þeim sem gerist brotlegur við refsilöggjöf verði gert að sæta ábyrgð vegna þess, að gættum ákvæðum laga, stjórnarskrár og mannréttindaskuldbindinga um réttláta málsmeðferð. Þessu markmiði verður ekki vikið til hliðar en engu að síður er ljóst að sérstaða brotþola og aðkoma hans að sakamáli er mikil samanborið við aðra. Endurspeglast þessi sérstaða raunar í fyrrnefndri 1. mgr. 39. gr. laga um meðferð sakamála. Við meðferð sakamáls er brotþoli þannig í þeirri stöðu að þar er til umfjöllunar brot, eða ætlað brot, gegn honum. Sú sérstaða er enn meiri en ella í tilvikum þar sem til umfjöllunar eru alvarleg afbrot sem beinast gegn kynfrelsi, líkama og persónu þeirra sem fyrir þeim verða.

Undanfarin misseri hefur komið fram gagnrýni á að ekki sé tekið nægjanlegt tillit til sérstöðu brotþola, hagsmuna þeirra og upplifunar við rannsókn og meðferð sakamála, ekki síst við meðferð mála sem varða kynferðisbrot. Sú gagnrýni er að mörgu leyti réttmæt og er frumvarpi þessu ætlað að mæta henni. Við samningu þess hefur, líkt og við samningu frumvarps um sama efni sem lagt var fram á 151. löggjafarþingi, m.a. verið litið til greinargerðar Hildar Fjólú Antonsdóttur, *Réttlát málsmeðferð með tilliti til þolenda kynferðisbrota*, sem unnin var fyrir stýrihóp forsætisráðherra um heildstæðar úrbætur að því er varðar kynferðislegt ofbeldi og kom út í maí 2019. Í skýrslunni eru gerðar tillögur í 15 liðum sem hafa það að augnamiði að styrkja réttarstöðu og bótarétt brotþola kynferðisbrota, m.a. með hliðsjón af löggjöf hinna Norðurlandanna. Margar þessara tillagna, en þó ekki allar, hafa verið teknar upp í frumvarpið og við sumum þeirra hefur þegar verið brugðist af hálfu lögreglu og ákærvalds. Má í því sambandi benda á *Fyrirmæli ríkissaksóknara nr. 1/2020 um tilkynningar til brotþola og réttargæslumanna* en samkvæmt þeim ber ákærvaldinu að sjá til þess að brotþoli og réttargæslumaður séu upplýstir um það ef sakborningur/kærði er settur í gæsluvarðhald og þegar hann er laus úr gæsluvarðhaldi þegar um brot gegn XXII.–XXIV. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, er að ræða eða atvik máls eru með þeim hætti að telja verði mikilvægt fyrir brotþola að vera upplýstur um framangreint. Þessir kaflar almennra hegningarlaga fjalla um kynferðisbrot, manndráp og líkamsmeiðingar og brot gegn frjálssræði manna. Þá skal ríkissaksóknari samkvæmt hinum nýju reglum enn fremur tilkynna brotþola og réttargæslumanni um áfrýjun sýknudóma og annarra dóma sem hann fær annars ekki vitneskju um, enda sé áfrýjunarstefna ekki birt fyrir brotþola. Loks er mælt fyrir um að tilkynna skuli réttargæslumanni, hafi hann verið tilnefndur eða skipaður, um stöðu máls eða afgreiðslu þess, ásamt brotþola sjálfum. Þá er rétt að geta þess að það verklag hefur verið tekið upp hjá öllum embættum lögreglustjóra utan höfuðborgarsvæðisins, í samstarfi við héraðssaksóknara, að kynna þolendum kynferðisbrota um niðurfellingu máls þeirra á ákærustigi á fundi með fulltrúa ákærvalds og réttargæslumanni. Þannig berst brotþola tilkynning um niðurfellingu héraðssaksóknara á máli er hann varðar og er viðkomandi boðið í viðtal hjá lögfræðingi hjá embætti lögreglustjóra þar sem ákvörðunin er kynnt. Hvað varðar mál sem eru rannsökuð hjá embætti

lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu þá tilkynnir héraðssaksóknari brotþola um niðurfellingu þeirra. Þetta verklag hefur gefist vel.

Frumvarp þetta hefur það að markmiði að styrkja réttarstöðu og aðkomu brotþola við meðferð sakamála, bæta upplifun þeirra og viðurkenna enn frekar þá lögmætu hagsmuni og sérstöku stöðu sem þeir eru í þegar til rannsóknar og meðferðar er brot, eða ætlað brot, gegn þeim. Breytingar í þá átt eru ekki í andstöðu við áður nefnt markmið sakamálaréttarfars, að þeim sem gerist brotlegur við refsilöggjöf verði gert að sæta ábyrgð, og geta í sumum tilvikum beinlínis aukið líkur á að það markmið geti náðst. Að því sögðu verður jafnframt að sýna aðgát og tryggja að breytingar sem *ætlað* er að styrkja réttarstöðu brotþola leiði ekki til þess í *reynd* að hún verði lakari, t.a.m. rýri trúverðugleika framburðar hans og auki um leið líkur á því að sekur maður komist hjá ábyrgð. Þá er rétt að áréttta að við rannsókn og meðferð sakamáls ber ávallt að tryggja að sakborningur/ákærði njóti réttlátrar málsmeðferðar og þeirra réttinda sem honum eru tryggð með lögum, stjórnarskrá og mannréttindaskuldbindingum Íslands. Öll þessi sjónarmið eru á meðal þeirra sem höfð hafa verið að leiðarljósi við samningu frumvarpsins.

2.1.2. Réttarstaða brotþola á Norðurlöndum.

Við undirbúning þessa frumvarps var löggjöf annarra Norðurlanda tekin til athugunar að því er varðar réttarstöðu brotþola. Rétt þykir því að gera grein fyrir henni í grófum dráttum en tekið skal fram að ekki er um tæmandi yfirlit að ræða um öll þau atriði sem máli geta skipt í þessu sambandi.

Í *Danmörku* er réttarstaða brotþola (d. forurettede) í öllum aðalatriðum sú sama og á Íslandi og er því ekki nauðsynlegt að gera ítarlega grein fyrir henni. Þess er þó að geta að í nokkur skipti hefur þar í landi verið tekið sérstaklega til skoðunar hvort og þá hvaða lagabreytingar mætti gera til að styrkja réttarstöðu brotþola. Í því sambandi má sérstaklega nefna að í skýrslu dönsku refsiréttarnefndarinnar frá árinu 2014 (betænkning nr. 1549/2014) var sérstaklega fjallað um hvort rétt væri að breyta danskri réttarfarslöggjöf á þann veg að brotþoli gæfi skýrslu fyrir dómi á undan ákærða. Benti nefndin á að danskt sakamálaréttarfar byggðist á því grundvallarsjónarmiði að sakamál væri á milli ríkisvaldsins annars vegar og ákærða hins vegar. Ef brotþoli gæfi skýrslu á undan ákærða kynni það að skapa þá ásýnd að brotþoli að einhverju leyti hefði forræði á rekstri sakamálsins ásamt ákærvaldinu. Nefndin benti einnig á að báðar aðferðir hefðu kosti og galla í för með sér og það yrði að ráðast af pólitísku mati á þeim hvort ráðist yrði í svo veigamikla breytingu á dönsku sakamálaréttarfari. Þess skal einnig getið að refsiréttarnefndin samdi drög að lagafrumvarpi þar sem breyting í þessa veru var útfærð án þess að mæla með því að hún yrði gerð. Ekki er að sjá að breytingar hafi verið gerðar á danskri löggjöf að þessu leyti.

Í *Svíþjóð* er gengið út frá því að ákvörðun um saksókn sé að meginreglu á forræði ríkisvaldsins. Eftir að gefin hefur verið út ákæra getur brotþoli (s. málsägande) þó skv. 8. gr. 20. kafla sænsku réttarfarslaganna (rättegångsbalk 1942:740) ákveðið að ganga inn í saksókn við hlið ákærvaldsins. Brotþoli sem nýtir sér þennan rétt telst eftir það aðstoðar- eða viðbótarsaksóknari (s. biträda åtalet) sem fullgildur og sjálfstæður aðili sakamálsins. Sem slíkur hefur brotþoli m.a. rétt á að gefa út eigið ákæruskjal, eftir atvikum með öðrum refsiskröfum en gerðar eru af hálfu ákærvaldsins. Við meðferð sakamáls fyrir dómi tekur brotþoli fullan þátt í sönnunarfærslu og hefur rétt á að flytja mál munnlega, bæði um sýknu eða sekt ákærða sem og um hæfilega refsingu. Að auki getur brotþoli leitt fram eigin vitni og lagt spurningar um alla þætti málsins fyrir þá sem gefa skýrslu fyrir dómi sem og lagt fram eigin sönnunarögn. Þá hefur brotþoli að sænskum rétti sjálfstæðan rétt til að áfrýja dómi í sakamáli, bæði um sýknu ákærða sem og um ákvörðun refsingar. Til viðbótar rétti brotþola til að ganga

inn í mál eftir að ákærvaldið hefur tekið ákvörðun um saksókn þá hefur brotþoli rétt á að höfða einkarefsimál enda hafi hann tilkynnt um ætlað brot til lögreglu og ákærvaldið ákveðið að gefa ekki út ákæru. Óháð afstöðu ákærvalds getur brotþoli þó ávallt höfðað einkarefsimál vegna tilefnislausrar saksóknar á hendur honum, rangra sakargifta og annarra ásakana um ætlað refsivert brot hans. Þá skal þess getið að í Svíþjóð á brotþoli ávallt rétt á fylgjast með þinghaldi en sé hann ekki einnig aðili málsins hefur dómari heimild til að synja honum um það undir sérstökum kringumstæðum. Þá gefur brotþoli að jafnaði skýrslu á undan ákærða nema dómari ákveði annað. Það athugist að samkvæmt sænskum rétti gefur brotþoli ekki skýrslu sem eiginlegt vitni og vinnur ekki eið eða drengskaparheit að framburði sínum. Gildir þetta óháð því hvort hann hafi ákveðið að gerast aðili að sakamáli eður ei. Nefna má að í skýrslu nefndar um meðferð sakamála frá árinu 2013 (SOU 2013:17) var gerð tillaga um að afnema núgildandi fyrirkomulag um að brotþoli geti ákveðið að ganga inn í sakamál sem aðili þess. Í því sambandi var m.a. tiltekið að rannsókn og höfðun sakamáls ætti að vera á forræði ríkisvaldsins og að mikilvægara væri að styrkja önnur réttindi brotþola. Með því yrði einnig skýrð betur verkaskipting ákærvalds og brotþola. Ekki er að sjá að framangreind skýrsla hafi orðið tilefni lagabreytinga að þessu leyti.

Réttarstaða brotþola eftir að ákæra hefur verið gefin út er í aðalatriðum sú sama í Finnlandi og í Svíþjóð. Þó getur brotþoli að finnskum rétti haft stöðu aðila þegar við rannsókn máls hjá lögreglu. Sem slíkur hefur hann t.a.m. umtalsverðan rétt til aðgangs að gögnum máls svo fremi sem rannsóknarhagsmunir standa því ekki í vegi.

Í *Noregi* voru gerðar viðamiklar breytingar árið 2008 með það að markmiði að styrkja réttarstöðu brotþola við rannsókn og meðferð sakamála. Þær breytingar byggðust á ítarlegri skýrslu nefndar um réttarstöðu brotþola sem út kom árið 2006 (NOU 2006:10). Þar var m.a. tekið til athugunar hvort rétt væri að veita brotþola (n. fornærmede) formlega stöðu aðila við meðferð sakamáls líkt og í Svíþjóð og Finnlandi. Ekki var lagt til að sú leið yrði farin, einkum með vísan til þess að ekki væri rétt að brotþoli hefði sjálfstæðan rétt til áfrýjunar sakamáls. Nefndin lagði engu að síður til margar breytingar með það að augnamiði að styrkja réttarstöðu brotþola og benti á að ef þær yrðu að veruleika hefði það hvort brotþoli teldist formlega aðili eður ei ekki mikla hagnýta þýðingu lengur. Í kjölfarið voru gerðar miklar breytingar á norskum lögum um meðferð sakamála (*Lov om rettergangsmåten i straffesaker*) árið 2008. Þannig var t.d. bætt tveimur nýjum köflum við lögin, 8a og 9a, með mun ítarlegri ákvæðum um réttindi og skyldur brotþola og réttargæslumanns en áður, auk þess sem gerðar voru breytingar á fjölmörgum öðrum ákvæðum laganna. Eftir þær breytingar hvíla m.a. meiri skyldur en áður á lögreglu til að upplýsa brotþola um framvindu rannsóknar en fyrir hafði brotþoli ríkan aðgang að gögnum á rannsóknarstigi svo lengi sem það skaðaði ekki rannsókn málsins. Þá hefur brotþoli samkvæmt norskum lögum rétt til að vera viðstaddur þinghald og skal þess sérstaklega getið í því sambandi að brotþoli gefur að meginreglu skýrslu fyrir dómi á undan ákærða. Þá er réttargæslumanni heimilt að leggja spurningar fyrir þá sem gefa skýrslu fyrir dómi.

2.1.3. Brotþoli sem aðili sakamáls eða aukin réttindi.

Við undirbúning frumvarpsins voru teknar til athugunar tvær aðferðir til þess styrkja réttarstöðu brotþola, þ.e. að veita brotþola formlega aðild að refsipætti sakamáls, á svipaðan hátt og í Svíþjóð og Finnlandi, eða gera réttarbætur sem styrkja réttarstöðu brotþola með því að veita honum aukin réttindi við rannsókn og meðferð sakamáls, sem er sú leið sem farin hefur verið í *Noregi*. Síðarnefnda leiðin er lögð til með frumvarpinu.

Þegar rætt er um brotþola sem aðila að sakamáli má greina á milli þess sem nefna má fullkomna aðilastöðu brotþola að sakamáli annars vegar og aðild að hluta hins vegar. Í fullkominni aðilastöðu felst að brotþoli fær ekki einungis mjög aukin réttindi heldur tekur jafnframt á sig margar af þeim skyldum sem hvíla á ríkisvaldinu, svo sem að ákveða hvort ákæra skuli gefin út eða standa að útgáfu ákæru með ákærvaldinu, ábyrgð á málflutningsyfirlýsingum, sækja eða láta sækja fyrir sig öll þinghöld í máli, forræði á sakarefni ásamt ákærvaldinu og bera ábyrgð á málatilbúnaði sakamáls að öðru leyti. Þá yrði brotþola samkvæmt þessu heimilt að standa að áfrýjun sakamáls, með eða gegn vilja ákærvaldsins. Í aðild að hluta felst að veita brotþola formlega aðild að sakamáli með auknum réttindum en án þess að leggja á hann skyldur eða hlutdeild í ákvarðanatöku er varðar rannsókn og meðferð refsipáttar sakamálsins, svo sem um hvort ákæra væri gefin út, og sakamálið lagt upp að öðru leyti.

