

**Skýrsla starfshóps Ríkissaksóknara
um málsmeðferðartíma kynferðisbrota**

Ágúst 2022

Efnisyfirlit

I.	Inngangur	3
II.	Almennt um meðferð nauðgunarmála hjá lögreglu og ákærvaldi	5
III.	Afmörkun verkefnis og aðferðir starfshópsins	7
1.	Almennt um verkefnið	7
2.	Tölfræðileg úttekt	7
3.	Rýni mála	8
IV.	Tölfræðileg úttekt	10
1.	Inngangur	10
2.	Meðferð mála í lögregluhluta málaskrárkerfisins	11
3.	Meðferð mála hjá Héraðssaksóknara	15
4.	Ákvörðun um afgreiðslu mála	16
5.	Kærðar ákvarðanir	16
V.	Niðurstöður rýni mála	18
1.	Inngangur	18
2.	Mál liggja í dvala	18
3.	Mál endursend í rannsókn	19
4.	Tæknirannsóknir og bið eftir gögnum	20
VI.	Tillögur til úrbóta	22
1.	Inngangur	22
2.	Handleiðsla og vistaskipti	22
3.	Forgangsröðun mála	23
4.	Notkun fjarfundabúnaðar við skýrslutökur	23
5.	Rannsókn stafrænna gagna og utanaðkomandi vottorð	24
6.	Skilafundir og takmarkanir á endursendingum mála í heild	24
7.	Rannsókn hætt	25
8.	Samantektir ákæranda	26
9.	Skráningar í málaskrárkerfið	26
VII.	Lokaorð	27

I. Inngangur

Brot gegn nauðgunarákvæði 194. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 (hgl.) eru með alvarlegri brotum í íslenskri refsilöggjöf. Birtist alvarleikinn í því að refsing fyrir brot gegn ákvæðinu varðar fangelsi í að lágmarki 1 ár og allt að 16 árum, sem og í því að dómstólar hafa, í samræmi við refsiramma ákvæðisins, dæmt fremur þungar refsingar fyrir brot gegn ákvæðinu, þ.e. almennt óskilorðsbundna fangelsisvist sem er í árum talin.

Ein af meginreglum sakamálaréttarfars er að úrlausn refsímáls fáið innan hæfilegs tíma. Er hún hluti af meginreglunni um rétt sakaðs manns til réttlátrar málsmeðferðar samkvæmt 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins og 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Meginreglan birtist í ákvæðum laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 (sml.) en samkvæmt 2. mgr. 53. gr. þeirra ber þeim sem rannsaka sakamál að hraða meðferð mála eftir því sem kostur er. Hið sama á við um ákærendur samkvæmt 2. mgr. 18. gr. sömu laga og dómara skv. 1. mgr. 171. gr. laganna. Ríkissaksóknari hefur gefið út almenn fyrirmæli um málsmeðferðartíma, nr. RS: 4/2017, þar sem kveðið er á um að hraða skuli málum þar sem sakarefni tekur til líkamlegs og kynferðislegs ofbeldis. Í sérstökum forgangi skuli vera nauðgunarmál, mál sem varða ofbeldi gagnvart börnum og ofbeldi í nánnum samböndum sem og mál þar sem gerendur eru yngri en 18 ára.

Undanfarin ár og misseri hefur málsmeðferðartími kynferðisbrotamála almennt, þar með talið mála sem varða brot gegn 194. gr. hgl., verið að lengjast. Ekki hefur farið fram hjá starfsfólki lögreglu og ákærvalds sem vinnur við málaflokkinn að róðurinn hefur verið að þyngjast. Hefur langur málsmeðferðartími í málaflokknum einnig verið til umræðu í samfélaginu ekki síst í tengslum við dóma dómstóla þar sem fundið hefur verið að lengd málsmeðferðartíma. Hefur löng málsmeðferð í sumum tilvikum, með vísan til meginreglunnar um réttinn til réttlátrar málsmeðferðar, orðið til þess að refsingar fyrir brot gegn nefndri 194. gr. hafa verið ákvarðaðar skilorðsbundnar að hluta til eða í heild eða óskilorðsbundið fangelsi hefur verið ákvarðað styttra en ella hefði orðið.

Langur málsmeðferðartími er þungbær fyrir þá sem sakamál varðar, bæði brotaþola og sakborninga, og er það hagur þeirra að gangur máls í gegnum kerfið sé sem stytur þannig að ekki þurfi að bíða lengi eftir ákvörðunartöku og endanlegri niðurstöðu málsins. Óhætt er að segja að almennt sé það vilji starfsfólks lögreglu og ákærvalds, sem við málaflokkinn starfar, að meðferð hvers máls gangi eins hratt og kostur er fyrir sig, enda er það í samræmi við lagaskylduna um að hraða meðferð máls, auk þess sem orðið getur íþyngjandi að vinna við mál eftir því sem lengri tími hefur liðið frá því að það kom til kasta lögreglu.

Hinn 19. janúar 2022 skipaði Sigríður J. Friðjónsdóttir, ríkissaksóknari, starfshóp um málsmeðferðartíma kynferðisbrota. Í skipunarbréfi kemur fram að til umræðu hafi verið á vettvangi lögreglustjóra eða lögregluráðs, Héraðssaksóknara og Ríkissaksóknara að mjög gagnlegt væri að rýna þau kynferðisbrotamál þar sem málsmeðferðartíminn væri langur, skoða hvaða atriði það væru sem helst tefðu meðferð málanna og hvort og þá hvernig unnt væri að breyta og bæta verklag og stytta um leið málsmeðferðartíma. Ríkissaksóknari taldi rétt að taka til skoðunar einungis brot gegn 194. gr. hgl. en lét starfshópnum eftir að ákveða til hvaða tímabils rýnivinnan tæki.

Í starfshópinn voru skipuð Dröfn Kjærnested, aðstoðarsaksóknari hjá Héraðssaksóknara, Eyþór Þorbergsson, aðstoðarsaksóknari hjá Lögreglustjóranum á norðurlandi eystra, Guðmundur Sigurðsson, rannsóknarlögreglumaður hjá Lögreglustjóranum á Suðurnesjum, María Káradóttir, aðstoðarsaksóknari og teymisstjóri hjá Lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu, Rannveig Þórisdóttir, sviðstjóri hjá Ríkislögreglustjóra, Ævar Pálmi Pálmason, aðstoðaryfirlögregluþjónn hjá Lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu, og Margrét Unnur Rögnvaldsdóttir, saksóknari hjá Ríkissaksóknara, sem jafnframt stýrði starfi hópsins.

Skýrsla þessi er afurð af vinnu starfshópsins. Í upphafi skýrslunnar er gerð stutt grein fyrir gangi sakamáls hjá lögreglu og ákærvaldi. Þá er gerð grein fyrir starfi starfshópsins og hvaða aðferðir voru notaðar við að rýna mál innan þess málaflokks sem hópurinn hafði til skoðunar. Því næst eru annars vegar settar fram niðurstöður úr þeirri tölfræðilegu rýni sem fór fram með því að nota upplýsingar úr málaskrárkerfi lögreglu og ákærvalds, lögreglukerfinu eða LÖKE, og hins vegar niðurstöður úr þeirri vinnu sem fór fram við rýni einstakra mála. Í lokin eru settar fram tillögur sem starfshópurinn telur og vonast til að geti orðið til að þess að stytta málsmeðferðartímann og bæta málsmeðferðina í málaflokksnum.

