



RÍKISLÖGREGLUSTJÓRI

Reykjavík 29. mars 2023
Tilvísun: 2023030003

Alþingi
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Efni: Umsögn ríkislögreglustjóra um tillögu til þingsályktunar um aðgerðir gegn kynferðisbrotum og aukinn stuðning við þolendur þeirra, þskj. 39, 39. mál.

Með þingsályktunartillögunni er lagt til að dómsmálaráðherra undirbúi og komi í framkvæmd aðgerðaáætlun gegn kynferðisbrotum og um aukinn stuðning við þolendur kynferðisbrota. Í aðgerðaáætluninni eigi að leggja áherslu á sjö tilgreinda þætti, haft verði víðtækt samráð við hagsmunasamtök þolenda og aðra lykilaðila og að ráðherra kynni Alþingi tilbúna og tímasett aðgerðaáætlun eigi síðar en við lok vorþings 2023. Ríkislögreglustjóri tekur undir markmið þingsályktunarinnar um mikilvægi þess að vinna gegn kynferðisbrotum og nauðsyn þess að vinna áfram með markvissum hætti gegn kynferðisofbeldi í samfélaginu.

Í þeim tilgangi hafa verið unnar margvíslegar aðgerðaáætlanir á vegum stjórnvalda á undanförunum árum, má þar nefna aðgerðaáætlun um meðferð kynferðisbrota í réttarvörslukerfinu á árunum 2018-2022, þingsályktun um forvarnir gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni ásamt áætlun um aðgerðir fyrir árin 2021-2025, þingsályktun um áætlun um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess 2019-2022, skuldbindingar íslenskra stjórnvalda í átaksverkefnum Kynslóð jafnréttis 2020-2026 og áherslur stjórnvalda gegn mansali og annarri hagnýtingu sem samþykktar voru 2019. Þá hefur dómsmálaráðherra unnið að nýrri aðgerðaáætlun um meðferð kynferðisbrota innan réttarvörslukerfisins.

Auk þess var sérstakt aðgerðateymi gegn ofbeldi í heimsfaraldri skipað 2020-2021 á vegum félags- og barnamálaráðherra og dómsmálaráðherra, starfshópur um forvarnir og vitundarvakningu gegn kynbundnu ofbeldi skipaður 2022 af dómsmálaráðherra, starfshópur um þjónustu vegna kynferðisofbeldis í heilbrigðisþjónustu skipaður af heilbrigðisráðherra árið 2022, starfshópur um þjónustu vegna ofbeldis skipaður af félags- og vinnumarkaðsráðherra árið 2022 auk þess sem starfandi er stýrihópur ráðuneyta um gerð fyrstu landsáætlunar Íslands um Istanbúlsamninginn í framhaldi af fyrstu úttekt Greivio nefndarinnar á framkvæmd samningsins hér á landi o.fl. Ríkislögreglustjóri hefur lagt verulega aukna áherslu á afbrotavarnir þ.m.t. hvað varðar kynferðisbrot með margvíslegum hætti í samvinnu við lögregluembættin og fjölda samstarfsaðila. Embætti ríkislögreglustjóra hefur komið með einum eða öðrum hætti að ofangreindum áætlunum, aðgerðateymi og starfshópum.

Í greinargerðinni er fjallað um árangur aðgerða stjórnvalda vegna kynferðisofbeldis og vísað til tölfræði vegna fjölda mála hjá Stígamótum og í málaskrá lögreglu og dregin sú ályktun að á árunum 2017-2019 hafi tíðni kynferðisbrota hér á landi verið umtalsvert hærri en í flestum öðrum ríkjum á Norðurlöndunum, að Svíþjóð undanskilinni. Mikilvægt er að hafa í hug að umfang tilkynntra mála hjá þolendasamtökum og lögreglu gefa ekki mynd af raunverulegu umfangi kynferðisofbeldis né fjölda brotaþola. Í árlegri könnun ríkislögreglustjóra og lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu um reynslu almennings af afbrotum og viðhorfum til lögreglu (sk. þolendakönnun) er spurt út í eigin

reynslu af afbrotum, þ.m.t. kynferðisbrotum. Þar kemur í ljós að lítil hluti brotþola tilkynnir mál sitt. Sama má segja um stöðuna í öðrum löndum. Því er markmið stjórnvalda vegna kynferðisofbeldis tvíþætt: Annars vegar að fækka brotum og fjölga tilkynningum til lögreglu. Mikilvægt er því að líta ekki svo á að fjölgun tilkynninga til lögreglu endurspegli þar með meira umfang kynferðisofbeldis hér á landi hvort sem litið er til stöðunnar innanlands eða í samanburði við önnur ríki.