Hvorug þessara leiða þykir vænleg til þess að bæta réttarstöðu brotþola í reynd og er vafalítið að jafnvel þótt brotþola yrði formlega veitt aðild að sakamáli væri um leið nauðsynlegt að takmarka réttindi hans og skyldur í ýmsu tilliti, s.s. varðandi útgáfu ákæru, skyldu til að greiða kostnað af gagnaöflun og hugsanlegan sakarkostnað við sýknu ákærða, svo dæmi séu nefnd. Það sem mestu máli skiptir þó er að ef brotþoli hefði stöðu aðila myndi hann gefa skýrslu í sakamáli sem slíkur en ekki sem vitni. Þetta skiptir verulegu máli og nægir að nefna í því sambandi að vitni í sakamáli ber skv. 1. mgr. 122. gr. laga um meðferð sakamála að skýra satt og rétt frá og draga ekkert undan og kann að verða krafið um að staðfesta framburð sinn með eiði eða drengskaparheiti. Brot gegn þessu getur varðað refsingu skv. XV. kafla almennra hegningarlaga. Hliðstæðar skyldur hvíla ekki á þeim sem gefur skýrslu sem aðili máls. Ef brotþoli gæfi skýrslu sem aðili máls má færa að því líkur að framburður hans yrði litinn öðrum augum en að gildandi rétti. Í því sambandi má líta til þess mikla munar sem er á sönnunargildi framburðar aðila annars vegar og vitnis hins vegar í einkamáli, sbr. 1. mgr. 50. gr. laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991, sem nauðsynlegt er að hafa til hliðsjónar um þetta efni. Því ákvæði er almennt beitt á þann veg að framburður aðila er aðeins lagður til grundvallar um þau atriði sem eru honum óhagstæð. Gefi brotþoli skýrslu sem aðili máls í refsipátti sakamáls en ekki sem vitni er í ljósi framangreinds raunveruleg hættu á því að trúverðugleiki framburðar hans verði metinn minni en ella. Það getur ekki þjónað hagsmunum brotþola og þar sem framburður hans er gjarnan lykilsönnunargagn í sakamáli kann það aukinheldur að draga úr líkum þess að sekur maður verði látinn sæta ábyrgð.

Þá er mikilvægt að taka fram að samkvæmt íslenskum rétti hefur lengi verið gengið út frá því að ríkisvaldið, en ekki einstaklingar, hafi það hlutverk að koma fram ábyrgð gagnvart þeim sem fremja afbrot. Það byggist m.a. á þeirri forsendu að brot einstaklinga hver gegn öðrum séu ekki einkamál þeirra heldur varði það almannahag að brot séu upplýst og ábyrgð komið fram. Þetta endurspeglast í íslenskri refsilöggjöf þar sem fátítt er að mælt sé fyrir um að einstaklingur sem brotið hefur verið gegn þurfi sjálfur að koma fram ábyrgð gagnvart hinum brotlega með höfðun einkarefsimáls. Að sama skapi hefur verið litið svo á að ríkisvaldið sé betur í stakk búið en einkaaðilar til að taka ákvörðun um saksókn og hvíla á því margskonar skyldur sem ekki verða lagðar á aðra. Í þessu sambandi vegur þyngst hlutlægnisskylda ákæranda, þ.e. að vinna að því að hið sanna og rétta komi í ljós og gæta jafnt að þeim atriðum sem horfa til sýknu og sektar, auk þess sem ríkisvaldinu ber við rekstur sakamála að tryggja að sá sem borinn er sökum njóti réttlátrar málsmeðferðar og annarra réttinda sem honum eru tryggð með stjórnarskrá og Mannréttindasáttmála Evrópu. Vandséð er að sambærilegar skyldur verði lagðar á einkaaðila. Meðal annars af þessu sökum er ekki lagt til að brotþola verði veitt hlutdeild í ákvarðanatöku um framvindu sakamáls, s.s. um útgáfu ákæru eða

áfrýjun, og þannig vikið frá því grundvallaratriði íslensks réttar að ríkisvaldið hafi forræði yfir og beri ábyrgð á rekstri sakamála og axli þær skyldur sem því fylgja.

Þrátt fyrir að með frumvarpi þessu sé ekki gerð tillaga um að brotaþola verði veitt formleg staða aðila við meðferð refsipáttar sakamáls eru engu að síður lagðar til margar breytingar á lögum um meðferð sakamála í því augnamiði að styrkja réttarstöðu brotaþola, bæta upplifun hans og veita honum aukna aðkomu að máli sem hann varðar. Þessi aðferð er talin betur til þess að fallin að styrkja í reynd réttarstöðu brotaþola og margar þeirra breytinga sem lagðar eru til með frumvarpinu eiga það einnig sammerkt að geta stuðlað að því að mál upplýsist frekar. Þess skal einnig getið að leitast hefur verið við að hafa þær breytingar almennar eins og framast er unnt en í einstaka tilvikum eru þær bundnar við aðstæður þar sem skilyrði eru uppfyllt til tilnefningar eða skipunar réttargæslumanns.

2.2. Réttarstaða fatlaðra sakborninga/ákærðu, vitna og brotaþola.

Við samningu þessa frumvarps hefur verið litið til samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem tók gildi 3. maí 2008 og var fullgiltur af Íslands hálfu 23. september 2016. Í 13. gr. samningsins er fjallað um aðgang að réttinum (e. Access to Justice) en greinin hljóðar svo í íslenskri þýðingu, sbr. þskj. 960, 568. mál frá 151. löggjafarþingi:

1. Aðildarríkin skulu tryggja fötluðu fólki árangursríkan aðgang að réttinum til jafns við aðra, meðal annars með aðlögun málsmeðferðar og aðlögun með tilliti til aldurs í því skyni að greiða fyrir árangursríkri þátttöku þess, beinni eða óbeinni, þar á meðal sem vitni, í allri málsmeðferð, þ.m.t. á rannsóknarstigi eða öðrum fyrri stigum máls.
2. Í því skyni að tryggja fötluðu fólki árangursríkan aðgang að réttinum skulu aðildarríkin efla viðeigandi þjálfun fyrir þau sem starfa á sviði réttarvörslu, þar á meðal lögreglu og starfsfólk fangelsa.

Þá hefur verið horft til *Skýrslu starfshóps um meðferð kynferðisbrotamála þegar um fatlaða sakborninga og/eða brotaþola er að ræða* sem unnin var fyrir ríkissaksóknara og kom út í júní 2018. Í skýrslunni er m.a. lagt til að ráðist verði í heildarendurskoðun á þeim reglum sem gilda um skýrslutökur af sakborningum og vitnum í lögum um meðferð sakamála með það fyrir augum að bæta réttarstöðu fatlaðs fólks. Þær tillögur sem lagðar eru fram í skýrslunni hafa verið hafðar til hliðsjónar við undirbúning frumvarps þessa. Í því sambandi er rétt að minna á það grundvallarmarkmið réttarvörslukerfisins og réttarfarsreglna á sviði sakamálaréttarfars að tryggja eftir fremsta megni að staðreyndir verði leiddar í ljós í sakamálum. Einn liður í því er að skýrslur af ákærðu, brotaþolum og vitnum fari fram með þeim hætti að tekið sé mið af þörfum hvers og eins eftir því sem framast er unnt. Slík framkvæmd stuðlar að því að skýrslan komi að sem bestum notum og sönnunargildi framburðarins verði eins og best verður á kosið. Eru þá enn ónefnd þau sjálfsögðu réttindi að viðkomandi sé að lögum sýnd tilhlýðileg virðing með hliðsjón af stöðu hans og þörfum. Í lögum um meðferð sakamála skortir á að réttarfarsreglur taki mið af framangreindu að því er fatlað fólk varðar og er með frumvarpi þessu leitast við að bæta úr því.

2.3. Réttarstaða aðstandenda látinna einstaklinga.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar í því skyni að bæta réttarstöðu aðstandenda í þeim tilvikum þar sem rannsókn lögreglu beinist að orsök andláts einstaklings. Að gildandi lögum öðlast aðstandendur ekki formlega stöðu af neinu tagi gagnvart lögreglu og hafa að sama skapi ekki mörg úrræði til að fylgjast með framgangi lögreglurannsóknar. Full ástæða er

til að bæta úr þessu enda hafa eftirlifandi aðstandendur hagsmuni af því að fá upplýsingar um framvindu rannsóknar. Því er lagt til með frumvarpinu að aðstandandi geti komið fram sem fyrirvarsmáður látins einstaklings gagnvart lögreglu. Jafnframt er lagt til að heimilt verði að tilnefna fyrirvarsmanni látins einstaklings réttargæslumann ef hann hefur að mati lögreglu þörf fyrir slíka aðstoð meðan á rannsókn málsins stendur.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Breytingar er varða réttarstöðu brotaþola.

Flestar þeirra breytinga sem lagðar eru til með frumvarpinu eiga það sammerkt að vera ætlað að bæta réttarstöðu brotaþola, annars vegar meðan á rannsókn lögreglu stendur og hins vegar við meðferð sakamáls fyrir dómi. Til aðgreiningar á annars vegar þeirri meðferð sakamáls sem lýtur að kröfum ákærvalds um refsingu ákærða, refsikennd viðurlög og greiðslu sakarkostnaðar, og hins vegar kröfum brotaþola á hendur ákærða, sem í öllum meginþorra tilvika eru kröfur um skaðabætur og greiðslu málskostnaðar, er fjallað um fyrrgreinda þátt sakamálsins sem refsipátt sakamáls og síðargreinda þáttinn sem einkaréttarþátt þess. Þessi aðgreining er viðhöfð til skýringar við umfjöllun á þeim atvikum sem fjallað er um hverju sinni en einnig til að lýsa ólíkri stöðu þessara sóknaraðila hvors þáttar sakamálsins um sig. Þeir hafa ólíkum hlutverkum að gegna eftir því um hvorn þátt málsins er að ræða og birtast þau hlutverk í þeim réttindum og skyldum þeirra sem lögin áskilja. Þau leiða öðrum þræði af því að ákærvaldið ber sönnunarbyrðina um sekt ákærða og atvik sem telja má ákærða í óhag á meðan það er brotaþola að færa sönnur á atriði sem lúta að kröfum hans á hendur ákærða en í þeim efnunum nýtur brotaþoli þess meðal annars að geta stuðst við sönnunarfærslu í refsipætti málsins. Verður nú gerð í stórum dráttum grein fyrir þeim breytingum sem lagðar eru til með frumvarpinu og varða réttarstöðu brotaþola en að öðru leyti vísast til skýringa við einstakar greinar þess.

3.1.1. Sérstaða brotaþola.

Í 5. mgr. 39. gr. laga um meðferð sakamála kemur fram að brotaþoli sé ekki aðili að sakamáli. Þar segir jafnframt að hafi hann uppi einkaréttarkröfu skv. XXVI. kafla laganna njóti hann þó, að því er þann þátt málsins varðar, sömu réttarstöðu og aðili að einkamáli, eftir því sem nánar er fyrir mælt í lögnum. Á sama hátt er kveðið á um það í 3. mgr. 172. gr. laganna að brotaþoli sem hefur uppi einkaréttarkröfu verði ekki aðili að sakamáli nema að því leyti einu sem varðar kröfu hans. Ekki er lögð til breyting á þeirri tilhögun en aftur á móti þykir fullt tilefni til þess, í ljósi sérstöðu brotaþola sem fjallað var um í kafla 2.1.1, að taka sérstaklega fram að hann njóti við meðferð sakamáls sem hann varðar þeirra réttinda og beri þær skyldur sem lögin mæla fyrir um. Breytingar á framangreindum ákvæðum í þessa veru eru lagðar til með 4. og 16. gr. frumvarpsins. Um réttindi og skyldur brotaþola er fjallað í ýmsum öðrum ákvæðum laganna en verði frumvarpið að lögum mun brotaþoli, eftir atvikum réttargæslumaður hans, m.a. hafa ríkan aðgang að gögnum á rannsóknarstigi, heimild til að leggja fram að sönnunargögn fyrir dómi, heimild réttargæslumanns til að leggja spurningar milliliðalaust fyrir vitni, ákærða og brotaþola og heimild brotaþola til að ávarpa dóminn í lok aðalmeðferðar.

3.1.2. Aukinn aðgangur brotaþola og réttargæslumanns að gögnum á rannsóknarstigi.

Með 8. gr. frumvarpsins er lagt til að gerðar verði grundvallarbreytingar á 47. gr. laga um meðferð sakamála en það ákvæði fjallar um aðgang réttargæslumanns að gögnum á rann-

sóknarstigi. Nánar tiltekið er lagt til að réttur til aðgangs verði sá sami, og með sömu takmörkunum, og aðgangur verjanda og sakbornings eins og honum er lýst í 37. gr. laganna. Sérstaklega skal tekið fram í því sambandi að lagt er til að réttargæslumaður fái aðgang, ekki einungis að þeim gögnum sem varða skjólstaðing hans sérstaklega, heldur einnig öðrum rannsóknargögnum, þ.m.t. að skýrslu sakbornings, nema takmarkanir eigi við. Þó er lagður til einn munur á aðgangi verjanda og réttargæslumanns að þessu leyti, þ.e. að lögregla geti synjað réttargæslumanni um aðgang að einstökum skjölum og öðrum gögnum, ekki einungis meðan á rannsókn máls stendur eins og á við um verjanda, heldur einnig við meðferð máls fyrir dómi. Um þetta er fjallað í því ákvæði sem lagt er til að verði 3. mgr. 47. gr. laga um meðferð sakamála og eru þar tilgreindar þær ástæður sem geta verið fyrir slíkri synjun. Þær eru öryggi ríkisins eða almennings, brýnir einkahagsmunir annarra en skjólstaðings réttargæslumanns eða samskipti við yfirvöld í öðrum ríkjum. Eins og endranær má bera synjun af þessu tagi undir dómara.

Aukinn aðgangur réttargæslumanns að gögnum á rannsóknarstigi eykur jafnræði á milli sakbornings og brotþola en getur jafnframt stuðlað að því að mál upplýsist enda kann brotþoli að búa yfir upplýsingum sem honum er illmögulegt að átta sig á að hafi þýðingu fyrir rannsókn máls nema að hann viti hvað þar hefur áður komið fram. Ef réttargæslumaður hefur fengið aðgang að rannsóknargögnum og vitneskju um framgang rannsóknar getur hann komið slíkum upplýsingum á framfæri við lögreglu eða gert þær athugasemdir sem hann telur nauðsynlegar að öðru leyti. Lögregla getur þá tekið afstöðu til þess hvernig fara beri með þær og hvort nauðsynlegt sé að grípa til frekari rannsóknaraðgerða í tilefni þeirra.

