

28. apríl 2021

Umsögn Hildar Fjólu Antonsdóttur um frumvarp um breytingu á lögum um meðferð sakamála (réttarstaða brotaþola, fatlaðra og aðstandenda). Þingskjal 1197 — 718. mál.

Undirrituð fagnar þessu frumvarpi sem er skref í rétta átt til að bæta réttarstöðu brotaþola, fatlaðra og aðstandenda en að mínu mati ganga umbæturnar ekki nógu langt. Í frumvarpinu er að finna tillögur til breytinga á réttarstöðu brotaþola með vísan í greinargerð mína *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 2019.¹ Í þeirri umsögn sem hér fer á eftir verður ekki fjallað sérstaklega um þær tillögur er lúta að fötluðum brotaþolum og aðstandendum brotaþola, heldur sjónum beint að þeim atriðum sem miða að því að styrkja réttarstöðu og bótarétt þolenda kynferðisbrota. Með hugtakinu „brotaþolar“ er vísað til brotaþola kynferðisbrota eða eftir atvikum brotaþola sem eiga rétt á réttargæslumanni.

Í framangreindri greinargerð eru gerðar tillögur í fimmtán liðum sem hafa það að augnamiði að styrkja réttarstöðu og bótarétt brotaþola kynferðisbrota. Við vinnslu greinargerðarinnar var litið til löggjafar hinna Norðurlandanna og meðal annars haft viðtækt samráð við aðila innan réttarvörslukerfisins hér á landi. Auk þess byggir greinargerðin á rannsóknum mínum af upplifun brotaþola kynferðisofbeldis af því að leita réttar síns og af alþjóðlegum rannsóknum á því sama viðfangsefni. Í því frumvarpi sem hér er lagt fram er hins vegar aðeins brugðist við framangreindum tillögum að mjög takmörkuðu leyti.

Víða í nágrannalöndum Íslands er gengið út frá því að brotaþolar hafi skýra og réttmæta hagsmuni í sakamáli sem lýtur bæði að lagalegum þætti málsins og þeim er varðar sönnunarþáttinn. Brotaþolar hafa þannig lögmæta hagsmuni af því að málið sé upplýst og að hinn seki sé látinn taka ábyrgð á brotinu sem felur þá í sér að brotaþolar hafi réttmæta þörf til

¹ Sjá hlekk á greinargerðina hér: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=c9ee2c0c-927f-11e9-9442-005056bc530c>

að gæta hagsmuna sinna á meðan á málsmeðferð stendur. Að mati undirritaðrar er ekki er að sjá að frumvarpið taki nægilega vel mið af þessum sjónarmiðum, hvorki í greinargerðinni sem fylgir frumvarpinu né í frumvarpinu sjálfu. Hér verða talin upp þau atriði sem undirrituð telur að megi ýmist skýra eða bæta.

Réttur brotþola til upplýsinga og þátttöku á rannsóknarstigi

Í frumvarpinu er lagt til að auka upplýsingagjöf til brotþola um gang málsins á rannsóknarstigi og er það mjög til bóta. Ástæða er þó að gera athugasemd við skort á skýrleika hvað varðar aðgang brotþola að gögnum máls. Með 7. gr. frumvarpsdragana er kveðið á um ríkari rétt réttargæslumanns til aðgangs að rannsóknargögnum en nú er gert. Fram kemur að skv. gildandi 1. mgr. 47. gr. laga um meðferð sakamála eigi réttargæslumaður einungis rétt á að fá aðgang að þeim gögnum sem varða þátt skjólstaðings hans í málinu og honum eru nauðsynleg til að gæta hagsmuna skjólstaðingsins, á meðan á lögreglurannsókn standi. Í stað þess leggur réttarfarsnefnd til eftirfarandi breytingu en í frumvarpinu segir:

Lagt er til að í stað þess að takmarka þennan aðgang við gögn sem varða *þátt* brotþola, verði kveðið á um rétt réttargæslumanns að gögnum málsins sem *varða* brotþola, nema lögregla telji hættu á rannsókn torveldist við það.