II. Almennt um meðferð nauðgunarmála hjá lögreglu og ákærvaldi

Samkvæmt 1. mgr. 52. gr. sml. skal lögregla hvenær sem þess er þörf hefja rannsókn út af vitneskju eða grun um að refsivert brot hafi verið framið hvort sem henni hefur borist kæra eða ekki. Rannsókn kynferðisbrots hefst almennt í kjölfar tilkynningar til lögreglu eða kæru brotaþola.

Fyrirmæli Ríkissaksóknara nr. RS: 2/2018 fjalla um gerð rannsóknaráætlana og greiningu sakamála. Rannsóknaráætlun ber að gera við rannsókn á umfangsmeiri málum s.s. í nauðgunarbrotum. Fyrirmælin kveða á um hvað rannsóknaráætlun felur í sér og skal hún vera skrifleg. Rannsóknaráætlun felur m.a. í sér greiningu á sakarefni, tilgreiningu á rannsóknaraðgerðum, gagnaöflun, öðrum verkefnum og framvindu rannsóknar.

Eftir að rannsókn máls er lokið er málið sent frá rannsóknardeild til ákæranda hjá viðkomandi lögreglustjóraembætti. Ákærandi yfirfer málið og tekur ákvörðun um í hvaða farveg málið skuli sett. Ef ákærandinn telur málið fullrannsakað eftir yfirferð sína er málið framsent Héraðssaksóknara til ákærumeðferðar, sem fer með ákærvald í málum er varða brot gegn 194. gr. hgl. samkvæmt 1. mgr. 23. gr. sml.

Ákærandi hjá lögreglustjóra getur einnig tekið ákvörðun um að hætta rannsókn málsins, telji hann málið ekki fullrannsakað og að frekari rannsókn muni ekki verða til þess fallin að upplýsa um málið þannig að unnt verði að taka ákvörðun um saksókn að rannsókn lokinni, sbr. 4. mgr. 52. gr. sml.

Ákærandi hjá Héraðssaksóknara tekur ákvörðun um saksókn á grundvelli 145. gr. sml. þegar mál telst fullrannsakað. Metur hann hvort að mál telst nægilegt eða líklegt til sakfellis. Ef hann telur svo vera höfðar hann sakamál með útgáfu ákæru samkvæmt 152. gr. sml. en ella fellir hann málið niður samkvæmt nefndri 145. gr. laganna. Hann hefur einnig heimild til þess ákveða að rannsókn máls skuli hætt, líkt og ákærandi hjá lögreglustjóra, og heimild til að falla frá saksókn að tilteknum skilyrðum uppfylltum samkvæmt 146. gr. sml.

Telji ákærandi, hjá lögreglustjóra eða hjá Héraðssaksóknara, málið ekki fullrannsakað er málið endursent til frekari rannsóknar. Eftir að framhaldsrannsókn lýkur er málið sent úr rannsóknardeild til ákæranda hjá viðkomandi lögreglustjóraembætti, sem sendir málið aftur til Héraðssaksóknara.

Ákvarðanir ákæranda hjá lögreglustjórum og Héraðssaksóknara um að hætta rannsókn máls, fella mál niður og falla frá saksókn eru allar kæránlegar til Ríkissaksóknara samkvæmt 6. mgr.

52. gr. og 147. gr. sml. Endurskoðun hinnar kærðu ákvörðunar fer fram hjá Ríkissaksóknara innan þriggja mánaða frá því að honum berst kæran, samkvæmt framangreindum ákvæðum. Ríkissaksóknari ýmist staðfestir kærða ákvörðun eða fellir hana úr gildi, og í slíkum tilvikum annað hvort með fyrirmælum um frekari rannsókn eða útgáfu ákæru. Tímafrestrir á kærustigi eru einu tímafrestrirnir sem kveðið er á um í lögnum að því er varðar meðferð sakamáls hjá lögreglu og ákærvaldi.

Í samræmi við fyrirmæli Ríkissaksóknara nr. RS: 7/2017 á samantekt ákæranda um sönnunarstöðu máls að fylgja máli sem sent er Héraðssaksóknara til ákærumeðferðar. Þar skal koma fram hvort mál sé talið líklegt til sakfellis og þá að hvaða broti eða brotum ákæra gæti beinst. Auk þess skal tiltaka þau atriði sem ákærandi telur að geti haft áhrif á málshöfðun, t.d. mikilvæg sönnunargögn, fjölda vitna, myndbandsupptökur, tæknirannsóknir o.s.frv. Samantekt þessi skal rituð á sérstakt skjal og ekki vera meðal annarra óskjalmerktra fylgiskjala eða skjalmerktra rannsóknargagna.

Hver og einn ferill máls er skráður í málaskrárkerfi lögreglu og ákærvalds. Þannig er t.d. skráð í kerfið þegar mál fer í rannsókn hjá lögreglu og þegar mál fer að lokinni rannsókn til ákæranda lögreglustjóra. Ábyrgur starfsmaður er skráður á hvern og einn feril. Auk þess eru þær ákvarðanir sem teknar eru skráðar í kerfið sem ferill þegar þær eru teknar. Þegar máli er endanlega lokið með ákvörðun er það skráð í feril sem er lokastaða máls samkvæmt kerfinu. Nánar tiltekið þá er mál, sem tekið hefur verið til rannsóknar hjá lögreglu, skráð í lokastöðu þegar rannsókn þess er hætt á grundvelli 4. mgr. 52. gr. sml., vegna þess að ekki hefur verið talinn grundvöllur til að halda rannsókn þess áfram, það hefur verið fellt niður á grundvelli 145. gr. sömu laga, vegna þess að það hefur ekki verið talið nægilegt eða líklegt til sakfellis fyrir dómstólum, fallið hefur verið frá saksókn í því með heimild í 146. gr. sml., eða að endanlegur dómur hefur gengið í því. Þegar ákvörðun er kærð til Ríkissaksóknara fær mál lokastöðu ef ákvörðun lögreglustjóra eða Héraðssaksóknara er staðfest.

III. Afmörkun verkefnis og aðferðir starfshópsins

1. Almenn um verkefnið

Starfshópurinn hittist á sínum fyrsta fundi þann 8. febrúar 2022 og var þá meðal annars ákveðið hvernig starf hópsins yrði afmarkað. Hópurinn fundaði sex sinnum, síðast þann 3. júní 2022, auk þess að vera í rafrænum samskiptum.

Tekin voru til skoðunar mál sem voru til rannsóknar vegna gruns um annað hvort brot gegn 1. eða 2. mgr. 194. gr. hgl. Mengi málanna var ekki afmarkað við mál sem innihéldu aðeins framangreinda málsliði, heldur voru innan þess einnig mál sem innihéldu aðrar málseiningar, þ.e. þar sem til rannsóknar voru önnur brot undir sama málsnúmeri.

Skoðun hópsins á málsmeðferðartíma nauðgunarmála tók til málsmeðferðar hjá bæði lögreglu og ákærvaldi og fram að því að tekin var endanleg ákvörðun í máli, þ.e. ákvörðun um að hætta rannsókn, fella mál niður eða gefa út ákæru. Meðferð mála fyrir dómstólum var hins vegar ekki til sérstakrar skoðunar hjá hópnum enda markmiðið með vinnu starfshópsins ekki að rýna málsmeðferðartíma dómstóla.