Þótt aukinn aðgangur réttargæslumanns að gögnum á rannsóknarstigi sé almennt til bóta er engu að síður rétt að benda á tilteknar hættur sem hann kann að hafa í för með sér. Mikilvægast í því sambandi er að aukinn aðgangur réttargæslumanns að rannsóknargögnum má ekki verða til þess að trúverðugleiki brotþola við skýrslugjöf fyrir dómi rýrni. Það sem getur valdið því er að brotþola væri orðið kunnugt um hvað kom fram í skýrslugjöf sakbornings hjá lögreglu þegar hann gefur skýrslu fyrir dómi og kann að geta hagað sínum framburði eftir því. Einnig skapast sú hættu ef fleiri en einn brotþoli er í máli að þeir samræmi framburð sinn fyrir dómi og taki þar mið af þeim upplýsingum sem þeir hafa fengið á rannsóknarstigi, þar á meðal um skýrslu sakbornings. Þetta mælir gegn auknum aðgangi réttargæslumanns að gögnum á rannsóknarstigi en þess er að gæta að í frumvarpinu er gert ráð fyrir varnöglum sem draga úr líkum á því að trúverðugleiki brotþola rýrni. Þannig getur lögregla neitað réttargæslumanni um aðgang að gögnum ef hún telur að það geti skaðað rannsókn málsins. Er í þeim efnum sérstaklega mikilvægt að brotþola gefist ekki færi á að kynna sér skýrslu sakbornings áður en hann sjálfur gefur skýrslu hjá lögreglu, þar á meðal viðbótarskýrslu ef nauðsynlegt er að hún sé tekin. Hið sama kann að eiga við um önnur gögn sem hættu er á að myndu hafa áhrif á framburð brotþola. Við lok rannsóknar mælir aftur á móti fátt gegn því að réttargæslumaður fái aðgang að öllum rannsóknargögnum, nema aðrar takmarkanir ákvæðisins eigi við. Hafi brotþoli þannig tvisvar sinnum gefið skýrslu hjá lögreglu án vitneskju um framburð sakbornings ætti aukinn aðgangur að rannsóknargögnum eftir það, þ.m.t. að skýrslu sakbornings, síður að verða til þess að draga úr trúverðugleika brotþola fyrir dómi enda sé framburður hans stöðugur og í samræmi við skýrslugjöf hans hjá lögreglu. Mikilvægt er þó að lögregla viðhafi aðgát í þessum efnum.

Í þessu sambandi er jafnframt rétt að nefna að það að réttargæslumaður fái aukinn aðgang að gögnum á rannsóknarstigi, sem og heimild til að láta skjólstaðingi sínum í té eintak af þeim eða kynna honum þau með öðrum hætti, kann að auka líkur á því að upplýsingar úr rannsókn

málsins birtist opinberlega, jafnvel í andstöðu við rannsóknarhagsmuni, sem gæti reynst skaðlegt fyrir meðferð málsins fyrir dómi í kjölfarið. Í því sambandi skal þó bent á að lagt er til að réttargæslumaður fái einungis *afrit* af þeim skjölum sem varða skjólstæðing hans sérstaklega. Á hinn bóginn skal veita honum aðstöðu til að *kynna* sér önnur gögn í málinu. Það að réttargæslumaður fái ekki *afrit* af öðrum skjölum eða gögnum en þeim sem varða skjólstæðing hans dregur þá þegar úr líkum á því að upplýsingar birtist opinberlega þótt ekki verði girt alfarið fyrir þann möguleika. Þótt ekkert bendi til þess að þetta atriði myndi valda vandkvæðum í framkvæmd þykir ástæða til að vekja á því sérstaka athygli.

3.1.3. Réttur brotþola til að vera viðstaddur þinghald sem háð er fyrir luktum dyrum.

Samkvæmt 10. gr. laga um meðferð sakamála skulu þinghöld háð í heyranda hljóði. Þó getur dómari ákveðið, að eigin frumkvæði eða eftir kröfu ákæranda, sakbornings eða brotþola, að þinghald fari fram fyrir luktum dyrum ef hann telur það nauðsynlegt af ástæðum sem nánar er lýst í ákvæðinu. Í framkvæmd er það svo að þinghöld í kynferðisbrotamálum eru oft háð fyrir luktum dyrum og þá til hlífðar sakborningi, brotþola, vandamanni þeirra, vitni eða öðrum sem málið varðar, sbr. a-lið 1. mgr. 10. gr. laganna. Ef þinghald er háð fyrir luktum dyrum er einungis dómara og starfsfólki dómstólsins, fulltrúum ákærvalds og verjanda og sakborningi heimilt að vera viðstaddir þinghaldið, þó með þeirri undantekningu að réttargæslumaður á rétt á að vera viðstaddur öll þinghöld í máli eftir að ákæra hefur verið gefin út, sbr. 2. mgr. 45. gr. sömu laga. Með öðrum orðum eiga hvorki brotþoli né fyrirsvarsmannur hans, sbr. 39. gr. laga um meðferð sakamála, brotþola rétt á að fylgjast með lokuðu þinghaldi jafnvel þótt þar sé fjallað um ætlað brot gegn brotþola. Þetta kann að skjóta skökku við, ekki síst í þeim tilvikum þar sem ákveðið hefur verið að loka þinghaldi til hlífðar brotþola sem fremur hefði kosið að vera viðstaddur. Í þessu ljósi og því að brotþoli kann sannarlega að hafa af því hagsmuni að fylgjast með því sem fram fer við meðferð sakamáls er lagt til með 2. gr. frumvarpsins að skýrt verði kveðið á um í lögum að brotþola og fyrirsvarsmanni hans sé ávallt heimilt að vera viðstaddur lokað þinghald eftir að hann hefur gefið skýrslu, eða fylgjast með því í gegnum fjarfundabúnað í dómhúsi þar sem því verður komið við, nema dómari telji sérstakar ástæður mæla gegn því. Þess skal getið sérstaklega að réttur brotþola og fyrirsvarsmanns hans til að vera viðstaddur þinghald myndi samkvæmt þessu ekki ná til þess að hlýða á skýrslu ákærða enda er ekki er lögð til breyting á því fyrirkomulagi að ákærði gefi skýrslu á undan öðrum, sbr. umfjöllun í kafla 3.4.1.

3.1.4. Heimild réttargæslumanns til að leggja spurningar milliliðalaust fyrir vitni, brotþola og ákærða við meðferð máls fyrir dómi.

Samkvæmt 3. mgr. 46. gr. gildandi laga um meðferð sakamála má réttargæslumaður ekki beina spurningum til þeirra sem gefa skýrslu hjá lögreglu og fyrir dómi en getur þó beint þeim tilmælum til lögreglu eða dómara að skjólstæðingur hans verði spurður um tiltekin atriði, svo og ákærði og vitni um afmörkuð atriði sem varða sérstaklega einkaréttarkröfur brotþola. Lagt er til með 7. gr. frumvarpsins að réttargæslumanni verði heimilt að leggja spurningar milliliðalaust fyrir skýrslugjafa við meðferð sakamáls fyrir dómi í stað þess að beina tilmælum um spurningar til dómara. Þá er jafnframt gerð tillaga um að réttargæslumanni verði heimilt að spyrja hvort tveggja um atriði er varða refsikröfu ákærvalds og einkaréttarkröfu brotþola sjálfs en ekki eingöngu einkaréttarkröfuna líkt og gildandi lög mæla fyrir um.

Í ljósi rannsóknarhagsmuna og forræðis lögreglu á rannsókn sakamála er ekki lögð til sams konar milliliðalaus heimild réttargæslumanns hvað varðar skýrslugjafir hjá lögreglu. Á hinn bóginn er sú breyting lögð til að réttargæslumanni verði heimilt að beina tilmælum til lögreglu

um að lagðar verði tiltekna spurningar, ekki einungis fyrir skjólstæðing hans líkt og að gildandi lögum heldur einnig fyrir sakborning og vitni.

3.1.5. Heimild brotaþola til að leggja fram sönnunargögn við meðferð máls fyrir dómi.

Með frumvarpinu er lögð til breyting á lögum um meðferð sakamála sem heimilar brotaþola að leggja fram sönnunargögn við meðferð mála fyrir dómi. Nái breytingin fram að ganga verður slík framlagning heimiluð, hvort heldur sem er til stuðnings kröfugerð ákærvalds um refsingu, refsikennnd viðurlög og greiðslu sakarkostnaðar eða til að færa sönnur á einkaréttarkröfu um greiðslu skaðabóta úr hendi ákærða. Um allnokkra breytingu er að ræða sökum þess að samkvæmt gildandi rétti er gagnaframlagning um annað en atriði að baki einkaréttarkröfu skv. XXVI. kafla laganna á forræði ákærvalds en að auki getur ákærði aflað sönnunargagna telji hann ástæðu til þess. Þá er dómara enn fremur rétt, eftir því sem hann telur nauðsynlegt til að upplýsa mál eða skýra það, að beina því til ákæranda að afla gagna um tiltekin atriði þess. Með breytingunni er ekki ætlunin að víkja í neinu frá meginreglu 108. gr. laga um meðferð sakamála að sönnunarbyrði um sekt ákærða og atvik sem telja má honum í óhag hvíli á ákærvaldinu og verður sönnunarfærsla refsipáttar sakamálsins því eftir sem áður á forræði ákærvalds og ákærða. Í samræmi við þetta er með frumvarpinu mælt fyrir um að heimild brotaþola verði bundin við þau skjöl og sýnilegu sönnunargögn sem hann hefur undir höndum. Þá er líkt og í tilviki ákærvalds og ákærða settur sá varnagli á gagnaframlagningu að ef dómari telur bersýnilegt að skjal eða annað sýnilegt sönnunargagn skipti ekki máli við sönnunarmat geti hann meinað brotaþola um framlagningu.

Sérstaklega er tekið fram að í framkvæmd hefur brotaþoli nú þegar í reynd, sjálfur eða fyrir milligöngu réttargæslumanns, færi á að koma skjölum eða öðrum sýnilegum sönnunargögnum á framfæri við ákæranda eftir útgáfu ákæru eða lögreglu við rannsókn máls. Ekki er algengt að ákærandi eða lögregla hafni alfarið beiðni brotaþola um að gagn sé lagt fram við meðferð máls fyrir dómi.

3.1.6. Rýmri skilyrði til skipunar réttargæslumanns við meðferð mála fyrir æðri dómi.

Í 6. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um rýmri skilyrði fyrir skipun réttargæslumanns brotaþola við meðferð mála fyrir Landsrétti og Hæstarétti. Samkvæmt gildandi rétti er skipun réttargæslumanns fyrir æðri dómi bundin við að einkaréttarkrafa brotaþola skv. 172. gr. laga um meðferð sakamála sé þar til meðferðar að efni til. Með 19.–28. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að þrátt fyrir sýknudóm á lægra settu dómstigi taki æðri dómur til meðferðar kröfu brotaþola um ómerkingu og heimvísun á þeim þætti dóms sem lýtur að frávísun einkaréttarkröfu brotaþola á grunni 2. mgr. 176. gr. laganna. Við þessar aðstæður kann brotaþoli að hafa sérstaka þörf fyrir skipun réttargæslumanns vegna kröfu um ómerkingu og heimvísun. Réttargæslumanni verður þá jafnframt við sömu aðstæður einnig heimilt að spyrja spurninga og leggja fram gögn fyrir hönd brotaþola eftir því sem lögin munu nánar mæla fyrir. Ekki þykir loku fyrir það skotið að sú aðkoma réttargæslumanns, fyrir hönd brotaþola við meðferð mála fyrir Landsrétti, þegar héraðsdómur hefur sýknað ákærða af sakargiftum, kunni að auka líkurnar á að refsipáttur málsins upplýsist enn frekar. Auk þessa hefur í framkvæmd þótt óheppilegt við skýrslugjöf brotaþola á áfrýjunarstigi að honum sé ekki skipaður réttargæslumaður til að gæta hans hagsmuna og veita honum aðstoð að öðru leyti, sbr. 1. mgr. 45. gr. laga um meðferð sakamála. Því þykir rétt að skipun réttargæslumanns fyrir æðri dómi geti, án tillits til kröfugerðar brotaþola, einnig komið til ef þar er nauðsynlegt að taka af honum skýrslu.

Breytingunni er þannig í senn ætlað að styrkja brotaþola hinna alvarlegri afbrota við það að fylgja því eftir að einkaréttarkröfur brotaþola fái að endingu efnismeðferð fyrir dómi, gæta

hagsmuna hans við málsmeðferð fyrir æðri dómi og að öðru leyti auka líkurnar á að mál upplýsist að fullu með því að skipa brotapolu réttargæslumann sem getur eftir því sem nánar er mælt fyrir um í frumvarpi þessu stutt hann og komið að spurningum og gögnum og þannig stuðlað að því að mál upplýsist enn frekar.

3.1.7. Heimild æðri dóms til að ómerkja og vísa heim þeim þætti dóms sem lýtur að frávisun einkaréttarkröfu og veiting gjafsóknar í þeim tilvikum.

Líkt og vikið var að í kafla 3.1.6 eru með 19.–28. gr. frumvarpsins lagðar til breytingar í þá veru að þrátt fyrir sýknudóm á lægra dómstigi taki æðri dómur til meðferðar kröfu brotapolu um ómerkingu á þeim þætti dómsins sem lýtur að frávisun á einkaréttarkröfu brotapolu. Með 1. mgr. 172. gr. laga um meðferð sakamála er mælt fyrir um að brotapolu og hver sá annar sem telur sig hafa öðlast kröfu að einkarétti á hendur sakborningi vegna refsiverðrar háttsemi hans geti leitað dóms um hana í sakamáli eftir því sem nánar er ákveðið í XXVI. kafla laganna. Samkvæmt skýlausum fyrirmælum 2. mgr. 176. gr. sömu laga ber að vísa slíkri kröfu af sjálfsdáðum frá dómi ef sakamál er fellt niður, því vísað frá dómi eða ákærði sýknaður með dómi án þess að það hafi verið vegna þess að hann sé talinn ósakhæfur. Af því leiðir m.a. að jafnvel þótt ákærvaldið ákveði að áfrýja sýknudómi hefur kröfuhafi engin úrræði til að fá sinn hlut að einkarétti endurskoðaðan við áfrýjun sakamálsins. Að gildandi rétti fellur bótakrafa brotapolu því í raun niður við sýknudóm í héraði og gildir þá einu þótt ákærði sé síðar sakfelldur á æðra dómstigi. Við þær aðstæður hefur brotapolu nú þann kost í kjölfar dóms um sakfellingu ákærða á áfrýjunarstigi að höfða einkamál til heimtu skaðabóta vegna háttsemi hins dómfellda með þeirri fyrirhöfn og þeim kostnaði sem slíkri málsókn fylgir. Í þessum efnum er þess sérstaklega að geta að eftir sem áður þykir sú leið ekki fýsileg, sökum ólíks málsgrundvallar refsí- og einkaréttarþáttar sakamáls, að dæma einkaréttarkröfu að efni til í sama dómi og ákærði hefur verið sýknaður af kröfu um refsingu. Aðrar sönnunarkröfur liggja þar að baki og þá er mat dómara á saknæmi og ólögsmæti háttsemi ákærða af ólíkum toga þó að um sömu málsatvik sé að ræða. Því þykja miklir hagsmunir fólgnir í að veita aukið réttarhagræði til handa brotapolu sem kröfuhafa að einkarétti við þessar aðstæður, þ.m.t. að draga úr kostnaði hans og tíma við málarekstur og að haga málum þannig að ríkið komi því einkamáli sem í kjölfarið fylgir í farveg lægra setts dóms í stað þess að leggja þá vinnu á herðar brotapolu.