Ekki er fyllilega ljóst hver munurinn á þessu tvennu er í raun og ástæða er til að skýra þetta orðalag þannig að tryggt sé að brotþolar hafi sambærilegan aðgang að gögnum máls og sakborningar, nema lögregla telji það toverlda rannsóknina.

Einnig er ástæða til að áréttu mikilvægi þess að lögreglu beri skylda til að gefa brotþola kost á að gera athugasemdir við lögregluskýrslu hins kærða og önnur gögn sem lögregla aflar við rannsókn málsins áður en rannsókn lýkur, nema lögregla telji það geti skaðað rannsókn málsins. Slíkt verklag er betur til þess fallið að tryggja að málið sé eins vel upplýst og hægt er enda brotþoli oft sú manneskja sem veit mest um málið, getur mögulega leiðrétt rangfærslur ef einhverjar eru, og getur mögulega bent á önnur sönnunargögn ef þau eru ekki fram komin. Í þessu samhengi er einnig mikilvægt að áréttu að brotþolar hafa ríkra hagsmuna að gæta að málið sé eins vel rannsakað og upplýst og hægt er. Þó svo að brotþoli hafi heimild til að kæra ákvörðun ákæranda um að fella mál niður, sem í kynferðisbrotamálum er þá iðulega gert á grundvelli ónógra sannana, þá er það ekki algengt. Rannsóknir undirritaðrar gefa það til kynna að við niðurfellingu máls fallast brotþolum oft hendur, upplifa að mál þeirra hafi ekki verið

tekið alvarlega og telja það ekki hafa neitt upp á sig að nýta sér kæruehimildina. Einnig skal hafa í huga að mikið þarf til að koma til þess að ríkissaksóknari snúi við ákvörðun um niðurfellingu enda þá búið að birta sakborningi niðurfellinguna.

Réttur brotþola til upplýsinga og þátttöku á ákæru- og dómstigi

Að mati undirritaðrar þarf frumvarpið að tryggja betur hagsmuni brotþola til upplýsinga og þátttöku á ákæru- og dómstigi. Eins og staðan er í dag hefur brotþoli ekki rétt til að fylgjast með réttarhöldunum ef þinghald er lokað eins og iðulega er í kynferðisbrotamálum. Eins hafa brotþolar ekki rétt til þátttöku í réttarhöldunum nema til að gefa skýrslu sína fyrir dómi. Drög frumvarpsins leggja ekki til neinar breytingar hvað þetta varðar. Brotþolar hafa lögmæta hagsmuni af því að hinn seki sé látinn taka ábyrgð á brotinu sem felur þá í sér að brotþolar hafa réttmæta þörf til að gæta hagsmuna sinna á meðan á málsmeðferð stendur. Í greinargerð minni eru færð rök fyrir þessu og eftirfarandi tillögur lagðar fram:

Lagt er til að brotþoli beri vitni fyrir dómi á undan ákærða og gert sé ráð fyrir að brotþoli sitji í réttarsal í gegnum réttarhöldin ásamt réttargæslumanni sínum eða fylgist með réttarhöldunum í hljóði og mynd í gegnum fjarbúnað. Sú gagnrýni hefur komið fram að það geti mögulega skaðað hagsmuni brotþola að vera vitni á undan ákærða fyrir dómi, þar sem hann getur þá hlýtt á vitnisburðinn og hagað sínum vitnisburði eftir því. Ástæða er til að minna á að sakborningur hefur þegar fengið öll gögn málsins, þ.m.t. lögregluskýrslu brotþola, og hefur því nokkuð góða hugmynd um hvað brotþoli mun segja fyrir dómi. Þessi leið er farin í Noregi í málum þar sem brotþolar hafa rétt á þjónustu réttargæslumanns á kostnað ríkisins, og í Svíþjóð ef brotþoli hefur gerst aðili að máli, og í Finnlandi. Að minnsta kosti þarf að tryggja að brotþolar eigi rétt á að sitja inni í lokuðu þinghaldi eftir þeir hafa borið vitni.