Í tillögunni til þingsályktunar er eftirfarandi lagt til:

- 1) **Rannsókn kynferðisbrota hjá lögreglunni verði efl.** Tekin hafa verið mikilvæg skref í rétta átt með auknum fjárveitingum til rannsókna kynferðisbrota, fyrst 2018¹ og aftur nú 2022. Opnum kynferðisbrotamálum á ákærsviði og í kynferðisbrotadeild lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu (LRH) fækkað um 37% á undanförunum mánuðum.² LRH er með 62% af tilkynntum kynferðisbrotum til lögreglu á meðan önnur lögregluembætti eru með 38% tilkynnta brota.³ Samhliða því að rannsóknir hafa verið eflar hefur verið unnið m.a. að þróun þjónustugáttar lögreglunnar (mitt.logreglan.is)⁴, upplýsingar um birtingarmyndir kynferðisofbeldis⁵ og leiðarvísir um réttarvörslukerfið fyrir þolendur kynferðisofbeldis⁶ settur upp á 112.is, þjónustumiðstöðvar fyrir þolendur ofbeldis styrktar⁷ og hugað að sálfræðiþjónustu í framhaldi af skýrslutöku hjá lögreglu⁸. Hvatt hefur verið til þess að kynferðisbrot séu tilkynnt til lögreglu m.a. með vitundarvakningu dómsmálaráðherra í samstarfi við Neyðarlínuna, lögreglu og fjölda annarra aðila. Vísbendingar eru um að hærra hlutfall þolenda kynferðisofbeldis tilkynni til lögreglunnar. Í þolendakönnun lögreglunnar 2022 þar sem spurt var um reynslu af afbrotum árið 2021 sögðust 20% þolenda kynferðisofbeldis hafa tilkynnt mál til lögreglunnar. Ekki hefur jafn hátt hlutfall mælst áður.⁹ Mikilvægt er að halda áfram að efla rannsókn þessara mála og hvetja til þess að kynferðisbrot séu tilkynnt til lögreglu.
- 2) **Málsmeðferð kynferðisbrota hjá saksóknaraembættunum verði styrkt.** Rétt er að vekja athygli á skýrslu starfshóps ríkissaksóknara um málsmeðferðartíma kynferðisbrota sem skipaður var 19. janúar 2022 og skilaði af sér skýrslu með tillögum í september 2022. Helstu tillögur starfshópsins til að stytta málsmeðferðartímann voru að endurskoða fyrirmæli Ríkissaksóknara nr. RS 4/2017 og RS 7/2017 um meðferð mála, bætt handleiðsla og hjálfun bæði rannsakenda og ákæranda á milli lögregluembætta, rýmka heimildir til notkunar fjárfundabúnaðar, bæta samskipti á milli lögreglu og héraðssaksóknara þegar mál færast á milli embættanna, bæta öflun stafrænna gagna og utanaðkomandi vottorða og skerpa á skráningum í málaskrárkerfi, þær bættar, auknar og samræmdar. Bent var á að verklag við rannsóknir kynferðisbrota er ekki samræmt á landsvísu og þá er skráning ferla og skráning í deildir mismunandi eftir embættum sem gerir yfirsýn yfir mál erfiða. Á þetta hefur starfshópur um forvarnir og vitundarvakningu um kynbundið ofbeldi bent á og hefur ríkislögreglustjóri lýst sig tilbúinn til að vinna undir forystu ríkissaksóknara að gerðverklagsreglna um meðferð og skráningu kynferðisbrotamála hjá ákærvaldi og lögreglu til að samræma verklag.¹⁰

¹ [Stjórnarráðið | Auknar fjárveitingar til meðferðar kynferðisbrota hjá lögreglu og héraðssaksóknara \(stjornarradid.is\)](#)

² [Stjórnarráðið | Tekist hefur að vinna á uppsöfnuðum málafjöldi kynferðisbrota \(stjornarradid.is\)](#)

³ [Kynferðisbrot-yfir-12-manudi-2022-fyrir-ytri-vef-jan-2023.pdf \(logreglan.is\)](#)

⁴ [Þjónustugátt lögreglunnar \(logreglan.is\)](#)

⁵ [Kynferðisofbeldi, kynferðisleg áreitni, nauðgun \(112.is\)](#)

⁶ [Leiðarvísir um réttarvörslukerfið, kynferðisofbeldi \(112.is\)](#)

⁷ [Stjórnarráðið | Greining unnin á þjónustumiðstöðvum fyrir þolendur ofbeldis \(stjornarradid.is\)](#)

⁸ [Stjórnarráðið | Sálfræðiaðstoð vegna kynferðisofbeldis tryggð að lokinni skýrslutöku hjá lögreglunni \(stjornarradid.is\)](#)

⁹ [Könnun á reynslu landsmanna af afbrotum og viðhorf til lögreglu | Lögreglan \(logreglan.is\)](#)

¹⁰ [Skýrsla starfshóps ríkissaksóknara um málsmeðferðartíma kynferðisbrota | Fréttir | Ríkissaksóknari \(rikissaksoknari.is\)](#)