Með 19.–28. gr. frumvarpsins er m.a. lagt til að nýjar málsgreinar bætist við 193. og 212. gr. laganna sem fjalli um aðstæður sem þessar og veiti réttarhagræði fyrir brotapolu sem kröfuhafa. Samkvæmt þeim yrði kröfuhafa heimilt *án kærnu* að koma að við meðferð áfrýjaðs máls kröfu um ómerkingu og heimvísun hins áfrýjaða dóms hvað kröfu sína varðar. Gert er ráð fyrir að slíkri kröfu verði komið að eftir sömu reglum og eiga nú við ef krafa hefur verið dæmd að efni til, sbr. annars vegar 4. mgr. 199. gr., d-lið 2. mgr. og 4. mgr. 201. gr. og 203. gr. laga um meðferð sakamála að því er áfrýjun til Landsréttar varðar, en hins vegar eftir fyrirmælum 5. mgr. 217. gr., d-liðar 2. mgr. og 4. mgr. 218. gr. og 220. gr. sömu laga við áfrýjun mála til Hæstaréttar. Rétt er að taka fram að ástæða þess að kröfuhafi getur einungis gert kröfu um ómerkingu og heimvísun hins áfrýjaða dóms hvað einkaréttarkröfuna varðar er sú að endurskoðun hins áfrýjaða dóms tekur ekki til einkaréttarkröfunnar að efni til þar sem ekki var lagður efnisdómur á hana í hinum áfrýjaða dómi. Verði fallist á ómerkingu hvað frávisun bótakröfu, eða eftir atvikum staðfestingu á frávisun, sem í öllum þorra tilvika má gera ráð fyrir að gert yrði með stoð í sakfellingu ákærða í refsíþætti málsins á áfrýjunarstigi, færi krafan til meðferðar að nýju í héraðsdómi, eða í Landsrétti hafi henni fyrst verið vísað þaðan frá dómi, í sérstöku einkamáli í samræmi við ákvæði 175. gr. laganna. Við þá málsmeðferð þykir

réttmætt að brotþoli njóti gjafsóknar úr ríkissjóði þar sem einkamál af þessum toga væri í reynd sprottið af sýknu héraðsdóms, eða eftir atvikum Landsréttar, í sakamáli sem æðri dómur hefði síðar snúið til sakfellis. Í því sambandi er bent á að vegna ákvæða í lögum um meðferð sakamála um greiðslu sakarkostnaðar hefði brotþoli ekki verið látinn greiða þóknun réttar-gæslumanns síns ef meðferð einkaréttarkröfunnar hefði lokið að efni til í sakamálinu.

3.1.8. Aukið upplýsingaflæði til brotþola um gæsluvarðhald, áfrýjun og afplánun í fangelsi.

Með 10., 21. og 26. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfest verði skylda lögreglu og ákæranda til að upplýsa brotþola um það ef sakborningur eða ákærði hefur verið úrskurðaður í eða látinn laus úr gæsluvarðhaldi í ákveðnum tilvikum sem og ef dómi í sakamáli sem snertir brotþola hefur verið áfrýjað eða sótt um leyfi til þess. Skyldur af þessu tagi er nú að finna í fyrirmælum ríkissaksóknara nr. 1/2020 en rétt þykir að kveða á um þær í lögum. Þá er lagt til með 30. gr. frumvarpsins að lögfest verði heimild til handa Fangelsismálastofnun til að upplýsa brotþola um tilhögun afplánunar fanga sem brotið hefur gegn honum. Ýmis sjónarmið mæla með því að brotþoli fái upplýsingar um þessi atriði, til að mynda ef honum er nauðsynlegt að gera ráðstafanir til að tryggja öryggi sitt telji hann því ógnað.

3.1.9. Heimild brotþola til að taka stuttlega til máls í lok aðalmeðferðar.

Með 15. gr. frumvarpsins er lagt að brotþola sjálfum verði heimilt að taka stuttlega til máls í lok aðalmeðferðar á sama hátt og ákærða er heimilt að gildandi lögum. Þessi breyting stuðlar að auknu jafnræði á milli ákærða og brotþola. Því skal haldið til haga að líkt og á við um ávarp ákærða nú þá myndi ávarp brotþola ekki teljast hluti af sönnunarfærslu og þannig ekki hafa beina þýðingu fyrir úrlausn málsins. Standi vilji brotþola til þess að koma á framfæri upplýsingum umfram það sem hann greindi frá í skýrslu sinni og hann telur að taka ætti tillit til við úrlausn málsins væri því rétt að það væri gert með viðbótarskýrslugjöf hans.

3.2. *Breytingar er varða réttarstöðu fatlaðs fólks.*

Þeim breytingum sem lagðar eru til með 1., 9., 11. og 13. gr. frumvarpsins er ætlað að koma til móts við þarfir fatlaðs fólks og bæta réttarstöðu þess við meðferð sakamála á rannsóknarstigi og fyrir dómstólum. Í því skyni er í fyrsta lagi lagt til með 1. gr. frumvarpsins að við 9. gr. laga um meðferð sakamála, sem fjallar um dómþing, verði bætt heimild til þess að taka skýrslu af brotþola eða vitni með geðræna eða vitsmunalega skerðingu eða skerta skynjun í sérútbúnu húsnæði. Er hér litið til skilgreiningar 2. gr. laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018, en þar er fatlað fólk skilgreint svo: „Fólk með langvarandi líkamlega, geðræna eða vitsmunalega skerðingu eða skerta skynjun sem verður fyrir ýmiss konar hindrunum sem geta komið í veg fyrir fulla og árangursríka samfélagsþátttöku til jafns við aðra ef aðstoðar nýtur ekki við.“ Með hliðsjón af velferð brotþola og vitna sem undir ákvæðið geta fallið þykir full ástæða til að bæta heimild sem þessari við lög um meðferð sakamála.

Í öðru lagi er með 9., 11. og 13. gr. frumvarpsins lagt til að fötluðum sakborningi eða fötluðu vitni verði boðið að hafa með sér hæfan stuðningsaðila við skýrslugjöf hjá lögreglu og fötluðu vitni þegar það gefur skýrslu hjá lögreglu eða fyrir dómi. Þessi stuðningsaðili gæti t.d. verið réttindagæslumaður fatlaðs fólks eða annar hæfur aðili sem sjálfur er ekki vitni eða sakborningur í máli.

Í þriðja lagi skal getið annarrar breytingar sem lögð er til með 13. gr. frumvarpsins þar sem gerð er tillaga um að heimild dómara skv. 2. mgr. 123. gr. laga um meðferð sakamála til að kveðja kunnáttumann sér til aðstoðar við skýrslutöku verði rýmkuð. Samkvæmt gildandi

lögum nær heimildin einungis til þess er tekin er skýrsla af vitni yngra en 15 ára en með frumvarpinu er lagt til að hún taki einnig til þess ef um fatlað vitni er að ræða.

3.3. *Breytingar er varða réttarstöðu aðstandenda látinna einstaklinga.*

Með 4. og 5. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 39. og 41. gr. laga um meðferð sakamála í því skyni að bæta réttarstöðu aðstandenda látins einstaklings og veita þeim betra færi á að fylgjast með framgangi lögreglurannsóknar en að gildandi lögum. Samkvæmt gildandi 39. gr. er heimilt að skipa brotþola svonefndan fyrirvarsmann í tveimur tilvikum, þ.e. ef brotþoli er ólöggráða eða lögaðili, og hefur fyrirvarsmáður sömu réttarstöðu og ef hann hefði sjálfur talið sig hafa beðið tjón af refsiverðri háttsemi, sbr. 3. mgr. 39. gr. Af þessu leiðir til að mynda að á lögreglu og ákærvaldi hvíla ákveðnar leiðbeiningar- og upplýsingaskyldur gagnvart fyrirvarsmanni samkvæmt ákvæðum V. kafla laganna. Með 3. gr. frumvarpsins er lagt til að nýrri málsgrein verði bætt við 39. gr. laganna þar sem kveðið verði á um að ef rannsókn máls varði orsök andláts einstaklings geti maki eða sambúðarmaki, lögráða barn eða annar lögráða niðji, foreldri eða lögráða systkini hins látna komið fram sem fyrirvarsmáður hans. Einungis er gert ráð fyrir því að einn þessara aðila geti komið fram sem fyrirvarsmáður látins brotþola. Þá er rétt að taka að fram að ástæða þess að notað er orðið „einstaklingur“ en ekki „brotþoli“ í þessu sambandi er sú að ekki er ávallt ljóst þegar í upphafi hvort andlát verði rakið til saknæmrar hegðunar eða til að mynda slysfara. Rétt þykir að aðstandandi eigi þess kost að honum verði skipaður fyrirvarsmáður jafnvel þótt ekki sé ljóst í upphafi hvort hinn látni teljist brotþoli eður ei.

Með 5. gr. frumvarpsins er þessu nátengt lögð til breyting á 41. gr. laganna þannig að fyrirvarsmáður látins einstaklings geti, að eigin ósk, fengið tilnefndan réttargæslumann ef hann hefur að mati lögreglu þörf fyrir slíka aðstoð meðan á rannsókn málsins stendur. Það verður að velta á atvikum hvers máls hvort slík þörf sé talin vera fyrir hendi en áréttað skal að réttargæslumaður fyrirvarsmanns hefur fyrst og fremst þær skyldur að gæta hagsmuna hins látna undir rannsókn málsins. Ekki er um að ræða réttargæslumann aðstandenda sem slíkra en af því leiðir að hlutverk réttargæslumanns í þessu tilliti er til að mynda ekki að setja fram einkaréttarkröfu skv. XXVI. kafla laga um meðferð sakamála.

3.4. *Aðrar breytingar sem komu til athugunar við undirbúning frumvarpsins.*

3.4.1. Að brotþoli gefið skýrslu fyrir dómi á undan ákærða.

Í 2. mgr. 166. gr. laga um meðferð sakamála er kveðið á um að aðalmeðferð hefjist með því að ákærandi geri stuttlega grein fyrir ákæru og hvaða gögnum hún er studd en síðan gefist ákærða kostur á að gera stuttar athugasemdir af sinni hálfu. Því næst skal tekin skýrsla af ákærða. Ef þörf er á frekari sönnunarfærslu eru síðan teknar skýrslur af brotþola og vitnum. Við samningu þessa frumvarps var tekið til gaumgæfilegrar athugunar hvort rétt væri að gera breytingar á þessari tilhögun þannig að brotþoli gefi skýrslu á undan ákærða, líkt og gert er í Noregi, Finnlandi og Svíþjóð, sbr. kafla 2.1.2.

Stærsti kosturinn við þessa leið er að hún tryggir brotþola rétt til að fylgjast með þinghaldi frá upphafi til enda, að því gefnu að tillögur frumvarpsins um rétt brotþola til að vera viðstaddur og fylgjast með lokuðu þinghaldi nái fram að ganga. Með því gæti brotþoli fylgst með skýrslugjöf ákærða og mætt honum augliti til auglitis frá upphafi kjósi brotþoli það. Að auki má færa fyrir því rök að framburður brotþola sé rökréttur upphafspunktur málsmeðferðar fyrir dómi enda er þar alla jafna lýst þeim atburðum sem eru ástæða þess að ákæra hefur verið gefin út. Að þessu leyti má líta svo á að skýrsla brotþola, rétt eins og við rannsókn málsins, ætti að mynda grundvöll fyrir það sem á eftir kemur, þ.m.t. skýrslu ákærða. Til viðbótar er

ekki útilokað að þessi tilhögun gagnaðist dómara við sönnunarmat enda gæti hann þá fylgst bæði með brotaþola og ákærða hlýða á skýrslugjöf hvor annars. Þessi atriði mæla öll með því að brotaþoli gefi skýrslu á undan ákærða.

Þessi tilhögun hefur þó einnig veigamikla ókosti í för með sér. Ber þar fyrst að nefna að þar sem ákærði hefur óskoraðan rétt á að vera viðstaddur eða fylgjast með þinghaldi í heild sinni, þ.m.t. skýrslugjöf annarra, skapast sá möguleiki að hann lagi sinn framburð að framburði brotaþola fyrir dómi við skýrslugjöf sína. Í því sambandi er þó rétt að benda á að ákærða er að gildandi lögum þegar kunnugt um hvað kom fram í skýrslugjöf brotaþola á rannsóknarstigi þegar ákærði gefur skýrslu fyrir dómi og getur hagað framburði sínum eftir því. Má af þeim sökum færa rök fyrir því að breyting af þessu tagi hefði ekki mikil áhrif að þessu leyti. Á hitt er þó að líta að það er alls ekki útilokað að í framburði brotaþola fyrir dómi komi fram nýjar eða meiri upplýsingar en í skýrslugjöf hans hjá lögreglu. Ekki er æskilegt, þegar svo háttar til, að ákærði fái vitneskju um það áður en hann gefur skýrslu fyrir dómi. Í þessu sambandi er einnig rétt að taka fram að lagt er til með frumvarpi þessu að aðgangur réttargæslumanns að gögnum á rannsóknarstigi verði aukinn verulega, þ.m.t. að skýrslu sakbornings hjá lögreglu. Verði sú breytingartillaga að lögum mun brotaþoli hafa mun meiri upplýsingar um hvað kom fram á rannsóknarstigi en nú sem kann að auka líkur á að nýjar eða meiri upplýsingar komi fram við skýrslugjöf hans fyrir dómi.

Á það er einnig að líta að það að brotaþola gefist kostur á að hlýða á skýrslugjöf ákærða fyrir dómi getur gefið honum kost á að laga sinn framburð að framburði ákærða. Þrátt fyrir að brotaþoli gefi skýrslur fyrstur kunna þannig að koma fram upplýsingar í framburði ákærða sem gera það að verkum að nauðsynlegt er að taka aftur skýrslu af brotaþola. Ekki er æskilegt við þessar aðstæður að brotaþoli hafi áður hlýtt á skýrslugjöf ákærða fyrir dómi. Þessi atriði mæla gegn því að brotaþoli gefi skýrslu á undan ákærða og geta dregið úr líkum þess að ábyrgð verði komið fram gagnvart sekum manni. Í þessu tilliti verður einnig að líta til þess að óháð því hvað skýrslugjafar hafa borið fyrir lögreglu þá fer eiginleg sönnunarfærsla fram fyrir dómi. Núgildandi fyrirkomulag hefur þann stóra kost að bæði ákærði og brotaþoli gefa skýrslu fyrir dómi án þess að hafa hlýtt á framburð hvor annars og er sönnunargildi framburðar þeirra m.a. metið í því ljósi. Af því leiðir t.a.m. að unnt er að leggja spurningar fyrir brotaþola um tiltekin atriði sem fram komu við skýrslugjöf ákærða án þess að því megi halda fram að brotaþola hafi gefist ráðrúm til að laga svör sín að framburði ákærða og því hafi þau takmarkaðra sönnunargildi en ella.