Lagt er til að brotþoli eða réttargæslumaður hans hafi rétt til að leggja fram viðbótarsönnunargögn, spyrja ákærða og vitni viðbótarspurninga og koma með athugasemdir á eftir saksóknara og verjanda. Þessi leið er farin í Noregi þar sem brotþolar hafa rétt á þjónustu réttargæslumanns á kostnað ríkisins. Í Svíþjóð og Finnlandi geta brotþolar gerst aðilar að sakamálinu og hafa því fullan þátttökurétt sem aðilar.

Lagt er til að brotþoli hafi rétt til að taka stuttlega til máls í lok aðalmeðferðar rétt eins og ákærði (sbr. 3. mgr. 166. gr. laga nr. 88/2008). Þessi leið er farin í Noregi þar sem brotþolar

hafa rétt á þjónustu réttargæslumanns á kostnað ríkisins. Í Svíþjóð og Finnlandi geta brotáþolar gerst aðilar að sakamálinu og hafa því fullan þátttökurétt sem aðilar.

Lagt er til að brotáþoli hafi rétt til að áfrýja dómi. Þennan rétt hafa brotáþolar í Svíþjóð og Finnlandi.

Aukinn réttur brotáþola til upplýsinga að dómi loknum

Sumar tillögurnar sem lagðar eru fram í greinargerðinni varða önnur lög en lög um meðferð sakamála nr. 88/2008. Höfundur er því ekki ljóst hvort að réttarforsnefnd hafi litið svo á að þær væru ekki innan hennar verkahringis og dómsmálaráðuneytið því ekki talið þær eiga heima í þessum frumvarpsdrögum eða hvort ákveðið hafi verið að bregðast ekki við þeim tillögum. En mikilvægt er að frumvarp um bættu réttarstöðu brotáþola taki einnig til annarra laga þar sem réttindum brotáþola er ábótavant.

Í greinargerðinni er einnig lagt til að auka rétt brotáþola til upplýsinga að dómi loknum þannig að fangelsisýfirvöldum beri skylda til að upplýsa brotáþola, ef hann svo kýs, þegar hinn dæmdu hefur afplánun refsingar, fær leyfi úr fangelsi, er fluttur í opið fangelsi, hlé er gert á afplánun hans, strýkur úr fangelsi, er færður á áfangaheimili, afplánar refsingu undir rafrænu eftirliti eða lýkur afplánun. Heimilt þarf að vera að veita brotáþola frekari upplýsingar um afplánun fanga ef brýnir hagsmunir hans þykja mæla með því.

Aukið aðgengi brotáþola að bótarétti

Í drögum þessa frumvarps er tryggt að brotáþoli geti komið að einkaréttarkröfu á hendur ákærða áfrýjunarstigi. Ekki er fjallað nánar um aukið aðgengi brotáþola að bótarétti. Þegar kemur að kynferðisbrotamálum er ljóst að fá þeirra enda með sakfellingu og það er fáheyrt að brotáþolar stefni gerendum í einkamáli. Því er ljóst að aðeins örlítill hluti þolenda kynferðisbrota fær skaða- eða miskabætur vegna afleiðinga brots, en þær geta verið víðtækar og langvinnar. Þess vegna er mikilvægt að auka aðgengi þessara brotáþola, og mögulega annarra, að bótarétti.

Lagt er til að í málum þar sem einkaréttarlegar kröfur brotáþola hafa ekki náð fram að ganga, t.a.m. vegna þess að mál hefur verið fellt niður af ákærvaldinu eða sakborningur hefur verið sýknaður, fái brotáþolar rétt á gjafsókn og ríkissjóður ábyrgist dæmdar bætur í einkamálum

með sambærilegum hætti og kveðið er á um í lögum um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, nr. 69/1995.

Í þessu samhengi er einnig rétt að benda á þingsályktunartillögu um gjafsókn í heimilisofbeldis- og kynferðisbrotamálum (Þingskjal 153, 2018-19) sem lögð var fram á Alþingi 26. september 2018.² Í tillögunni, sem lögð er fram af 19 þingmönnum úr flestum stjórnmalaflokkum, er lagt til að dómsmálaráðherra vinni frumvarp um gjafsókn í heimilisofbeldis- og kynferðisbrotamálum þegar einkaréttarlegar kröfur brotþola hafa ekki fengið framgang í sakamáli. Þótt tillagan hafi ekki verið tekin til afgreiðslu á Alþingi má ráða af henni að þverpólítískur vilji sé til þess að auka aðgengi brotþola að bótarétti með þessum hætti.