Ákveðið var að rýna og greina meðferðartíma málanna með annars vegar tölfræðilegri úttekt, unninni upp úr lögreglukerfinu, og hins vegar með rýni á einstökum málum, þ.e. málum sem höfðu verið lengst til meðferðar í kerfinu og úrtaki mála af handahófi. Hér verður stuttlega gerð grein fyrir hvorri greiningu um sig en í næstu köflum eru teknar saman niðurstöður hinnar tölfræðilegu úttektar og rýni mála.

2. Tölfræðileg úttekt

Undir hina tölfræðilegu úttekt heyrðu mál sem fengu lokastöðu í lögreglukerfinu frá 1. janúar 2016 til 31. desember 2021, en ákveðið var að láta tölfræðitímabilið ná aftur til ársbyrjunar 2016 með það að augnamiði að fá yfirlit yfir þróun undanfarinna ára að því er varðar málafjölda og málsmeðferðartíma. Til að gefa greiningunni aukna dýpt og setja hana í stærra samhengi var málsmeðferðartími allra kynferðisbrota jafnframt skoðaður og leitast þannig við að leggja mat á það hvort þróun málsmeðferðartíma væri eins eða sambærilegur í nauðgunarmálum og í öðrum kynferðisbrotamálum.

Byrjað var á því að skoða þá þætti sem gáfu vísbendingar um þróun á málsmeðferðartíma og eðli þeirrar þróunar. Skoðað var innflæði mála, fjöldi opinna mála við upphaf árs, meðalmálsmeðferðartími í heild sinni og breytingar í dreifingu á meðalmálsmeðferðartíma. Í þeirri greiningu var sérstaklega horft til þess að skoða breytingar í meðalmálsmeðferðartíma

nánar tiltekið hvenær 25%, 50% og 75% málanna voru afgreidd. Með þeim hætti var hægt að greina betur innri dreifingu í málsmeðferðartíma, m.a. hvort meðalmálsmeðferðartími hafi almennt verið að lengjast á tímabilinu eða hvort nokkur óvenju flókin og tímafrek mál, sem taka langan tíma í meðferð, væru að valda því að meðalmálsmeðferðartími væri að lengjast. Þá var dreifing í meðalmálsmeðferðartíma innan ferilsins skoðaður til að greina þróunina þegar mál var í rannsókn og þegar mál var til meðferðar hjá ákærvaldi.

Þar sem kerfi lögreglu er skipt upp í tvö kerfi, málaskrá lögreglu og málaskrá ákærvalds, var í úttektinni annars vegar horft til málsmeðferðar á lögreglustigi, þ.e. í málaskrá lögreglu, en þá er lokaferill nauðgunarmáls skráður þegar rannsókn er hætt eða það er sent til meðferðar hjá Héraðssaksóknara. Hins vegar var horft til heildarferils mála í kerfinu, þ.e. bæði í lögregluhlutanum og ákærvaldshlutanum, en að auki var horft til ákærvaldshluta kerfisins að hluta til, þ.e. varðandi meðferð mála hjá ákærvaldi en ekki dómstólum.

3. Rýni mála

Ákveðið var að afmarka rýni hópsins á einstökum málum við mál sem lokið var á tímabilinu frá 1. janúar 2018 til 31. desember 2021. Lengd tímabilsins var ákveðin fjögur ár til þess að fá betri yfirsýn yfir lengd málsmeðferðar en ef skemmra tímabil hefði verið valið, auk þess að til skoðunar voru mál sem voru til meðferðar áður en heimsfaraldur kórónuveiru skall á með tilheyrandi takmörkunum og röskun á starfsemi stofnana lögreglu og ákærvalds.

Rýnd voru mál sem skráð voru í lokaferil í lögreglukerfinu á þessu tímabili sem leiðir af sér að þar á meðal voru mál sem komu inn á borð lögreglu fyrir framangreint tímabil og að mál, sem voru til meðferðar á tímabilinu en var ólokið við lok þess, komu ekki til skoðunar. Rétt er að nefna í þessu sambandi að mál sem lokið var endanlega með dómi á tímabilinu voru til skoðunar til jafns við mál skráð voru með aðra lokastöðu í lögreglukerfinu, þó svo að dómsmeðferðin sjálf hafi ekki verið til skoðunar í rýnivinnunni.

Vinna starfshópsins við rýni mála var þrjúþætt. Í fyrsta lagi voru rýnd þau 50 mál sem voru með lengstan málsmeðferðartíma í dögum talið á tímabilinu. Ætlunin var að skoða hvaða ástæður hefðu legið að baki hinum langa tíma og hvort eitthvað væri sammerkt með málunum. Í öðru lagi voru rýnd 100 mál af handahófi úr mengi málanna. Með því að rýna mál af handahófi var talið að til skoðunar kæmu mál sem hefðu verið lengi til meðferðar en einnig mál sem úrlausn hefði fengist í innan hæfilegs tíma. Þannig var vonast til að samanburður fengist milli þess hvað einkenndi mál sem voru lengi til meðferðar og hvað einkenndi mál sem gengu fremur hratt í gegnum kerfi lögreglu og ákærvalds.

Loks voru tekin til frekari athugunar 10 mál af þeim málum sem rýnd voru í úrtakinu og sem metin voru af hópnum með of langan málsmeðferðartíma. Ákveðið var að ræða við rannsóknarlögreglumenn, lögreglufulltrúa og ákærrendur, sem unnu að þeim málum, með það að markmiði að rýna málsmeðferðartímamann enn frekar. Voru starfsmennirnir spurðir að því hvað hefði orsakað tafir á meðan málin voru til rannsóknar og eftir að rannsókn lauk hjá

lögreglu og málið var sent ákæranda. Auk þess voru þau spurð hvort, og þá hvernig, hefði verið hægt að flýta meðferð málanna og hvað hefði verið hægt að gera betur.

IV. Tölfræðileg úttekt

1. Inngangur

Hér eru teknar saman upplýsingar um brot gegn 194. gr. hgl. eins og þau birtast í málaskrárkerfi lögreglu. Um er að ræða annars vegar upplýsingar um fjölda mála sem tilkynnt voru til lögreglu ár hvert, miðað við tímasetningu tilkynningar en ekki tímasetningu brots, og hins vegar upplýsingar um fjölda mála sem lauk hjá lögreglustjóraembættum á hverju ári. Til samanburðar er einnig fjallað um þróun í fjölda og meðalafgreiðslutíma allra kynferðisbrota.

Þar sem kerfum lögreglu er skipt upp í tvennt, annars vegar lögregluhluta og hins vegar ákærvaldshluta, eru hér settar fram upplýsingar sem voru annars vegar teknar úr lögregluhluta kerfisins og hins vegar teknar úr kerfinu í heild sinni, þ.e. báðum hlutum þess. Ferill máls í lögregluhluta kerfisins tekur til lögreglurannsóknar máls og meðferðar ákæranda hjá lögreglustjóra. Við mat á niðurstöðum greininga sem byggja á upplýsingum úr báðum kerfum þarf að hafa í huga að ekki er samræmi í skilgreiningum t.a.m. hvað varðar fjölda mála sem er lokið, af því að í lögregluhluta kerfisins telst kynferðisbrotamáli lokið þegar það er sent frá ákæranda hjá lögreglustjóra til embættis Héraðssaksóknara vegna þess að þá flyst málið úr lögregluhluta kerfisins yfir í ákærvaldshlutann. Þegar heildarferill mála er skoðaður þá teljast þau mál sem hafa verið færð yfir í ákærvaldshluta kerfisins opin allt þar til endanleg niðurstaða fæst í þau. Lokastaða máls í þeim hluta er ekki færð í kerfið við útgáfu ákæru, í þeim málum sem höfðað er sakamál í, heldur tekur ákærvaldshlutinn líka til dómsmeðferðar mála þar sem þau mál eru vissulega til meðferðar hjá ákærvaldinu sem sækir málin. Mál sem fara fyrir dómstóla eru færð í lokastöðu í síðasta lagi þegar endanlegur dómur hefur verið birtur fyrir hinum dómfellda.