Í ljósi framangreinds þá þykir varhugavert og ekki rétt að leggja til að brotaþoli gefi skýrslu fyrir dómi á undan ákærða. Þrátt fyrir að sú leið hafi kosti í för með sér og geti vissulega bætt réttarstöðu brotaþola í ýmsu tilliti þykir ekki ljóst að ávinningur sem af henni getur hlotist vegi þyngra en þær hættur sem hún hefur í för með sér og geta dregið úr líkum á því að sekur maður verði látinn sæta ábyrgð.

3.4.2. Að tekin verði dómskýrsla á rannsóknarstigi af fötluðum brotaþola og fötluðu vitni.

Í frumvarpi því sem lagt var fram á 152. löggjafarþingi voru lagðar til breytingar á 59. gr. laga um meðferð sakamála en þar er fjallað um hvenær skal eða er heimilt að taka skýrslu af brotaþola eða öðrum vitnum fyrir dómi á meðan mál er enn á rannsóknarstigi. Nánar tiltekið var lagt til að ákvæði a-liðar 1. mgr. 59. gr. um skyldu til að taka skýrslu fyrir dómi ef rannsókn beinist að kynferðisbroti tæki, auk barna 15 ára og yngri, einnig til brotaþola með geðræna eða vitsmunalega skerðingu eða skerta skynjun. Jafnframt var lagt til að skýrt yrði kveðið á um það í hinni almennu heimild c-liðar 1. mgr. 59. gr. að hún gæti tekið til fatlaðs fólks. Samhliða þessu var lagt til að nýrri málsgrein yrði aukið við 59. gr. og þar gert ráð fyrir þeim

möguleika að viðbótarskýrslur skv. a- og c-lið 1. mgr. 59. gr. yrðu teknar fyrir dómi á rannsóknarstigi ef rannsóknarhagsmunir krefðust þess og slík skýrslugjöf teldist ekki sérlega íþyngjandi fyrir brotþola eða annað vitni. Til samræmis var einnig lagt til að í þeim tilvikum sem rannsókn beindist að kynferðisbroti tæki 2. mgr. 111. gr., sem fjallar um hvenær þeim sem gefa skýrslu fyrir dómi undir rannsókn er nauðsynlegt að koma aftur til skýrslugjafar við meðferð málsins fyrir dómi, til brotþola með gedræna eða vitsmunalega skerðingu eða skerta skynjun. Þannig yrði brotþola í þeirri stöðu aðeins gert að gefa skýrslu að nýju ef dómari teldi sérstaka ástæðu til.

Við undirbúning þess frumvarps sem nú er lagt fram voru þessar breytingartillögur teknar til skoðunar að nýju, þar á meðal í ljósi umsagna ríkissaksóknara og héraðssaksóknara sem allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis bærust við meðferð fyrra frumvarps. Í umsögn héraðssaksóknara var þannig m.a. bent á að þótt jákvætt væri að sérstaklega væri kveðið á um að taka mætti tillit til fötlunar með þeim hætti sem lagt var til í frumvarpinu væri á hinn bóginn mjög brýnt að skoða hvort rétt væri að hverfa frá því fyrirkomulagi að taka dómskýrslu á rannsóknarstigi af brotþola, t.d. í kynferðisbrotamálum. Ljóst væri að það gæti raskað rannsóknarhagsmunum þegar skýrsla væri tekin af brotþola í kynferðisbrotamáli að viðstöddum verjanda sakbornings og áður en eiginlega skýrsla hefði verið tekin af sakborningi sjálfum. Í umsögn héraðssaksóknara var jafnframt bent á að í Noregi og Danmörku hefði verið fallið frá þessu fyrirkomulagi.

Þessar ábendingar eru taldar réttmætar og m.a. í ljósi þeirra eru ekki gerðar tillögur að breytingum á 59. gr. og 111. gr. laga um meðferð sakamála í frumvarpi þessu. Réttara þykir að taka til skoðunar hvort núverandi fyrirkomulag við skýrslutöku fyrir dómi á rannsóknarstigi þarfnist breytinga eins og einnig er lagt til í *Skýrslu starfshóps um meðferð kynferðisbrotamála þegar um fatlaða sakborninga og/eða brotþola er að ræða* frá árinu 2018. Því skal þó haldið til haga að af dómaframkvæmd Hæstaréttar Íslands, sbr. dóma réttarins frá 8. september 2016 í máli nr. 615/2016 og frá 15. júní 2017 í máli nr. 433/2016, verður ráðið að þótt a-liður 59. gr. gildandi laga taki samkvæmt orðanna hljóðan ekki til fatlaðs fólks sé heimilt að taka skýrslu fyrir dómi á rannsóknarstigi af fötluðum brotþola eða fötluðu vitni á grundvelli c-liðar 59. gr. sama ákvæðisins ef það er talið æskilegt með tilliti til hagsmuna þeirra. Ekki er því loku fyrir það skotið að 59. gr. laga um meðferð sakamála nýtist við skýrslutökur af fötluðu fólki á meðan framangreind athugun á fyrirkomulagi skýrslutöku fyrir dómi á rannsóknarstigi stendur yfir.

3.4.3. Þátttaka ríkisins í kostnaði brotþola af því að sækja skaðabætur.

Samkvæmt XXVI. kafla laga um meðferð sakamála getur brotþoli eða hver annar sem telur sig hafa öðlast kröfu að einkarétti á hendur sakborningi vegna refsiverðrar háttsemi leitað dóms um hana í sakamáli samhliða kröfu ákærvalds um refsingu, refsikennd viðurlög og sakarkostnað. Með þessari tilhögun hefur löggjafinn við meðferð sakamála játað brotþola réttarhagræði við að sækja bætur á hendur þeim sem hann telur hafa brotið gegn sér með skaðabótaskyldum hætti. Þá mælir V. kafli laganna enn fremur fyrir um að við hin alvarlegri afbrot skv. 1.–3. mgr. 41. gr. sömu laga, þar á meðal kynferðisbrot, sé brotþola skipaður réttargæslumaður sem hefur það hlutverk að gæta hagsmuna hans og veita honum aðstoð í sakamáli, þar á meðal setja fram einkaréttarkröfur skv. XXVI. kafla laganna. Skv. 3. mgr. 48. gr. laga um meðferð sakamála greiðist þóknun réttargæslumanns úr ríkissjóði og telst hún til sakarkostnaðar eftir því sem nánar er mælt fyrir um í 233. gr. laganna. Brotþoli ber því ekki kostnað af störfum réttargæslumanns. Mikill ávinningur er fyrir brotþola af þessari tilhögun

á samhliða málarekstri refsí- og einkaréttarþáttar sakamáls sem felst meðal annars í hagræði við sönnunarfærslu einkaréttarkröfunnar, tímasparnaði og minni eða engum kostnaði. Þegar fyrrgreindum reglum laga um meðferð sakamála sleppir fer um kostnað brotaþola og annarra þeirra sem telja sig eiga bótarétt vegna skaðabótaskyldrar háttsemi eftir almennum reglum um málskostnað í einkamálum. Nær víst má telja að mjög algengt sé að þeir sem kveðast hafa orðið fyrir misgerð af völdum afbrots hafi ekki marga aðra kosti en að sækja skaðabætur í slíku máli.

Við undirbúning þessa frumvarps var tekið til skoðunar með hvaða hætti unnt væri að bæta stöðu brotaþola enn frekar við að sækja bætur á hendur hinum brotlega. Með frumvarpinu er lögð til veigamikil breyting á meðferð einkaréttarkröfu brotaþola í kjölfar sýknu í refsipætti sakamáls. Að gildandi rétti hefur brotaþoli, sem kröfuhafi um skaðabætur, ekki átt kost á frekari meðferð kröfu sinnar í neinni mynd samhliða málarekstri ákærvalds um refsingu og kröfur sem leiða af kröfu um refsingu. Verði frumvarpið að lögum mun brotaþoli hafa færi á að krefjast þess fyrir æðri dómi að hinn áfrýjaði dómur verði ómerktur um þá frávisun einkaréttarkröfu sinnar sem leiðir af sýknu af refsikröfu. Við þá meðferð mun brotaþoli jafnframt njóta liðsinnis réttargæslumanns eins og nánar hefur verið fjallað um í kafla 3.3.7. Snúi æðri dómur hinum áfrýjaða dómi við og sakfelli ákærða mun brotaþoli aukinheldur búa við það hagræði að vísa ber kröfu hans um skaðabætur úr hendi hins ákærða til meðferðar í sérstöku einkamáli um kröfuna. Þar mun þá sakfelling fyrir æðri dómi meðal annars styðja við bótagrundvöll kröfunnar. Þá er með frumvarpinu mælt fyrir um að brotaþoli hafi við slíkan málarekstur gjafsókn úr ríkissjóði.

Við vinnslu þessa frumvarps þótti á hinn bóginn ekki réttmætt að leggja til að ríkissjóður standi í frekara mæli straum af kostnaði kröfuhafa af heimtu skaðabóta, svo sem í þeim tilvikum þar sem ekki hefur verið gefin út ákæra vegna þess að ákærvald hafi ekki talið mál líklegt til sakfellis fyrir dómi eða við þær aðstæður að ákærði hefur verið sýknaður með endanlegum dómi. Ekki er talið rétt að ríkisvaldið taki við þær aðstæður þátt í kostnaði einungis annars aðilans af tveimur, sér í lagi þegar sá sem krafinn er um bætur er ekki lengur undir grun um refsiverða háttsemi. Því skal haldið til haga að þeim sem telur sig eiga rétt til skaðabóta við þessar aðstæður stendur alltaf sá kostur til boða að sækja um gjafsókn eftir almennum reglum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Markmið þeirra breytinga sem lagðar eru til með frumvarpi þessu er að bæta réttarstöðu brotaþola og fatlaðra, sem og aðstandenda látinna einstaklinga, og bregðast þannig við breyttum samfélagslegum viðhorfum til aðkomu þessara einstaklinga að málum sem þá varða, hvort heldur á rannsóknarstigi hjá lögreglu eða eftir að mál er komið fyrir dóm. Í því sambandi hefur meðal annars verið litið til samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Efni frumvarpsins er til þess fallið að styrkja mannréttindavernd og samræmist bæði stjórnarskrá og alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist.

5. Samráð.

Líkt og fram kom í kafla 1 byggist frumvarpið að hluta á frumvarpi sem lagt var fram á 151. löggjafarþingi en hlaut ekki afgreiðslu úr þingnefnd. Það frumvarp var til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is á tímabilinu 19.–25. mars 2021, sbr. mál nr. S-70/2021, og bárust um það fimm umsagnir auk þess sem allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis bárust um það 11 umsagnir. Í ljósi þess hversu miklum breytingum frumvarpið hefur tekið þykir ekki efni til að gera hér grein fyrir efni þessara umsagna sérstaklega.

Það frumvarp sem hér um ræðir var kynnt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is á tímabilinu 2. mars – 14. mars 2022, sbr. mál nr. S-50/2022. Alls bárust fimm umsagnir.

Landsamtökin Þroskahjálp fagna breytingum sem miða að því að tryggja betur réttindi fatlaðs fólks. Aftur á móti telja samtökin nauðsynlegt að skoðað verði sérstaklega hvort ekki þurfi að breyta ákvæðum í frumvarpinu til að tryggja aðlögun málsmeðferðar þegar í hlut á sakborningur sem er með þroskahömlun og/eða einhverfu og/eða geðraskanir og að tryggt verði að hann njóti viðeigandi aðlögunar, svo sem hvað varði stuðning í allri málsmeðferðinni, þ.m.t. við skýrslutökur, og að ákvæði 1. gr. frumvarpsins varðandi sérútbúið húsnæði eigi einnig við þegar um fatlaða sakborninga er að ræða. Í tilefni af þessari ábendingu er athygli vakin á því að á grunni 9. gr. og 1. mgr. 62. gr. laga um meðferð sakamála er nú þegar heimilt að taka skýrslu af ákærða/sakborningi utan fasts þingstaðar eða lögreglustöðvar. Því þykir ábendingin ekki gefa tilefni til breytinga á frumvarpinu.

Lögmannafélag Íslands fagnar sömuleiðis þeim breytingum sem frumvarpið ber með sér og telur efnisbreytingarnar til þess fallnar að styrkja verulega réttarstöðu brotaþola sem og réttargæslumanna þeirra án þess að vega að réttindum sakaðra manna til réttlátrar málsmeðferðar eða aðkomu verjenda þeirra. Félagið bendir á hinn bóginn á eftirfarandi atriði. Í fyrsta lagi telji félagið að sú heimild sem brotaþola er veitt í 2. gr. frumvarpsins, að vera viðstaddur lokað þinghald eftir að hann hefur gefið skýrslu, ætti jafnframt og fortakslaust að ná til forsjáradila brotaþola sem eru ólögráða fyrir æsku sakir og eftir atvikum einnig lögráðamanna brotaþola sem sviptir eru lögræði. Í annan stað telur félagið ákvæði 4. og 5. gr. frumvarpsins, um fyrirvarsmann látins einstaklings og réttargæslumann hans, til bóta vegna rannsóknar og dómsmeðferðar brota sem leiða til andláts en ákvæðin beri þó ekki með sér hvaða réttarstöðu sá fyrirvarsmaður eigi að hafa. Vissara væri að tiltaka að slíkur fyrirvarsmaður nyti sömu réttinda og brotaþoli til að taka af öll tvímæli um það. Í þriðja lagi bendir félagið á að ákvæði 8. gr. frumvarpsins, um að lögregla skuli gefa réttargæslumanni færi á að fylgjast með framvindu rannsóknar að svo miklu leyti sem kostur er, þyrfti að vera skýrara og kveða á um skyldu lögreglu til þess að upplýsa réttargæslumann formlega með tilkynningu þegar ákveðnum áföngum í rannsókn er náð. Að öðrum kosti sé hætt á misræmi í upplýsingagiöf til réttargæslumanna eftir embættum og rannsókendum. Loks telur félagið í fjórða lagi að þær tilkynningarskyldur lögreglu, ákæranda og Fangelsismálastofnunar sem mælt er fyrir um í 10. og 29. gr. frumvarpsins ættu að vera fortakslausar en ekki háðar mati í hvert eitt sinn.