Einnig er ástæða til að benda á að borið hefur á því að dómstólar hafi lækkað refsingar ákærðra vegna langs málsmeðferðartíma. Full ástæða til að taka undir tillögu Kolbrúnar Garðarsdóttur lögmanns um að brotþolar fái bætur ef refsing ákærða er lækkuð sökum þessa.

Mál brotþola gegn íslenska ríkinu hjá Mannréttindadómstóli Evrópu

Þann 8. mars sl. stóð íslenska kvannahreyfingin að blaðamannafundi þar sem sagt var frá því að níu konur hafi nú kært íslenska ríkið til Mannréttindadómstóls Evrópu fyrir að hafa brotið á rétti sínum til réttlátrar málsmeðferðar. Konurnar eiga það sammerkt að vera brotþolar sem kærðu nauðganir, heimilisofbeldi og/eða kynferðislega áreitni til lögreglu en málin voru felld niður af ákærvaldinu. Ætlunin með kærnunum er að vekja athygli á kerfisbundnum vanda og láta reyna á rétt brotþola í ofbeldisbrotum á Íslandi.

Kærurnar lýsa alvarlegum annmörkum á rannsókn lögreglu, að lítið sem ekkert sönnunargildi sé lagt í þau sönnunargögn sem til staðar eru í málunum, og að gengið sé gegn vilja löggjafans við túlkun laganna. Þrátt fyrir að Mannréttindadómstóllinn sé umsetinn og vísi langflestum málum frá, hefur hann nú tekið a.m.k. fjórar af kærnunum til fyrstu afgreiðslu.

Eitt alvarlegasta kærða brotið snýr að því að mál fyrntist í höndum lögreglu á meðan það var til rannsóknar vegna þess hve lengi dróst að boða sakborning í skýrslutöku. Undirrituð tekur undir með Maríu Sjöfn Árnadóttur, brotþolanum í málinu, en hún hefur fjallað um það á opinberum vettvangi að mikilvægt sé að veita brotþolum kærheimild á rannsóknarstigi telji

² Sjá hlekk á þingsályktunartillöguna hér: <https://www.althingi.is/alttext/149/s/0153.html>

brotapoli að verið sé að fyrirgera rétti um réttláta málsmeðferð og að lögfesta eigi hlutlæga skaðabótaábyrgð þegar vinnubrögð lögreglu og ákærvalds valda því að ekki er hægt að ákæra í máli. Jafnframt hefur hún vakið athygli á mikilvægi þess að brotapolar njóti áfram aðstoðar réttargæslumanns þó svo mál, sem er samsett úr nokkrum kæruliðum, klotni.³

Í ljósi þessa er ekki síst mikilvægt að styrkja réttarstöðu brotapola gagnvart ríkinu. Það er best gert með því að veita brotapola aðild að sakamáli, bæði til að veita lögreglu og ákærvaldi aðhald við rannsókn og saksókn máls, og til að tryggja að fyrir hendi sé slíkt réttarlegt samband á milli ríkis og brotapola að ríkið geti verið skaðabótaskyld ef brotið á rétti brotapola til réttlátrar málsmeðferðar.

Aðildarskortur brotapola að sakamáli

Á grundvelli dóms Hæstaréttar Íslands í máli nr. 178/2001 virðist litið svo á að brotapolar hafi ekki réttarstöðu skv. íslenskum lögum til þess að krefjast bóta frá ríkinu vegna athafna eða athafnaleysis saksóknara í opinberu máli, þar sem saksóknari nýtur óskoraðs sjálfstæðis í slíkum málum.