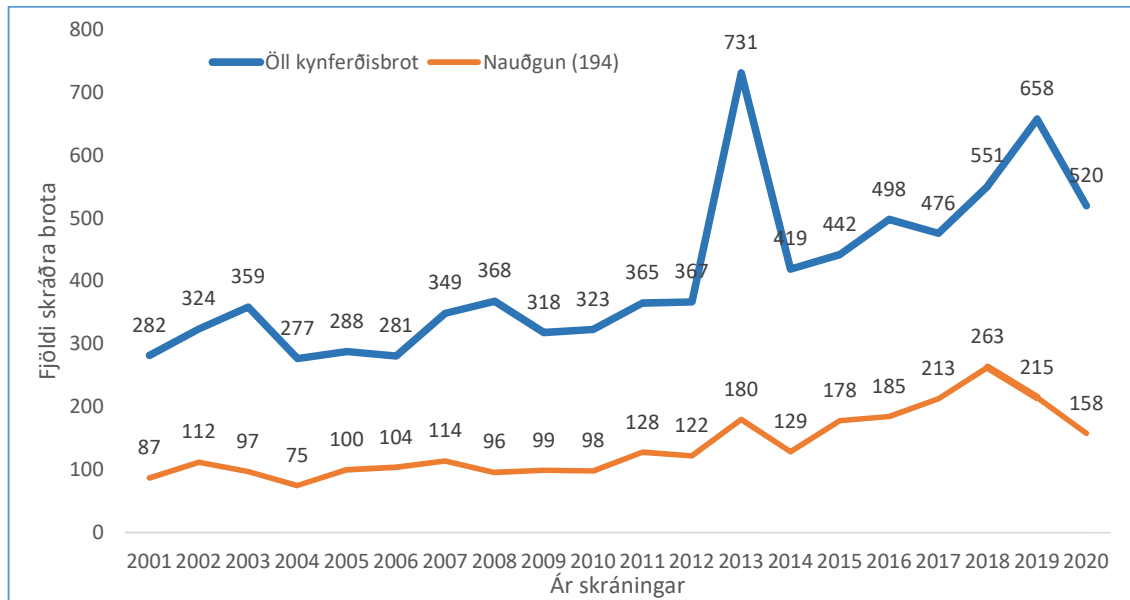
Við þetta er að bæta að þegar mál eru send aftur á milli þessara tveggja hluta málaskrárkerfisins, t.d. þegar ákærandi hjá Héraðssaksóknara sendir mál til frekari rannsóknar eða Ríkissaksóknari fellir ákvörðun um að hætta rannsókn úr gildi, telur kerfið tímenn, í þeim hluta kerfisins sem málið er sent aftur til, frá upphafi máls. Þetta þýðir að sá tími sem málið var til meðferðar í hinum hluta kerfisins dregst ekki frá málsmeðferðartímanum þó svo að málið hafi í raun og veru ekki verið til meðferðar í báðum hlutum kerfisins á sama tíma, þ.e. tímenn sem málið var til meðferðar í hinum hluta kerfisins dregst ekki frá málsmeðferðartímanum.

Með vísan til framangreinds verður að hafa fyrirvara á þeim tölum sem unnið er með hér enda eru þær fyrst og fremst hugsaðar til að sýna hvert mynstrið hefur verið á undanförunum árum í þróun málafjölda og málsmeðferðartíma ekki sem nákvæm mæling. Forsendur eru eins öll árin og þar af leiðandi eru gögnin ávallt samanburðarhæf milli ára.

Til viðbótar við upplýsingar úr lögregluhluta kerfisins eru einnig teknar út og settar fram upplýsingar úr ákærvaldshluta kerfisins, þ.e.a.s. að því er varðar meðferð mála sem voru til afgreiðslu hjá embætti Héraðssaksóknara fram til þess tíma að ákvörðun um afdrif mála var tekin, sem heilt yfir er annað hvort við útgáfu ákæru eða við niðurfellingu máls.

2. Meðferð mála í lögregluhluta málaskrárkerfisins

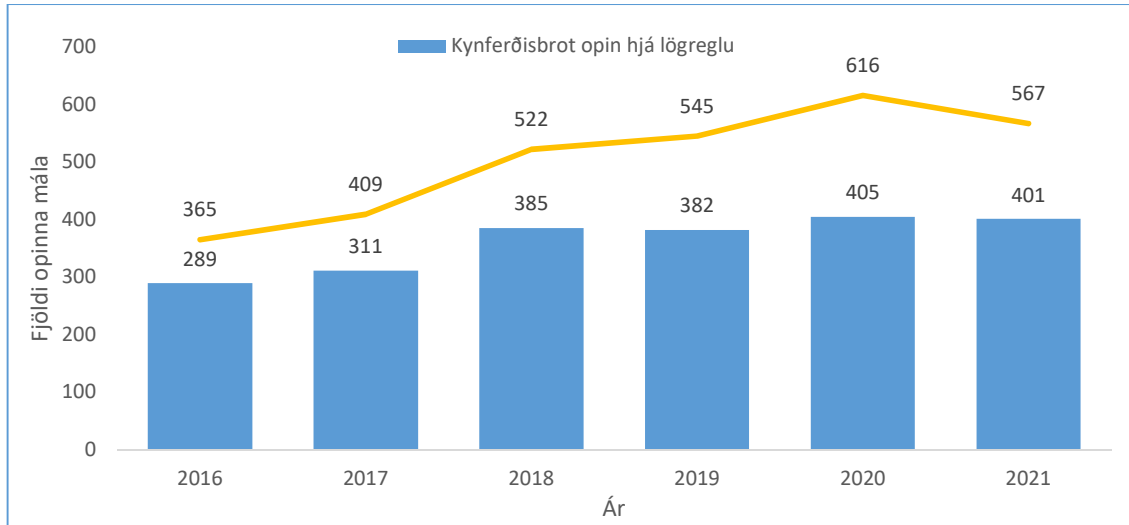
Mynd 1 sýnir fjölda skráðra kynferðisbrota frá árinu 2001 til ársins 2020 og þar af fjölda nauðgunarmála. Um er að ræða hina opinberu tölfræði sem gefin er út af embætti Ríkislögrelustjóra og falla hér undir öll mál sem heyra undir kynferðisbrotakafla almennra hegningarlaga. Settar eru fram upplýsingar um fjölda tilkynninga til lögreglu ár hvert en atvik gætu hafa átt sér stað mun fyrr.