Ábending lögmannafélagsins, um að heimild brotaþola til að vera viðstaddur lokað þinghald eftir að hann hefur gefið skýrslu ætti einnig að ná til lögráðamanna brotaþola, þótti gefa tilefni til breytinga á 2. og 18. gr. frumvarpsins að því leyti. Er því lagt til að fyrirvarsmenn brotaþola samkvæmt 39. gr. laga um meðferð sakamála hafi einnig þann rétt. Hvað varðar ábendingar félagsins um ætlaða óvissu um réttarstöðu fyrirvarsmanns látins einstaklings er til þess að vísa að með frumvarpinu er ætlunin að slíkur fyrirvarsmaður hafi sömu réttarstöðu og fyrirvarsmaður ólögráða einstaklings og stjórnendur lögaðila, sbr. 4. mgr. 39. gr. núgildandi laga um meðferð sakamála. Verði frumvarpið að lögum mun sú grein verða að 5. mgr. 39. gr. laganna og innihalda tilvísun um þessa réttarstöðu þessara þriggja hópa fyrirvarsmanna. Þá skal þess getið að það fyrirkomulag sem mælt er fyrir um í 8. gr. frumvarpsins, og til stendur að verði að nýrri 5. mgr. 47. gr. laga um meðferð sakamála, þ.e. að lögregla skuli gefa réttargæslumanni færi á að fylgjast með framvindu rannsóknar að svo miklu leyti sem kostur er, sækir fyrirmynd sína í samskonar réttindi verjanda samkvæmt 5. mgr. 37. gr. laganna. Ekki þykir efnislega til að haga réttindum réttargæslumanns að þessu leyti

með öðrum hætti en þeim sem verjandi nýtur. Auk þess er athygli vakin á því að ríkissaksóknari hefur gefið út fyrirsmáli nr. 1/2020 um tilkynningar til brotþola og réttargæslumanna sem leggja grunninn að samskiptum af þessu tagi samkvæmt gildandi rétti. Þá þykir að lokum heldur ekki rétt að mæla fyrir um fortakslausa skyldu lögreglu, ákæranda og Fangelsismálastofunar um að tilkynna brotþola, eða eftir atvikum réttargæslumanni, um þá hagi sakbornings og ákærða sem mælt er fyrir um í 10. og 29. gr. frumvarpsins, líkt og talin er ástæða til af hálfu lögmannafélagsins. Um ástæður þess vísast einkum til þeirra aðstæðubundnu atvika sem fjallað er um í skýringum við þær greinar frumvarpsins.

Þá barst jafnframt umsögn frá Hildi Fjólu Antonsdóttur Ph.D., sameiginleg umsögn Afslins, Kvennáráðgjafarinnar, Kvenréttindafélags Íslands, NORDREF, Öfga, Rótarinnar, Samtaka um kvennaathvarf, Stígamóta, UN Women á Íslandi og W.O.M.E.N., sem og sameiginleg umsögn Hafdísar Arnardóttur, Júníu Lífur Maríuerlu Sigurjónsdóttur, Lindu Bjargar Guðmundsdóttur, Sigrúnar Björnsdóttur og Þórdísar Filippsdóttur.

Í umsögn Hildar Fjólu er m.a. talið að í frumvarpinu mætti skýra betur hverjir séu lögmætir hagsmunir brotþola og hvernig réttarsambandi brotþola og ríkisins sé háttáð sem og hvort og hvernig ríkið geti talist skaðabótaskyldt, t.a.m. ef dómur er mildaður vegna tafa í málsmeðferð. Í þessu sambandi er bent á að lögmætir hagsmunir brotþola geta verið af ýmsum toga en kjarni þeirra felst í rétti til þess að brot gegn þeim séu rannsökuð og upplýst og ákæra eftir atvikum gefin út. Ekki þykir aftur á móti tilefni til þess að hafa ítarlega umfjöllun í frumvarpinu um lögmæta hagsmuni brotþola eða telja þá upp með tæmandi hætti. Þá kemur skýrt fram í kafla 2.1.3 að ekki sé gerð tillaga um að brotþoli verði aðili að sakamáli sem hann varðar en af því leiðir að hann hefur áfram formlega stöðu vitnis. Á hinn bóginn eru lögð til margs konar aukin réttindi honum til handa sem einungis aðilar máls njóta samkvæmt gildandi lögum og önnur vitni hafa ekki. Þá er ekki gerð tillaga um sérreglur varðandi skaðabótaábyrgð ríkisins gagnvart brotþola. Um bótaábyrgð fer því áfram eftir almennum reglum skaðabótaréttar og er ekki tilefni til að fjalla frekar um þetta atriði í frumvarpinu.

Í þessum umsögnum er einnig vikið að því að rétt sé að brotþola eða réttargæslumanni verði gefinn kostur á að skoða öll gögn máls þegar rannsókn lögreglu er lokið og áður en tekin er ákvörðun um afdrif þess. Af svipuðum meiddi er athugasemd um að brotþoli eigi að geta áfrýjað dómi eða komið formlega á framfæri við ákærvaldið afstöðu sinni til þess hvort það skuli gert. Í þessu sambandi er bent á að í frumvarpinu er gert ráð fyrir stóruaunum aðgangi réttargæslumanns að gögnum á rannsóknarstigi. Jafnframt er kveðið á um í frumvarpinu að lögregla skuli gefa réttargæslumanni færi á að fylgjast með framvindu rannsóknar að svo miklu leyti sem kostur er. Skal lögregla taka til greina ábendingar réttargæslumanns um tilteknar rannsóknaraðgerðir nema hún telji þær óheimilar eða þýðingarlausar. Verði frumvarpið að lögum verður réttargæslumaður þannig í mun betri aðstöðu en nú til að koma á framfæri ábendingum við lögreglu á hvaða stigi rannsóknar sem er. Ekki þykir á hinn bóginn tilefni til að kveða á um í lögum að réttargæslumaður hafi formlegan rétt til að láta í ljós afstöðu sína til þess hvort rannsókn teljist fullnægjandi að henni lokinni og áður en ákærvaldið tekur afstöðu til framhalds þess. Í þessu sambandi skal jafnframt bent á að unnt er að kæra til ríkissaksóknara ákvörðun lögreglustjóra og héraðssaksóknara um að vísa frá kæru, hætta rannsókn, fella niður mál og falla frá saksókn. Hagsmunir brotþola í þessu tilliti eiga því að vera nægilega tryggðir. Hvað varðar sjónarmið um rétt brotþola til að áfrýja dómi, eða koma afstöðu sinni þar að lútandi formlega á framfæri, vísast til umfjöllunar í kafla 2.1.3 um skyldur ríkisvaldsins, þar á meðal hlutlægnisskyldu, og hlutverk þess við ákvörðun um saksókn. Sömu sjónarmið eiga við um ákvörðun um áfrýjun. Með vísan til þessa þykir ekki heldur rétt að á ákærvaldinu hvíli sú skylda að leita formlega eftir afstöðu brotþola eða

réttargæslumanns til þess hvort áfrýja skuli dómi áður en slík ákvörðun er tekin. Á það skal aftur á móti bent að ekkert er því til fyrirstöðu að brotaþoli komi slíkum upplýsingum á framfæri við ákærvaldið.

Þá er að lokum bent á í umsögnum að rétt sé að brotaþolum sé veitt gjafsókn til að sækja skaðabætur í málum þar sem ekki hefur verið gefin út ákæra eða ef ákærði hefur verið sýknaður með endanlegum dómi. Í kafla 3.4.3 er fjallað um þau sjónarmið sem lúta að þátttöku ríkisins í kostnaði brotaþola af því að sækja skaðabætur og vísast því til þeirrar umfjöllunar.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið felur í sér umtalsverðar breytingar á réttarfarzlöggjöf og hefur það að markmiði að bæta réttarstöðu brotaþola, fatlaðs fólk og aðstandenda látinna einstaklinga við meðferð sakamála hjá lögreglu og fyrir dómstólum. Er í því skyni m.a. kveðið í frumvarpinu á um ýmis réttindi til handa þessum hópum sem ekki eru til staðar að gildandi rétti.

Frumvarpinu er ekki síst ætlað að bæta réttarstöðu þeirra sem verða fyrir kynferðisbrotum. Af útgefinni tölfraði lögreglunnar verður ráðið að mikill meirihluti brotaþola í kynferðisbrotamálum eru konur og að sama skapi er mikill hluti grunaðra í þeim málaflokki karlkyns. Þótt frumvarpið veiti þannig einstaklingum óháð kyni réttarvernd þykir ljóst af tilkynningum til lögreglu og málum sem til rannsóknar hafa verið að í framkvæmd muni það styrkja réttarvernd kvenna sérstaklega.

Verði frumvarpið að lögum munu réttargæslumenn verða skipaðir við meðferð fleiri mála fyrir Landsrétti og Hæstarétti en að gildandi rétti sem og gjafsókn veitt í fleiri tilvikum en nú. Sé litið til dómaframkvæmdar er þó líklegt að um verði að ræða óverulegan fjölda mála og kostnaðaráhrifin því óveruleg og rúmist innan fyrirbyggjandi útgjaldaramma viðkomandi málfnasviðs. Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi í för með sér útgjöld fyrir sveitarfélög.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með þessari grein er lögð til heimild til handa dómara til þess að ákveða að skýrslugjöf brotaþola eða vitnis með geðræna eða vitsmunalega skerðingu eða skerta skynjun, fari fram í sérútbúnu húsnæði. Slík skýrslutaka gæti t.d. farið fram í Barnahúsi eða sérútbúnu herbergi í dómhúsi en að öðru leyti þykir ekki ástæða til að lögbinda þær kröfur sem gera verður til sérútbúins húsnæðis í skilningi ákvæðisins. Þannig verði það undir dómara komið, eftir atvikum í samráði við hlutaðeigandi, að meta hverju sinni hvort húsnæði taki mið af þörfum þess sem taka á skýrslu af.

Um 2. gr.

Með þessari grein er mælt fyrir um þá meginreglu að brotaþola og fyrirsvarsmanni hans skv. 39. gr. laga um meðferð sakamála sé ávallt heimilt að vera viðstaddur þinghald þrátt fyrir að dómari hafi ákveðið að það skuli háð fyrir luktum dyrum en að öðrum kosti gefinn kostur á að fylgjast með slíku þinghaldi í gegnum fjarfundabúnað í dómhúsi þar sem því verður komið við. Það hvort brotaþoli eða fyrirsvarsmaður sé viðstaddur eða fylgist með í gegnum fjarfundabúnað veltur á afstöðu hans sjálfs en vel má hugsa sér tilvik þar sem brotaþoli kysi heldur að fylgjast með í gegnum slíkan búnað en að vera í mikilli nálægð við mann sem ákærður hefur verið brot gegn honum.

Þrátt fyrir framangreinda meginreglu er lagt til að dómari geti ákveðið að synja brotaþola um að vera viðstaddur lokað þinghald enda mæli sérstakar ástæður gegn því. Slíkt getur til dæmis komið til athugunar ef fleiri en einn brotaþoli er í máli og þeim óheimilt að hlýða á

skýrslugjöf hver annars eða vegna brýnna einkahagsmuna annarra sem vega þyngra en hagsmunir brotaþola af því að fylgjast með þinghaldi að því leyti. Tekið skal fram að ákvörðun um að synja brotaþola um að vera viðstaddur eða fylgjast með lokuðu þinghaldi felur í sér undantekningu sem ber að túlka þröngt. Þá er einnig rétt að taka fram að þótt gert sé ráð fyrir þeim möguleika að dómari getið synjað brotaþola um að vera viðstaddur eða fylgjast með lokuðu þinghaldi í heild sinni kæmi slíkt varla til álita nema við ákaflega sérstakar aðstæður. Oftar kæmi til greina að slík synjun næði til þinghaldsins að hluta.

Þá er að lokum gerð tillaga um að dómari færi ákvörðun sína um að synja brotaþola um að vera viðstaddur eða fylgjast með þinghaldi sem haldið er fyrir luktum dyrum til þingbókar þar sem greint er frá því af hverri ástæðu það er gert. Sætti brotaþoli sig ekki við ákvörðun dómara getur hann krafist þess að dómari kveði upp úrskurð sem yrði kæránlegur til æðri dóms svo fremi sem hann væri kveðinn upp áður en aðalmeðferð hefst, sjá nánar skýringar við 18. gr. frumvarpsins.

Um 3. gr.

Hér er um að ræða breytingu á tilvísun í 1. mgr. 16. gr. laganna til 47. gr. en þar er fjallað um aðgang réttargæslumanns að gögnum á rannsóknarstigi. Breytinguna leiðir af 8. gr. frumvarpsins og þarfnast að öðru leyti ekki sérstakra skýringa.

Um 4. gr.

Með þessari grein er lagt til það nýmæli að heimilt verði skv. 39. gr. laganna að aðstandandi látins einstaklings geti komið fram sem fyrirvarsaður hans í þeim tilvikum sem rannsókn beinist að orsök andláts hans. Tekið skal fram að samkvæmt ákvæðinu getur einungis einn aðili verið fyrirvarsaður látins einstaklings og skal hann koma úr hópi þeirra aðstandenda sem taldir eru upp í ákvæðinu. Þá ber að skilja ákvæðið svo að rétt til þess að koma fram sem fyrirvarsaður hafi maki eða sambúðarmaki en sé honum ekki til að dreifa færast rétturinn til lögráða barns eða niðja hins látna og svo koll af kolli. Í sjálfu sér er þó ekkert því til fyrirstöðu að eftirlifandi aðstandendur komi sér saman um hver þeirra skuli vera fyrirvarsaður. Ef þeir sem rétt eiga til þess að koma fram sem fyrirvarsaður, svo sem eftirlifandi foreldrar, börn eða systkini, koma sér aftur á móti ekki saman um hvert þeirra skuli vera fyrirvarsaður fellur réttur samkvæmt ákvæðinu niður. Er þá litið til þess að um ívilnandi réttarfarsúrræði er að ræða og ekki rétt að lögregla verði sett í þá aðstöðu að skera úr um ágreining eftirlifandi aðstandenda að þessu leyti. Þá er að lokum rétt að áréttu, sem óþarfi er að taka fram í ákvæðinu sjálfu, að hafi látinn brotaþoli verið ólögráða á andlátsstundu, þá kemur lögráðamaður fram sem fyrirvarsaður hans, sbr. 2. mgr. 39. gr. laganna. Í samræmi þetta er gerð tillaga um breytta tilvísun í 4. mgr., sem verður 5. mgr., þannig að framvegis verði þar vísað til 2.–4. mgr.

Með þessari grein er einnig lagt til að sérstaklega verði tekið fram í 5. mgr. 39. gr. að þrátt fyrir að brotaþoli teljist ekki aðili að sakamáli þá njóti hann þeirra réttinda og beri þær skyldur sem mælt er fyrir um í lögnum. Þessi breyting þarfnast að öðru leyti ekki skýringa en um sjónarmið að baki henni vísast til umfjöllunar í kafla 2.1.1 og kafla 3.1.1.

Um 5. gr.