Komið var inn á þessa afstöðu íslenska ríkisins í niðurstöðu Mannréttindadómstóls Evrópu (MDE) vegna kæru nr. 29785/07 til MDE (H. gegn Íslandi) sem lögð var fram 26. júní 2007.⁴ Kærandi í málinu taldi að annmarkar á rannsókn kynferðisbrots væru svo alvarlegir og að á lögunum og framkvæmd þeirra og beitingu í málinu væru svo verulegir ágallar að telja yrði að ríkisvaldið hefði brotið gegn jákvæðum skuldbindingum skv. 3., 8. og 13. gr. mannréttindasáttmálans. MDE komst að þeirri niðurstöðu að kæran væri ótæk til meðferðar þar sem kærandi lagði fram kæru sína til MDE meira en sex mánuðum eftir ákvörðun ríkissaksóknara um að hafna bæri beiðni kæranda um endurupptöku, og svar ráðuneytisins. Í niðurstöðu MDE segir hins vegar:

Eina ákvörðunin í heimalandinu, sem tekin var minna en sex mánuðum fyrir framlagningu kærunnar, var ákvörðun ríkislögmans dags. 29. desember 2006. *Eins og sjá má af þeirri ákvörðun vitnaði ríkislögmaður hins vegar til ákvörðunar hæstaréttar frá 2001, þar fram*

³ Í máli Maríu Sjöfnar var gefin út ákæra í einum kærulið af þremur sem vörðuðu ofbeldi í nánu sambandi. En þar sem heimild til réttargæslumanns fylgdi einungis þeim kæruliðum sem taldir voru fyrndir missti hún rétt sinn til réttargæslulögmans.

⁴ Sjá niðurstöðu MDE vegna kæru nr. 29785/07 til MDE (H. gegn Íslandi):

<https://www.stiornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir-2012/H-v-ICELAND-Decision.pdf>

kom að brotþoli hefði ekki réttarstöðu skv. íslenskum lögum til þess að krefjast bóta frá ríkinu vegna athafna eða athafnaleysis saksóknara í opinberu máli, þar sem hinn síðarnefndi nyti óskoraðs sjálfstæðis í slíkum málum. Kærandi virðist ekki byggja á því að þetta hafi ekki verið réttur skilningur á íslenskum rétti, sem í gildi var á viðkomandi tíma. Ákvörðunin um bótakröfu hennar leiddi þess vegna ekki af beitingu raunhæfs úrræðis og getur því ekki komið til álita við ákvörðun sex mánaða kærufrests. (Skáletrun undirritaðrar).

Þessum orðum má taka sem vísbendingu um að þessi afstaða íslenska ríkisins yrði ekki endilega í samræmi við niðurstöðu MDE. Efast má um að brotþolar hafi ekki réttarstöðu skv. íslenskum lögum til þess að krefjast bóta frá ríkinu vegna athafna eða athafnaleysis saksóknara en til að fyrirbyggja þessa túlkun er ástæða til að gera brotþola að aðilum sakamáls eða að réttarsamband ríkis og brotþola að þessu leyti sé viðurkennt með öðrum hætti. Ótækt er að ríkið geti ekki talist skaðabótaskyldt ef brotið á rétti brotþola til réttlátrar málsmeðferðar.

Að lokum

Það að styrkja réttarstöðu brotþola snýst ekki einungis um að brotþolar eigi lögmætra hagsmuna að gæta í sakamálinu heldur er þetta einnig spurning um að tryggja borgaraleg réttindi þeirra. Í nútímasamfélagi er það grunnskilyrði fyrir góðri og traustri málsmeðferð að einstaklingar fái upplýsingar um mál sem þá varða og fái að hafa eitthvað um þau að segja. Sakamál geta ekki verið undanskilin þeirri reglu. Það að auka rétt brotþola í málsmeðferðinni snýst um að veita þeim réttindi sem ákærði hefur nú þegar og því er ekki verið að veikja réttarstöðu sakborninga. Einnig þarf að vera hægt að draga ríkið til ábyrgðar ef brotið á rétti brotþola til réttlátrar málsmeðferðar. Jafnframt þarf að greiða aðgang brotþola að viðurkenningu og bótum í einkarétti. Ef ákallinu um aukin réttindi brotþola er ekki svarað með betri hætti en kveðið er á um í þessu frumvarpi er hætta á að réttarkerfið detti úr takti við réttarvitund almennings sem getur grafið undan trausti á réttarkerfinu.

Virðingarfyllst.

Hildur Fjóra Antonsdóttir, Ph.D.

Nýdoktor og aðjúnkt við Háskóla Íslands