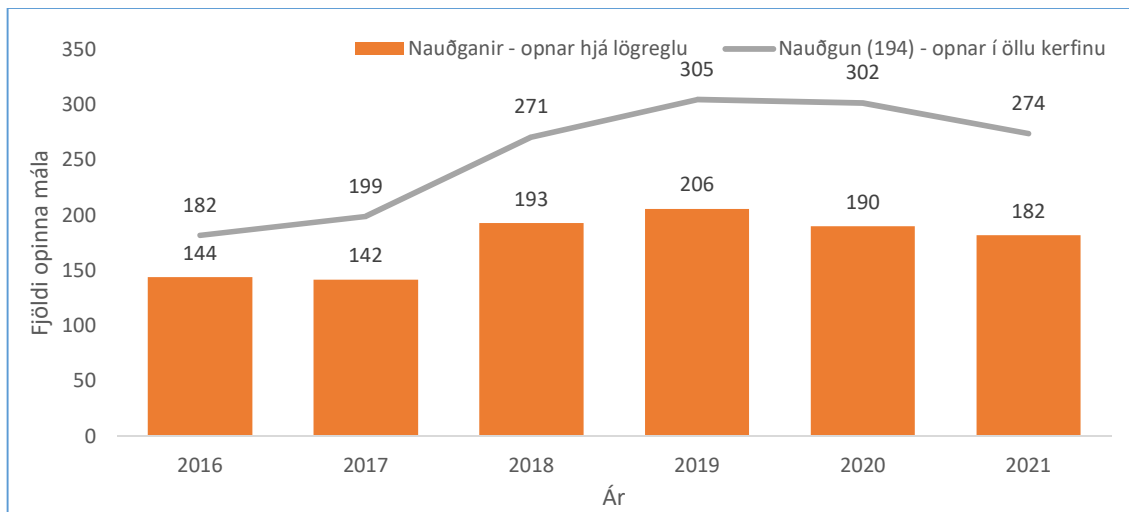
Mynd 1. Fjöldi skráðra kynferðisbrotamála í málaskrárkerfi og þar af fjöldi skráðra nauðgunarmála (brot gegn 194. gr. hgl.) á árunum 2001 til 2020.

Sjá má að skráðum brotum hefur fjölgað verulega, sérstaklega eftir árið 2014. Fram kemur að miklar sveiflur geta verið í tölunum milli ára en skýrist það einkum vegna einstakra mála þar sem sami einstaklingur er grunaður um mörg brot. Hér er unnið nánar með greiningu mála sem fengu lokastöðu á árunum frá 2016 til 2021 en ákveðið var að hafa þann háttinn á til að ná inn í greininguna nokkrum árum sem ekki einkenndust af heimsfaraldri COVID-19, en samkomutakmarkanir og lokanir vinnustaða, sem faraldurinn hafði í för með sér, hafa eflaust haft áhrif á fjölda brota og vinnsluhraða í þessum málaflokki líkt og á öðrum vettvangi og ber að hafa það í huga við mat á þeim niðurstöðum greininga sem fram koma hér.

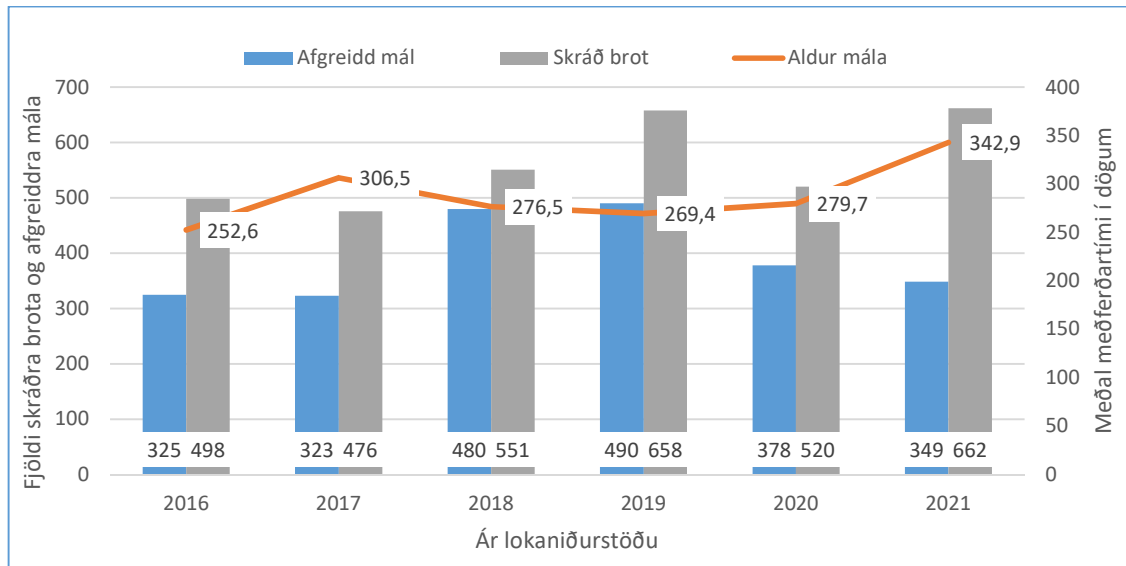
Myndir 2 og 3 sýna fjölda allra kynferðisbrotamála annars vegar og fjölda nauðgunarmála hins vegar, sem opin voru við upphaf hvers árs á tímabilinu frá 2016 til 2021, annars vegar í lögregluhluta kerfisins og hins vegar í bæði lögregluhlutanum og ákærvaldshlutanum. Fram kemur að málum sem opin eru við upphaf árs hefur fjölgað nokkuð og er fjölgunin mest milli árána 2017 og 2018. Gefa þessar upplýsingar vísbendingar um að fleiri mál séu að koma inn í réttarkerfið en það ræður við og hefur það í för með sér að málin safnast upp.



Mynd 2. Fjöldi opinna kynferðisbrotamála við upphaf hvers árs, annars vegar í lögregluhluta kerfisins og hins vegar heildarfjöldi opinna mála í lögreglu- og ákærvaldshluta á árunum 2016 til 2021.



Mynd 3. Fjöldi opinna nauðgunarmála við upphaf hvers árs, annars vegar í lögregluhluta kerfisins og hins vegar heildarfjöldi opinna mála í lögreglu- og ákærvaldshluta á árunum 2016 til 2021.



Mynd 4. Fjöldi skráðra kynferðisbrota, fjöldi afgreiddra mála og meðalafgreiðslutími lokinna mála í lögregluhluta kerfisins frá 2016 til 2021.