Með a-lið þessarar greinar er lagt til að heimilt verði í ákveðnum tilvikum að skipa fyrirvarsmanni látins einstaklings réttargæslumann, sbr. 4. gr. frumvarpsins. Heimildin er bundin því skilyrði annars vegar að fyrirvarsaður beri sjálfur fram slíka ósk og hins vegar að lögregla telji að fyrirvarsaður hafi þörf fyrir aðstoð réttargæslumanns meðan á rannsókn

málsins stendur. Áréttað er það sem fram kemur í kafla 3.3 í greinargerð að réttargæslumaður sem skipaður er samkvæmt þessari grein hefur það hlutverk að aðstoða fyrirsvarsmann við að gæta hagsmuna hins látna. Réttargæslumaður hefur í þessu tilliti ekki það hlutverk að gæta hagsmuna aðstandendanna sjálfra, svo sem með því að setja fram fyrir þeirra hönd kröfu skv. XXVI. kafla laganna.

B-liður þessara greinar lýtur einungis að uppfærslu á lagatilvísun í samræmi við þá breytingu sem lögð er til með a-lið og þarfnast því ekki frekari skýringa.

Um 6. gr.

Með þessari grein er lögð til breyting í því skyni að styrkja stöðu brotþola á áfrýjunarstigi með því að auka við 42. gr. laga um meðferð sakamála heimild til að skipa honum réttargæslumann óháð því hvort þar verði lagður dómur á einkaréttarkröfu hans að efni til. Um skilyrði fyrir skipun réttargæslumanns við þessar aðstæður fyrir Landsrétti og Hæstarétti fer í grunninn eftir almennum reglum 1.–4. mgr. 41. gr. laganna. Því til viðbótar þarf annað af tvennu að koma til við meðferð máls fyrir Landsrétti, að brotþoli hafi haft uppi kröfu skv. XXVI. kafla laganna við meðferð málsins í héraði eða að undir meðferð máls fyrir Landsrétti verði talið nauðsynlegt að taka af honum skýrslu. Til viðbótar hinum almennu skilyrðum 1.–4. mgr. 41. gr. laganna þarf við meðferð mála fyrir Hæstarétti annað af tvennu að koma til, að brotþoli hafi haft uppi einkaréttarkröfu við meðferð málsins í Landsrétti eða gert þar kröfu um ómerkingu og heimvísun héraðsdóms hvað frávísun einkaréttarkröfu hans varðar. Sambærilegar heimildir er ekki að finna í gildandi lögum. Um nánari sjónarmið að baki þessari breytingu er fjallað í kafla 3.1.6.

Um 7. gr.

Með þessari grein eru lagðar til breytingar á heimild réttargæslumanns til að leggja milliliðalaust spurningar fyrir þá sem gefa skýrslu fyrir dómi. Lagt er til að gerður verði greinarmunur á þessari heimild eftir því hvort mál er í rannsókn hjá lögreglu eða hvort sakamál hafi verið höfðað með útgáfu ákæru. Þannig mæli breytt 3. mgr. 46. gr. laga um meðferð sakamála fyrir um heimild réttargæslumanns til að beina tilmælum til lögreglu um að sakborningur og vitni verði spurð um tiltekin atriði en ekki einungis skjólstæðingur hans, líkt og að gildandi rétti.

Samkvæmt tillögu að breyttri 4. mgr. 46. gr. laganna verður réttargæslumanni heimilað að leggja stuttar og gagnorðar spurningar fyrir þá sem gefa skýrslu fyrir dómi, um atriði sem varða annað en einkaréttarkröfur skjólstæðings hans og skýrslugjafi hefur ekki verið spurður um áður fyrir dómi.

Samkvæmt nýrri 5. mgr. 46. gr. sömu laga verði réttargæslumanni að auki heimilt að leggja fyrir spurningar og tjá sig munnlega fyrir dómi um einkaréttarkröfu skjólstæðings síns en ekki um kröfur ákærvalds að öðru leyti. Þó megi hann tjá sig um réttarfarsatriði ef þau snúa sérstaklega að skjólstæðingnum.

Við skýringar á heimild réttargæslumanns til að spyrja spurninga og tjá sig munnlega fyrir dómi ber að hafa í huga að ekki er ætlunin með breytingunni að raska í neinu þeim hluta forræðis á sönnunarfærslu refsipáttar málsins sem að meginþræði er í höndum ákærvalds. Þannig stendur ekki til að víkja í neinu frá þeirri meginreglu 108. gr. laga um meðferð sakamála að sönnunarbyrði um sekt ákærða og atvik sem telja má honum í óhag hvíli á ákærvaldinu. Því er heldur ekki gert ráð fyrir að réttargæslumanni verði játuð rýmri heimild til að tjá sig munnlega um refsipátt málsins að öðru leyti en því sem nú þegar er heimilt samkvæmt gildandi 4. mgr. 46. gr. laganna. Með sama hætti verði sönnunarfærsla þess þáttar

málsins áfram í höndum ákærvalds og ákærða, eftir atvikum með aðkomu dómara að því marki sem hann telur nauðsynlegt til að mál upplýsist eða skýrist. Því verða heldur ekki gerðar þær kröfur til brotþola, sem hvíla á ákærvaldinu sem sóknaraðila málsins að þessu leyti, að þurfa að færa sönnur á sakargiftir ákærða. Aftur á móti þykir sú heimild réttargæslumanns til milliliðalausra spurninga með þeim hætti sem mælt er fyrir um í frumvarpinu til þess fallin að mál upplýsist fremur í einhverjum tilvikum. Í því sambandi er þess þó að geta að einungis er lagt til að fyrir skýrslugjafa verði lagðar spurningar um atriði sem þeir hafa ekki áður verið spurðir að fyrir dómi.

Þá er með þeim breytingum sem lagðar eru til á 46. gr. laga um meðferð sakamála ekki ætlunin að víkja frá þeirri reglu sem birtist í 2. mgr. 43. gr. sömu laga að lögmaður sem brotþoli hefur ráðið án atbeina dómara eða lögreglu hafi sömu réttindi og skyldur og réttargæslumaður, eftir því sem við eigi. Þegar kemur að milliliðalausum spurningum við meðferð refsipáttar málsins fyrir dómi verður þó sérstaklega að horfa til þeirrar sérstöðu brotþola sjálfs að vera oft á tíðum lykilvitni um hina ætluðu refsiverðu háttsemi. Sýnt þykir, í ljósi þessarar stöðu brotþola, að ekki sé unnt að veita honum rétt til að leggja spurningar í eigin persónu fyrir ákærða og vitni um atriði sem lúta að sakargiftum. Af þeim sökum er lagt til að einungis réttargæslumanni, eða eftir atvikum lögmanni brotþola, verði heimilað að leggja spurningar fyrir skýrslugjafa um þá háttsemi sem ákærða er gefin að sök og önnur atriði sem lúta að refsipátti málsins. Verði frumvarpið að lögum kemur því ekki til álita að brotþoli sjálfur geti í eigin persónu lagt fyrir spurningar að þessu leyti. Hann getur engu að síður sjálfur haft uppi þá sönnunarfærslu við meðferð einkaréttarkröfu sinnar en um þann þátt málsins vísast nánar til 17. gr. frumvarpsins og skýringar við það ákvæði.

Um skýringar á ákvæðinu vísast að öðru leyti nánar til þeirra sjónarmiða sem rakin eru í kafla 3.1.4 í greinargerð.

Um 8. gr.

Með þessari grein eru lagðar til grundvallarbreytingar á 47. gr. laganna sem fjallar um aðgang réttargæslumanns að gögnum á rannsóknarstigi. Verði þær breytingar að lögum verður um stórauðinn aðgang að ræða miðað við gildandi lög og aðgangur réttargæslumanns í öllum aðalatriðum sá sami og aðgangur verjanda á rannsóknarstigi, sbr. 37. gr. laganna, en þó með einni undantekningu. Þannig er lagt til að lögreglu verði heimilt að synja réttargæslumanni um aðgang að einstökum skjölum og öðrum gögnum af þeim ástæðum sem eru tilgreindar í 3. mgr., ekki einungis meðan á rannsókn máls stendur eins og á við um verjanda heldur einnig eftir að það hefur komið til meðferðar fyrir dómi. Rannsóknargögn lögreglu geta innihaldið upplýsingar sem réttmætt er að leynt fari eftir því sem framast er unnt, til að mynda viðkvæmar persónulegar upplýsingar um aðra brotþola í sama máli, auk þess sem aðrir hagsmunir, svo sem öryggi ríkisins eða almennings og samskipti við önnur ríki, geta komið til athugunar í þessu sambandi. Nauðsynlegt þykir að mæla fyrir um heimild lögreglu til að halda slíkum gögnum frá réttargæslumanni og ekki verður hjá því litið að réttargæslumanni ber ekki sama nauðsyn til að fá að kynna sér þau gögn og verjanda sem kann að vera það nauðsynlegt til að halda uppi vörnum fyrir sinn skjólstaðing. Mikill munur er þannig á aðstöðu verjanda og réttargæslumanns hvað þetta varðar.

Sú breyting sem lögð er til með þessari grein felur sem fyrr segir í sér stórauðinn aðgang réttargæslumanns að gögnum á rannsóknarstigi en eins og fram kom í kafla 3.1.2 getur sú breyting haft tilteknar hættur í för með sér, einkum þá að trúverðugleiki brotþola við skýrslugjöf fyrir dómi rýrni þar sem hann hefur áður fengið tækifæri til að kynna sér skýrslu

sakbornings hjá lögreglu. Til að komast hjá því er mikilvægt að vandað sé til verka á rannsóknarstigi og að lögregla veiti réttargæslumanni ekki upplýsingar um framburð sakbornings fyrr en brotþoli hefur sjálfur gefið þar skýrslu, þar á meðal viðbótarskýrslu sem gjarnan er nauðsynlegt að taka, ekki síst í alvarlegum málum á borð við kynferðisbrot. Um þessi sjónarmið vísast nánar til kafla 3.1.2.

Að öðru leyti er lagt til að 47. gr. laganna verði efnislega samhljóða 37. gr. laganna að breyttu breytanda og má því um einstök efnisatriði vísa til skýringa við það ákvæði í frumvarpi því sem varð að gildandi lögum um meðferð sakamála.

Um 9. gr.

Með þessari grein er lagt til að fötluðum sakborningi eða vitni sem kallað er til skýrslugjafar hjá lögreglu skuli boðið að hafa með sér hæfan stuðningsaðila við skýrslugjöfina. Þessi stuðningsaðili gæti t.d. verið réttindagæslumaður fatlaðs fólk eða annar hæfur aðili sem sjálfur er ekki vitni eða sakborningur í máli.

Um 10. gr.

Með þessari grein er lagt til að mælt verði fyrir um skyldu lögreglu eða ákæranda til að upplýsa réttargæslumann eða brotþola undir ákveðnum kringumstæðum um ef sakborningur eða ákærði er úrskurðaður í eða látinn laus úr gæsluvarðhaldi. Um þetta er nú þegar fjallað í fyrirmælum ríkissaksóknara nr. 1/2020 en rétt þykir að færa þessa skyldu í lög. Er þá litið til þeirra hagsmuna sem brotþoli kann að hafa af því að fá slíkar upplýsingar, t.a.m. ef hann telur nauðsynlegt að gera ráðstafanir til að tryggja öryggi sitt. Lagt er til að skyldan verði fyrst og fremst bundin við grun um alvarlegustu brot gegn almennum hegningarlögum, þ.e. gegn XXII. kafla (kynferðisbrot), XXIII. kafla (manndráp og líkamsmeiðingar) og XXIV. kafla (brot gegn frjáltsræði manna). Einnig geti þó komið til athugunar fleiri tilvik ef atvik eru með þeim hætti að telja verður mikilvægt fyrir brotþola að vera upplýstur um það.

Um 11. gr.

Með þessari grein er lagt til að fötluðum sakborningi, sem kallaður er til skýrslugjafar fyrir dómi, skuli boðið að hafa með sér hæfan stuðningsaðila við skýrslugjöfina. Greinin svarar til 9. gr. frumvarpsins sem fjallar um skýrslutöku hjá lögreglu.

Um 12. gr.

Þessa breytingu leiðir af 7. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að réttargæslumanni verði heimilt að leggja spurningar milliliðalaust fyrir vitni. Ákvæðið þarfnast að öðru leyti ekki skýringa.

Um 13. gr.

Með a-lið þessarar greinar er lagt til að heimild dómara skv. 2. mgr. 123. gr. laga um meðferð sakamála til kveðja til kunnáttumann sér til aðstoðar við skýrslutöku verði rýmkuð. Samkvæmt gildandi lögum nær heimildin einungis til þess þegar tekin er skýrsla af vitni yngra en 15 ára en með frumvarpinu er lagt til að hún taki einnig til þess ef um fatlað vitni er að ræða.

Með b-lið er lagt til að fötluðu vitni sem kallað er til skýrslugjafar fyrir dómi skuli boðið að hafa með sér hæfan stuðningsaðila við skýrslugjöfina. Greinin svarar til 9. og 11. gr. frumvarpsins að þessu leyti.

Um 14. gr.

Með þessari grein er lagt til að aukið verði við 1. mgr. 134. gr. laga um meðferð sakamála heimild brotþola til að leggja fram skjöl og önnur sýnileg sönnunargögn sem hann hefur undir höndum við meðferð sakamáls fyrir dómi. Þannig verður brotþola milliliðalaust heimilt að leggja fram gögn til stuðnings kröfugerð ákærvaldsins en almenna heimild af þessu tagi er ekki að finna í gildandi lögum um refsipátt sakamálsins. Á grundvelli fyrri málsliðar 1. mgr. 176. gr. laganna er kröfuhafa á hinn bóginn heimilt að leggja fram gögn til stuðnings einkaréttarkröfu um greiðslu skaðabóta úr hendi ákærða ef þess háttar kröfu er ekki vísað frá dómi, frá henni fallið, hún felld niður, sátt gerð um hana eða henni vikið til meðferðar í einkamáli.

Líkt og fjallað er um í kafla 3.1.5 og í skýringum við 7. gr. frumvarpsins hefur ákærvaldið forræði á sönnunarfærslu refsipáttar málsins og ekki er lögð til breyting á þeirri tilhögun. Því verða ekki önnur réttindi bundin við heimild brotþola til framlagningar gagna, svo sem aðkoma dómsins að öflun sönnunargagna eða að brotþoli geti fengið máli frestað til að afla gagna. Loks er þess að geta að líkt og í tilviki ákærvalds og ákærða er settur sá varnagli á gagnaframlagningu að ef dómari telur bersýnilegt að skjál eða annað sýnilegt sönnunargagn skipti ekki máli við sönnunarmat geti hann meinað brotþola um framlagningu.

Um 15. gr.

Með þessari grein er lagt til að brotþola sjálfum verði heimilt að taka stuttlega til máls í lok aðalmeðferðar. Um samskonar heimild er að ræða og ákærði hefur nú. Rétt er að áréttta það sem fram kemur í kafla 3.1.9 að ávarp brotþola í þessum skilningi myndi ekki teljast hluti af sönnunarfærslu. Telji brotþoli nauðsynlegt að koma á framfæri frekari upplýsingum sem taka ætti tillit til við úrlausn málsins, eftir að hann hefur gefið skýrslu sína, væri þannig rétt að af honum væri tekin viðbótarskýrsla í þeim tilgangi síðar í aðalmeðferð málsins.

Um 16. gr.