- 3) **Fjármagn til frjálsra félagasamtaka sem veita þolendum kynferðisbrota stuðning og þjónusta verði aukin.** Starfshópur um forvarnir og vitundarvakningu gegn kynbundnu ofbeldi vakti athygli á að ekki eru til lög né reglugerðir til að tryggja vernd og stuðning við þolendur né úrræði fyrir gerendur til að koma í veg fyrir ofbeldi í samræmi við ákvæði Istanbúlsamningsins. Á þetta er einnig bent í úttekt Grevio nefndarinnar á framkvæmd samningsins hér á landi. Til að bæta úr þessu fól félags- og vinnumarkaðsráðherra starfshópi að móta tillögur að framtíðarskipulagi í þjónustu vegna ofbeldis, þ.m.t. hvernig megi efla þjónustu frjálsra félagasamtaka sem sinna þolendum.¹¹ Þá hefur heilbrigðisráðherra samþykkt tillögur starfshóps um mótun samræmds verklags um heilbrigðisþjónustu vegna kynferðisofbeldis og er unnið að framkvæmd þeirra.¹² Dómsmálaráðherra í samvinnu við félags- og vinnumarkaðsráðherra og heilbrigðisráðherra tóku einnig ákvörðun um að ráðast í greiningu á þjónustumiðstöðvum fyrir þolendur ofbeldis til að tryggja til framtíðar þolendum þetta mikilvæga lágþröskuldaúrræði að þverfaglegri þjónustu þolendasamtaka, sveitarfélaga, lögreglu og fleiri.¹³
- 4) **Unnin verði rannsóknarskýrsla um meðferð kynferðisbrotamála í réttarkerfinu og upplifun þolenda af kerfinu.** Ríkislögreglustjóri tekur undir þessa tillögu og lýsir sig tilbúinn til að koma að þeirri vinnu.
- 5) **Bætur til þolenda kynferðisbrota verði tryggðar með aðkomu ríkissjóðs.** Ríkislögreglustjóri vekur athygli á greinargerð um leiðir til að styrkja réttarstöðu brotaþola sem unnin var af Hildi Fjólu Antonsdóttur fyrir stýrihóp forsætisráðherra um heildarstæðar úrbætur af því er varðar kynferðislegt ofbeldi sem kom út í maí 2019. Þar er m.a. lagt til að lög nr. 69/1995 um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota verði tekin til endurskoðunar. Ríkislögreglustjóri vekur einnig athygli á nýlegum lagabreytingum í Noregi þar sem þolendum er gert kleift að sækja bætur beint til bótanefndar (*n. Kontoret for voldsc,fererstatning*) að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.
- 6) **Aðkoma þolenda kynferðisbrota að málarekstri verði aukin enn frekar og hlutverk réttargæslumanna útvíkkað enn frekar.** Ríkislögreglustjóri vill benda á nýlegar lagabreytingar um bættar réttarstöðu brotaþola sem tóku gildi 15. júní 2022.¹⁴ Mikilvægt er að sjá hver reynslan verður af þeim lagabreytingum, bæta upplýsingamiðlun til brotaþola m.a. í gegnum mitt.logreglan.is¹⁵ og 112.is¹⁶ og huga að samræmdum leiðbeiningum til réttargæslumanna um hlutverk þeirra og verkefni í þágu brotaþola.
- 7) **Opinber stuðningur verði eflur og úrræðum fjölgað fyrir þolendur kynferðisbrota á aldrinum 14-18 ára.** Ríkislögreglustjóri tekur undir þessa tillögu og ítrekar mikilvægi þess að tryggja börnum nauðsynlega vernd og stuðning. Huga þarf markvisst að afbrotavörnum og samfélagslöggæslu¹⁷, þ.m.t. með mótun samræmdra verklagsreglna vegna barna í viðkvæmri stöðu fyrir lögregluna á landsvísi sem unnið er að¹⁸ og skýrrar lagaskyldu til

¹¹ [Stjórnarráðið](http://stjornarradid.is) | Starfshópur sem falið er að móta tillögur að framtíðarskipulagi í þjónustu vegna ofbeldis (stjornarradid.is)

¹² [Stjórnarráðið](http://stjornarradid.is) | Samræmd heilbrigðisþjónusta vegna kynferðisofbeldis (stjornarradid.is)

¹³ [Stjórnarráðið](http://stjornarradid.is) | Greining unnin á þjónustumiðstöðvum fyrir þolendur ofbeldis (stjornarradid.is)

¹⁴ [Meðferð sakamála og fullnusta refsinga](#) | [Þingmálistar](#) | [Alþingi \(althingi.is\)](http://althingi.is)

¹⁵ [Þjónustugátt lögreglunnar](#) | [Innskráning \(logreglan.is\)](#)

¹⁶ [Leiðarvísir um réttarvörslukerfið, kynferðisofbeldi \(112.is\)](#)

¹⁷ [Stjórnarráðið](http://stjornarradid.is) | [Stórefling í lykilþáttum íslenskrar löggæslu \(stjornarradid.is\)](#)

¹⁸ [Aukið samstarf um stuðning við börn í viðkvæmri stöðu](#) | [Lögreglan \(logreglan.is\)](http://logreglan.is)

RÍKISLÖGREGLUSTJÓRI

Þverfaglegs samráðs og samræmds verklags til að tryggja þolendum vernd og stuðning og gerendum aðstoð til að láta af hegðun sinni.

Fyrir hönd embættis ríkislögreglustjóra

Eygló Harðardóttir

Kristbjörg Fjóra Hrólfsdóttir