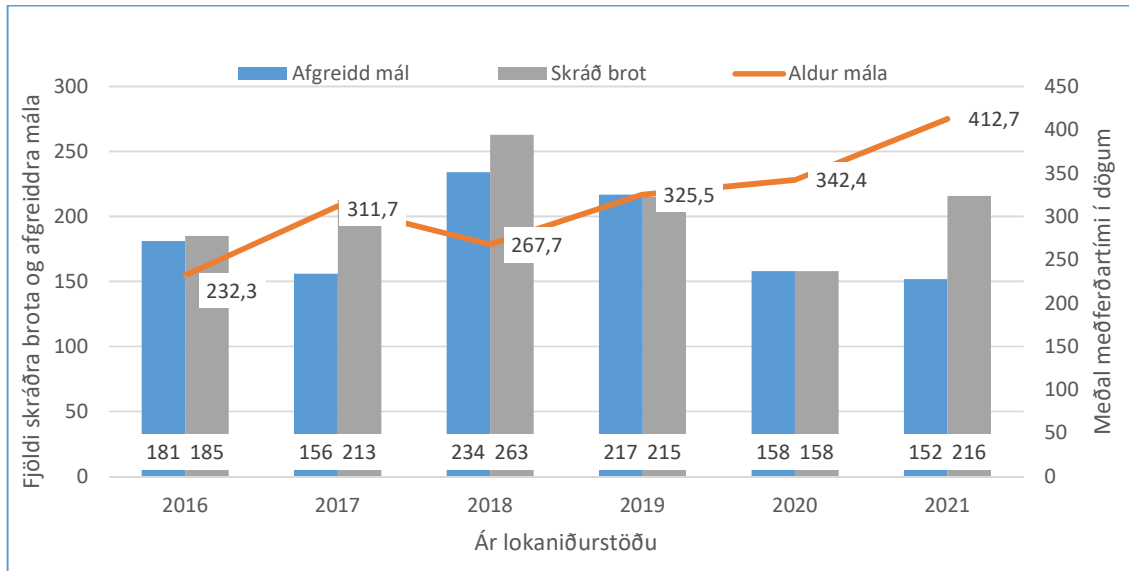
Mynd 4 sýnir heildarfjölda skráðra kynferðisbrotamála, fjölda afgreiddra mála og meðalaldur þeirra. Sjá má að kynferðisbrotamálum hefur fjölgað verulega á tímabilinu og á árinu 2021 voru skráð 33% fleiri kynferðisbrotamál en á árinu 2016. Á sama tíma hefur afgreiddum málum fjölgað, sérstaklega á árunum 2018 og 2019, en á árinu 2021 voru afgreidd 7% fleiri kynferðisbrotamál en á árinu 2016. Þrátt fyrir aukin afköst hefur málsmeðferðartíminn lengst á sama tíma. Þannig voru mál sem lokið var árið 2021 að meðaltali 343 daga til meðferðar hjá lögreglu og ákærendum lögreglustjóraembættanna samanborið við 253 daga meðal málsmeðferðartíma mála sem lauk á árinu 2016. Þetta bendir til þess að það hafi tekið að jafnaði um 36% lengri tíma, eða 90 dögum lengur, að afgreiða kynferðisbrot sem lauk árið 2021 en það tók árið 2016.

Mynd 5 sýnir sömu upplýsingar fyrir nauðgunarmál. Fram kemur að frá 2016 til 2021 hefur skráðum málum fjölgað um 17% en nokkrar sveiflur eru á milli ára. Á sama tíma hefur afgreiddum málum fækkað um 9% og málsmeðferðartími lengst um 77%, þ.e. málum sem lauk árið 2021 voru að jafnaði 180 dögum lengur til meðferðar hjá lögreglu og ákærendum lögreglustjóra en málum sem lauk árið 2016.

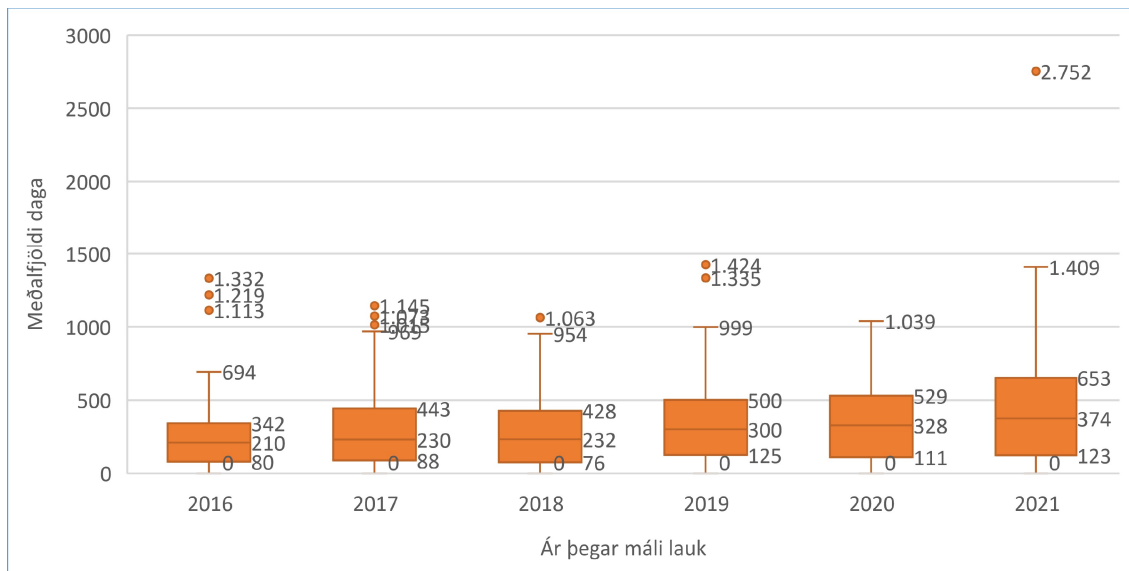
Af þessu má sjá að ef lítið er til ársins 2016 sem viðmiðunarárs þá hefur málsmeðferðartími kynferðisbrota lengst töluvert og þá sérstaklega málsmeðferðartími nauðgana. Á sama tíma hefur flæði mála inn í kerfið aukist en fjöldi afgreiddra mála hefur dregist saman.

Mynd 6 sýnir þessa þróun enn betur en þar má sjá fjölda daga sem það tók að afgreiða 25% nauðgunarmála að jafnaði, 50% málanna og 75% þeirra. Fram kemur að árið 2016 var að jafnaði búið að afgreiða um fjórðung nauðgunarmála eftir 80 daga en árið 2021 var búið að afgreiða fjórðung málanna eftir 123 daga. Árið 2016 búið að afgreiða um helming nauðgunarmála eftir 210 daga en árið 2021 var búið að afgreiða um helming málanna eftir 374

daga. Meðalafgreiðslutími þeirra nauðgunarmála sem fengu hvað hröðustu afgreiðsluna hjá lögreglu lengdist þannig um fimm mánuði. Þá má sjá á mynd 6 að árið 2016 var komin lokastaða hjá lögreglu í um 75% nauðgunarmála eftir 342 daga en árið 2021 var búið að ljúka sama hlutfalli mála hjá lögreglu eftir 653 daga. Virðist þetta benda til þess að almennt taka öll mál lengri tíma í afgreiðslu á lögreglustigi.



Mynd 5. Fjöldi skráðra nauðgunarmála, fjöldi afgreiddra mála og meðalafgreiðslutími lokinna mála hjá lögregluhluta kerfisins frá 2016 til 2021.