Sú breyting sem lögð er til með þessari grein er efnislega hin sama og sú sem lögð er til með 4. gr. frumvarpsins um breytingu á 5. mgr. 39. gr. laganna. Lagt er til að sérstaklega verði tekið fram að þrátt fyrir að brotþoli teljist ekki aðili að sakamáli þá njóti hann þeirra réttinda og beri þær skyldur sem mælt er fyrir um í lögnum. Þessi breyting þarfnast að öðru leyti ekki skýringa en um sjónarmið að baki hennar vísast til umfjöllunar í kafla 2.1.1 og kafla 3.1.1.

Um 17. gr.

Með greininni er lögð til breyting á síðari másl. 1. mgr. 176. gr. laga um meðferð sakamála um spurningar til ákærða og vitna í þeim þætti málsins sem lýtur að einkaréttarkröfu brotþola sem kröfuhafa. Með breytingunni, sem svipar til 7. gr. frumvarpsins, er mælt fyrir um að kröfuhafa verði milliliðalaust heimilt að leggja fyrir spurningar sem varða sérstaklega einkaréttarkröfu hans í stað þess fyrirkomulags sem viðhaft er að gildandi rétti, að beina því til dómara að spyrja tiltekinnna spurninga. Hér er þó sá meginmunur á, samanborið við 7. gr. frumvarpsins, að skv. 3. mgr. 173. gr. laganna nýtur brotþoli stöðu aðila við meðferð kröfu sinnar um skaðabætur úr hendi ákærða. Sem slíkur hefur hann að því leyti fullt forræði og ber ábyrgð á þeirri sönnunarfærslu sem fram fer í þeim þætti málsins. Í þessu tilliti hefur brotþoli ríkari heimildir til að spyrja spurninga en í refsipátti málsins eins og fjallað hefur verið um í skýringum við 7. gr. frumvarpsins. Þannig þykir í ljósi framangreindrar stöðu kröfuhafa við meðferð einkaréttarkröfunnar jafnframt rétt að heimila honum að beina þeim tilmælum til

dómara að hann sjálfur verði spurður um tiltekin atriði sem sérstaklega varða kröfu hans í þeim tilvikum sem hann flytur mál sitt sjálfur.

Um 18. gr.

Þá breytingu sem hér er lögð til leiðir af þeirri breytingu sem lögð er til með 2. gr. frumvarpsins að brotaþola og fyrirvarsmanni hans verði að meginreglu heimilt að vera viðstaddur eða fylgjast með lokuðu þinghaldi, nema dómari telji sérstakar ástæður mæla gegn því. Þar er jafnframt lagt til að ef brotaþoli eða fyrirvarsmáður hans sætti sig ekki við ákvörðun dómara um að synja þeim um það, í heild eða að hluta, geti brotaþoli eða fyrirvarsmáður hans krafist þess að dómari um kveði upp úrskurð um hvort brotaþola eða fyrirvarsmanni hans sé heimilt að vera viðstaddur lokað þinghald.

Rétt er að skýrt verði kveðið á um það í 1. mgr. 192. gr. laga um meðferð sakamála að úrskurður héraðsdómara um að synja brotaþola og fyrirvarsmanni hans um að vera viðstaddur eða fylgjast með lokuðu þinghaldi verði kærnanlegur til Landsréttar. Það athugist að lagt er til að þeirri kærheimild verði fundinn staður í 1. mgr. 192. gr., en af því leiðir að úrskurður héraðsdómara um framangreint yrði einungis kærnanlegur til Landsréttar ef hann hefur verið kveðinn upp áður en aðalmeðferð hefst, sbr. hins vegar þær kærheimildir sem fjallað er um í 2. mgr. 192. gr.

Um 19. gr.

Með 19. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 193. gr. laga um meðferð sakamála þannig að brotaþoli sem krefst skaðabóta úr hendi ákærða geti við meðferð máls fyrir Landsrétti komið að kröfu um ómerkingu og heimvísun héraðsdóms í þeim tilvikum sem henni hefur verið vísað frá vegna áskilnaðar 2. mgr. 176. gr. laganna. Gert er ráð fyrir að þess háttar kröfu verði komið að á áfrýjunarstigi eftir sömu reglum og eiga nú við ef krafa hefur verið dæmd að efni til, sbr. 4. mgr. 199. gr., d-lið 2. mgr. og 4. mgr. 201. gr. og 203. gr. laga um meðferð sakamála. Rétt er að taka fram að ástæða þess kröfuhafi getur einungis gert kröfu um ómerkingu og heimvísun héraðsdóms hvað kröfuna varðar er sú að krafan hefur ekki verið dæmd að efni til á fyrsta dómstigi. Verði fallist á ómerkingu héraðsdóms hvað kröfuna varðar, sem í öllum þorra tilvika má gera ráð fyrir að gert yrði með stoð í sakfellingu ákærða í refsipætti málsins á áfrýjunarstigi, færi krafan til meðferðar að nýju í héraðsdómi í sérstöku einkamáli í samræmi við ákvæði 175. gr. laganna. Yrði dómur héraðsdóms hins vegar ómerktur í heild sinni og allt málið sent heim í hérað myndi einkaréttarkrafan þó eftir almennum reglum fylgja sakamálinu við nýja meðferð þess fyrir héraðsdómi. Um nánari sjónarmið að baki þessari breytingu vísast til kafla 3.1.7.

Um 20. gr.

Sú breyting sem lögð er til með þessari grein leiðir af 19. gr. frumvarpsins og þarfnast ekki sérstakra skýringa.

Um 21. gr.

Sú breyting sem lögð er til með a-lið þessarar greinar leiðir af 19. gr. frumvarpsins og þarfnast ekki sérstakra skýringa. Þá er með b-lið lagt til að við 199. gr. laga um meðferð sakamála bætist ný málsgrein þar sem mælt verði fyrir um skyldu til að upplýsa brotaþola um ef héraðsdómi sem hann varðar hefur verið áfrýjað til Landsréttar, eða eftir atvikum óskað leyfi til þess. Um þetta er nú fjallað í fyrirmælum ríkissaksóknara nr. 1/2020 en rétt þykir að

færa þessa skyldu í lög. Hér kemur fyrst og fremst til athugunar áfrýjun sem brotaþoli fær annars ekki vitneskju um þar sem áfrýjunarstefna er ekki birt honum.

Um 22. gr.

Þær breytingar sem lagðar eru til með þessari grein leiða af 19. gr. frumvarpsins og þarfnast ekki sérstakra skýringa.

Um 23. gr.

Sú breyting sem lögð er til með a-lið þessarar greinar frumvarpsins leiðir beint af 19. gr. þess. Með síðari málsliðnum er aftur á móti mælt fyrir um að í þeim tilvikum þar sem Landsréttur hafnar kröfu um að héraðsdómur verði ómerktur hvað varðar frávísun einkaréttarkröfu þá skuli staðfesta héraðsdóm um frávísun einkaréttarkröfunnar frá héraðsdómi. Af 24. gr. frumvarpsins leiðir að til að Hæstiréttur geti endurskoðað dóm Landsréttar í einu lagi um refs- og einkaréttarþátt málsins þá verða réttaráhrif beggja þátta að vera bundin við sömu dómsúrlausn. Ef kröfu um ómerkingu einkaréttarþáttar héraðsdóms væri einvörðungu hafnað með úrlausn Landsréttar, án þess að dómur héraðsdóms væri staðfestur að því leyti, þá væri sú aðstaða fyrir hendi að áfrýjun á dómi Landsréttar gæti ekki tekið til einkaréttarþáttar málsins þar sem réttaráhrif hans væru bundin við úrlausn héraðsdóms en ekki Landsréttar.

Með b-lið er á hinn bóginn mælt fyrir um að ef fallist er á kröfu um ómerkingu og heimvísun fyrir æðra dómi skv. 2. mgr. 208. gr. laga um meðferð sakamála skuli kröfuhafi sem fengið hefur skipaðan réttargæslumann hafa gjafsókn fyrir héraðsdómi, Landsrétti og Hæstarétti í einkamáli um kröfuna skv. 175. gr. Um sjónarmið að baki þessu vísast nánar til kafla 3.1.7 í greinargerð.

Um 24. gr.

Með 24. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 212. gr. laga um meðferð sakamála þannig að brotaþoli geti komið að kröfu um ómerkingu dóms Landsréttar að því er einkaréttarkröfu hans varðar í þeim tilvikum þar sem Hæstiréttur fellst á ósk um leyfi til að áfrýja sýknudómi Landsréttar. Þetta á ýmist við í þeim tilvikum þar sem einkaréttarkröfu brotaþola hefur verið vísað frá Landsrétti sökum áskilnaðar 2. mgr. 176. gr. laganna, að gengnum dómi héraðsdóms um sekt ákærða, eða að Landsréttur hafi hafnað kröfu brotaþola um ómerkingu og heimvísun héraðsdóms að því er einkaréttarkröfuna varðar og staðfest héraðsdóm að því leyti. Um þau sjónarmið sem hafa ber í huga vísast til skýringa við samsvarandi ákvæði um áfrýjun til Landsréttar í 19. gr. þessa frumvarps og nánari umfjöllunar í kafla 3.1.7 í greinargerð. Þó ber hér að hafa í huga að í þeim tilvikum sem Hæstiréttur fellst á ósk um að áfrýja dómi Landsréttar, sem staðfestir héraðsdóm um sýknu ákærða, þá hefur einkaréttarkrafa brotaþola hvorki verið dæmd að efni til í Landsrétti né héraði. Ef Hæstiréttur myndi við þær aðstæður sakfella ákærða kæmi því ekki til álita að einkaréttarkrafa brotaþola fengi meðferð að efni til fyrir Landsrétti í kjölfarið heldur yrði henni vísað til meðferðar í einkamáli skv. 175. gr. laganna fyrir héraðsdómi. Hafi ákærði á hinn bóginn verið sakfelldur í héraði en sýknaður með dómi Landsréttar kæmi til kasta Hæstaréttar að dæma um hvort dómur Landsréttar yrði ómerktur um frávísun einkaréttarkröfunnar og henni vísað til meðferðar í Landsrétti. Aðstaða af framangreindum toga kann til að mynda að vera fyrir hendi þegar sýkna Landsréttar byggðist á túlkun eða öðrum atriðum af lagalegum toga. Því þykir réttmætt að gera ráð fyrir þessu réttarhagræði í löggjöf.

Um 25. gr.

Sú breyting sem lögð er til með þessari grein leiðir af 24. gr. frumvarpsins og þarfnast ekki sérstakra skýringa.

Um 26. gr.

Sú breyting sem lögð er til með a-lið þessarar greinar leiðir af 24. gr. frumvarpsins og þarfnast ekki sérstakra skýringa. Þá er með b-lið lagt til að við 217. gr. laga um meðferð sakamála bætist ný málsgrein þar sem mælt verði fyrir um skyldu ríkissaksóknara til upplýsa brotaþola ef sótt hefur verið um leyfi til að áfrýja dómi Landsréttar til Hæstaréttar sem og ef fallist er á slíka beiðni. Um þetta er nú fjallað í fyrirmælum ríkissaksóknara nr. 1/2020 en rétt þykir að færa þessa skyldu í lög. Hér kemur fyrst og fremst til athugunar áfrýjun sem brotaþoli fær annars ekki vitneskju um þar sem áfrýjunarstefna er ekki birt honum.

Um 27. gr.

Þær breytingar sem lagðar eru til með þessari grein leiða af 24. gr. frumvarpsins og þarfnast ekki sérstakra skýringa.

Um 28. gr.

Þær breytingar sem lagðar eru til með fyrstu tveimur málsgreinum þessarar greinar leiða beint af 24. gr. frumvarpsins. Með hliðsjón af síðari málslið 2. mgr. 23. gr. þessa frumvarps, sem verður að síðari málslið 2. mgr. 208. gr. laga um meðferð sakamála verði frumvarp þetta að lögum, er þess þó að geta að ekki þykja efni til að mæla sérstaklega fyrir um að Hæstiréttur staðfesti dóm Landsréttar um frávisun einkaréttarkröfu frá héraðsdómi. Helgast það af því að sakamálið sem slíkt getur að gengnum dómi Hæstaréttar ekki fengið frekari meðferð fyrir dómstólum og því yrði nægjanlegt að kröfu af því tagi yrði hafnað af Hæstarétti.

Sú breyting sem lögð er til á þriðju málsgrein þessarar greinar er af sama toga og 2. mgr. 23. gr. þessa frumvarps. Um skýringar á henni vísast til skýringa við þá grein frumvarpsins og kafla 3.1.7 í greinargerð.

Um 29. gr.

Frumvarpið fjallar um ýmsar breytingar á lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, og eina breytingu á lögum fullnustu refsinga, nr. 15/2016. Í ljósi þeirra réttarbóta sem að er stefnt með frumvarpinu þykir til nokkurs unnið að sem flest ákvæða þess öðlist þegar gildi. Að því er varðar einkaréttarkröfur sem ekki hafa verið dæmdar að efni til er á hinn bóginn nauðsynlegt að kveða sérstaklega á um gildistöku ákvæða frumvarpsins við meðferð slíkra krafna fyrir æðri dómi með þeim hætti sem mælt er fyrir um í frumvarpinu.

Um 30. gr.

Með þessari grein er lagt til að Fangelsismálastofnun verði heimilt að upplýsa brotaþola um tilhögun afplánunar þess aðila sem brotið hefur gegn honum ef hann svo kys og brýnir hagsmunir hans krefjast þess. Mikilvægt er í þessu sambandi að vilji brotaþola sé hafður í fyrirrúmi en í einhverjum tilvikum kann að vera að hann vilji ekki fá slíkar upplýsingar. Við mat á því hvað teljast brýnir hagsmunir þarf m.a. að líta til eðlis þess brots sem fangi hefur verið dæmdur fyrir en því alvarlegra sem brotið er því meiri hagsmuni hefur brotaþoli af því að fá upplýsingar um tilhögun afplánunar. Þannig falla brot gegn XXII. kafla (kynferðisbrot) almennra hegningarlaga hér undir en auk þess geta önnur alvarleg brot átt við, svo sem meiri háttar líkamsárás og heimilisofbeldi. Einnig geta í þessu sambandi komið til athugunar önnur

alvarleg brot sem heyra undir XXIII. kafla almennta hegningarlaga (manndráp og líkamsmeiðingar) og XIV. kafla (brot gegn frjálstræði manna). Með tilhögun afplánunar er átt við upphaf hennar og lok en einnig önnur atriði, svo sem upplýsingar um vistunarstað og hvort afplánun fari fram í opnu fangelsi eða lokuðu. Einnig geta fallið hér undir upplýsingar um hvort fangi afpláni refsingu sína utan fangelsis, svo sem með samfélagsþjónustu, á áfangaheimili eða undir rafrænu eftirliti. Þá er jafnframt heimilt að upplýsa brotþola um hlé á afplánun fanga, leyfi til dvalar utan fangelsis, t.d. dagsleyfi og enn fremur um stök úr afplánun.