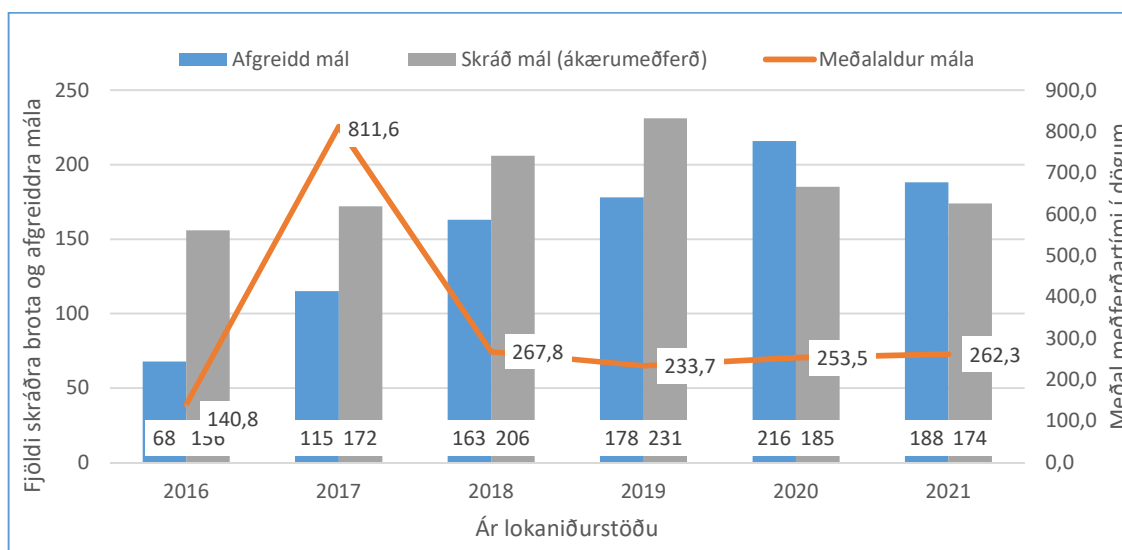
Mynd 6. Dreifing meðalafgreiðslutíma nauðgunarmála í lögregluhluta kerfisins frá 2016 til 2021, tiltekið eftir því ári sem mál var skráð í lokastöðu.

Tafla 1. Hlutfall lokinna mála og meðalafgreiðslutími nauðgunarmála í dögum talið, í lögregluhluta kerfisins frá 2016 til 2021, tiltekið eftir því ári sem mál var skráð í lokastöðu.

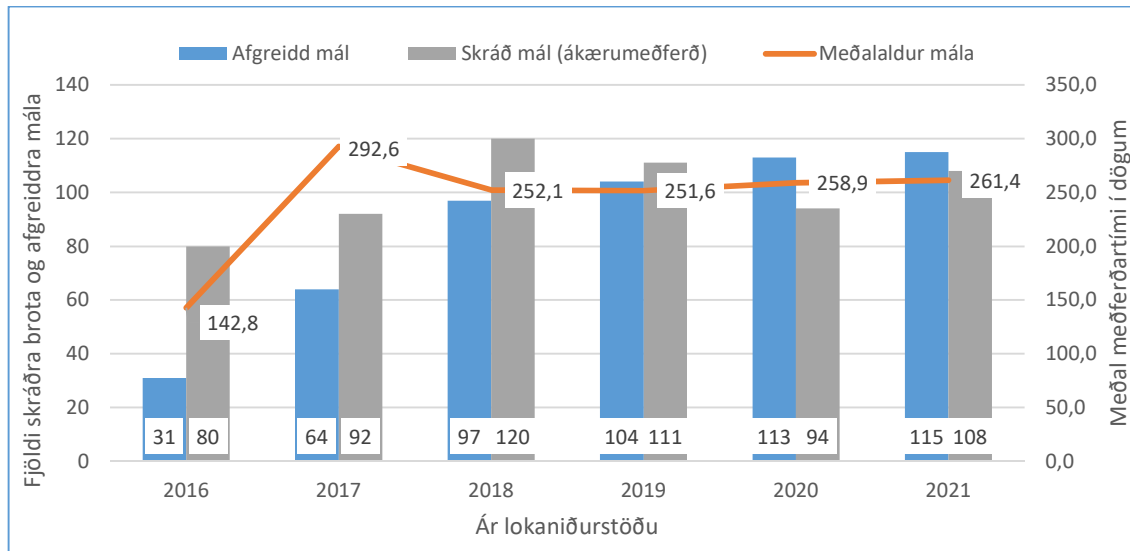
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
25% mála lokið	80,2	88,2	75,6	125	111,2	122,7
50% mála lokið	210	230	232	300	328	374
75% mála lokið	342	443	428	500	529	652

3. Meðferð mála hjá Héraðssaksóknara

Þegar fjöldi afgreiddra mála og málsmeðferðartími í ákærvaldshluta málaskrárkerfisins er skoðaður, þ.e. í meðferð hjá embætti Héraðssaksóknara, fram til þess að tekin er ákvörðun um afdrif máls, kemur svipuð niðurstaða fram og varðandi lögregluhluta kerfisins, bæði hvað varðar kynferðisbrotamál almennt og nauðgunarmál. Hins vegar má sjá að hjá Héraðssaksóknara hefur meðalmálsmeðferðartími mála eftir árið 2018 haldist nokkuð stöðugur í stað þess að halda áfram að lengjast. Benda má á að embætti Héraðssaksóknara var stofnað þann 1. janúar 2016, sbr. lög nr. 47/2015, en fram til þess tíma hafði ákærvaldið í kynferðisbrotamálum verið hjá embætti Ríkissaksóknara.



Mynd 7. Öll kynferðisbrot sem skráð voru hjá Héraðssaksóknara (ákærumeðferð), mál sem voru afgreidd að einhverju leyti (þ.e. til dæmis með útgáfu ákæru eða endursendingu í rannsókn) hjá Héraðssaksóknara og málsmeðferðartími hjá Héraðssaksóknara í málum sem skráð voru í lokastöðu á árunum 2016 til 2021.



Mynd 8. Öll nauðgunarmál sem skráð voru hjá Héraðssaksóknara (ákærumeðferð), mál sem voru afgreidd að einhverju leyti hjá Héraðssaksóknara og málsmeðferðartími hjá Héraðssaksóknara í málum sem skráð voru í lokastöðu á árunum 2016 til 2021.

4. Ákvörðun um afgreiðslu mála

Þegar afgreiðsla mála á árunum 2016 til 2021 er skoðuð þá má sjá að rannsókn var hætt í kringum 50 til 60% kynferðisbrotamála. Á sama tíma og afgreiddum málum í öllu kerfinu fjölgaði (22% aukning frá 2016 til 2021) þá lækkaði hlutfall mála sem lokið var með því að hætta rannsókn hjá lögreglu (skv. 4. mgr. 52. gr. sml.) sem þýðir að mál voru send í auknum mæli til meðferðar hjá Héraðssaksóknara. Sömu þróun má sjá hvað varðar afgreiðslu nauðgunarmála en fjölgun var í afgreiddum málum árin 2018 og 2019 en svipaður fjöldi mála var afgreiddur árið 2021 og árið 2016. Hins vegar hefur hlutfall nauðgunarmála þar sem ákveðið er að hætta rannsókn lækkað verulega á tímabilinu en 64% þeirra mála sem lokið var árið 2016 var lokið með því að hætta rannsókn en 29% mála árið 2021. Þegar samhliða er litið til fjölda mála sem felld voru niður hjá Héraðssaksóknara má sjá að um tilfærslu er að ræða á tímabilinu, þ.e. í stað þess að málum sé lokið með ákvörðun ákæranda hjá lögreglustjóra um að hætta rannsókn í þeim, þá er málum í auknum mæli lokið með ákvörðun ákæranda hjá Héraðssaksóknara um niðurfellingu. Þetta sést m.a. af því að hlutfall mála sem ákært er í hefur haldist nokkuð stöðugt á tímabilinu en 15 til 20% allra kynferðisbrotamála (að meðaltali um 16% á tímabilinu) fara fyrir dómstóla með höfðun sakamáls. Sama niðurstaða kemur í ljós þegar málsmeðferð nauðgunarmála er skoðuð sérstaklega.

5. Kærðar ákvarðanir

Með lagabreytingu nr. 47/2015 og stofnun embættis Héraðssaksóknara þann 1. janúar 2016 var lögfest kærheimild til Ríkissaksóknara í kynferðisbrotamálum sem felld eru niður af ákærvaldshafanum í málaflokknum. Fyrir breytinguna hafði Ríkissaksóknari ákærvaldið í

málaflokknum og engin kærueheimild var til staðar vegna slíkra ákvarðana. Athygli vekur að á tímabilinu, sem til skoðunar er, varð annars vegar mikil fjölgun mála þar sem ákvörðun um að hætta rannsókn eða fella mál niður var kærð til Ríkissaksóknara og hins vegar fjölgaði tilvikum þar sem mál voru send aftur til rannsóknar.

Hvað varðar kærðar ákvarðanir þá má sjá að af þeim kynferðisbrotamálum þar sem rannsókn var hætt eða mál felld niður árið 2016 var ákvörðunin kærð til Ríkissaksóknara í 18 málum en í 74 málum árið 2021 sem er rúmlega fjórföldun mála á tímabilinu. Hið sama á við þegar nauðgunarmálin eru skoðuð en ákvörðun um að hætta rannsókn eða fella mál niður varð kærð til Ríkissaksóknara í 8 málum árið 2016 en í 48 málum árið 2021 sem er sexföldun mála. Afgreiðslutími Ríkissaksóknara á ákvörðunum lögreglustjóra eða Héraðssaksóknara bætist því við málsmeðferðartímann og skýrir að hluta til lengingu á meðalmálsmeðferðartíma. Að jafnaði er Ríkissaksóknari þrjú mánuði að taka afstöðu til kærðrar ákvörðunar og hefur afgreiðslutíminn haldist nokkuð stöðugur á tímabilinu. Þessu til viðbótar bætist að jafnaði mánuður við málsmeðferðartíma þeirra mála sem eru kærð til Ríkissaksóknara, sem er sá lögbundni frestur sem brotaþoli hefur til að taka ákvörðun um að kæra ákvörðun lögreglu eða Héraðssaksóknara. Af þessu leiðir að gera má ráð fyrir að málsmeðferð þeirra mála sem sættu kæru til Ríkissaksóknara hafi verið allt að fjórum mánuðum lengri en þeirra mála sem ekki sættu slíkri málsmeðferð, sem árið 2016 voru 5% nauðgunarmála og 30% nauðgunarmála árið 2021.

Þá hefur fjöldi mála sem send eru aftur til rannsóknar aukist verulega en 8 þeirra nauðgunarmála sem fengu lokastöðu árið 2016 var vísað einu sinni eða oftur aftur til rannsóknar en það sama á við um 21 þeirra mála sem fengu lokastöðu árið 2021. Hlutfallsleg aukning endursendinga mála til frekari rannsóknar er þannig nokkur.

V. Niðurstöður rýni mála

1. Inngangur

Eins og framangreind tölfræði sýnir tekur meðferð nauðgunarmála almennt langan tíma og málsmeðferðartími hefur almennt séð lengst á þeim árum sem tekin voru til skoðunar. Við rýni á einstökum málum samkvæmt handahófskenndu úrtaki var fyrst og fremst verið að skoða hvaða atriði það væru sem helst tefðu meðferð mála sem voru með langan málsmeðferðartíma. Dæmi voru um að rannsókn mála hefði einungis tekið nokkra daga á meðan önnur sambærileg mál voru í rannsókn mánuðum saman.

Þegar málin sem höfðu verið hvað lengst til meðferðar í kerfinu voru skoðuð, þ.e. þau 50 mál sem voru elst í dögum talið, kom í ljós að mörg þeirra voru í reynd ekki til meðferðar allan tímann. Það sem einkenndi þau mál var að þeim hafði verið lokað á fyrri stigum og þau endurupptekin síðar. Það hafði í för með sér að heildartími málsmeðferðarinnar var talinn af kerfinu alveg frá því mál var fyrst skráð og þar til því var endanlega lokið eftir endurupptökuna, þrátt fyrir að málið hefði í raun verið lokað stóran hluta tímans. Framangreint varð þess valdandi að skekkja varð í raunverulegum heildartíma málsmeðferðar. Önnur mál voru hins vegar mjög lengi til meðferðar án þess að það yrði skýrt með framangreindu.

Dæmi var um að beiðni um aðstoð annars ríkis um skýrslutökur og undirbúningur hennar hefði valdið miklum töfum á málsmeðferð. Þá voru dæmi um að málsliður nauðgunarákvæðisins hefði ranglega verið skráður inn í mál sem vörðuðu í raun annað sakarefni og í slíku tilviki var dæmi þess að dregist hefði úr hófi að skrá ferilinn rannsókn hætt þó svo að rannsókn hefði í reynd verið hætt mun fyrr.

Í þessum kafla er að öðru leyti en að framan greinir gerð grein fyrir þeim atriðum sem starfshópurinn taldi að einkenndu öðru fremur þau mál sem rýnd voru og höfðu langan málsmeðferðartíma.

2. Mál liggja í dvala

Við rýni málanna mátti sjá að stór hluti þeirra lá á einhverju stigi í dvala og engar rannsóknaraðgerðir voru í gangi eða önnur meðferð. Þannig voru 150 ferlar í 148 nauðgunarmálum sem lauk á árunum 2016 til 2021 lengri en ár á meðan málin voru til meðferðar hjá lögreglu eða ákærvaldi. Því má segja að á tímabilinu hafi 13% mála legið óhreyfð í ár eða meira á meðan þau voru til meðferðar. Í eingöngu þremur þessara mála var um að ræða skráningu á ferlinum *í bið*.

Í rannsóknardeildum voru mörg mál sem lágu óhreyfð í upphafi rannsóknar, eftir fyrstu skýrslutökum, og áður en frekari rannsókn fór fram. Þá mátti auk þess sjá mál þar sem rannsókn var komin vel á veg en stöðvaðist svo til lengri eða skemmri tíma í miðri rannsókn. Loks voru mál sem lágu í rannsóknardeildum eftir að rannsókn var lokið og áður en þau voru send ákæranda. Í sumum tilvikum lágu mál óhreyfð oftar en einu sinni í ferlinu.

Nánara rýni og viðtöl við rannsóknarlögreglumenn og lögreglufulltrúa skýrðu þetta að einhverju leyti. Helsta skýringin á því að málin lágu í dvala var sú að það vantaði fleira fólk til að rannsaka þau. Fram kom að ekki hafi unnist tími til að sinna tilteknu máli af festu því að á sama tíma hafi viðkomandi starfsmaður haft mörg önnur mál til meðferðar sem hann hafi þurft að vinna í. Einnig kom fram að í einhverjum tilvikum hafi reynst erfitt að ná í einstaka vitni eða aðila og að erfiðlega hafi gengið að fá fólk til að mæta í skýrslutöku á lögreglustöð. Af þeim 148 málum sem lágu óhreyfð í meira en ár í einhverjum ferli þá voru 59 þeirra kyrr í rannsóknardeild í ár eða meira.

Mörg málanna, eða 38 af 148, lágu lengi óhreyfð á ákærusviðum lögreglustjóraembættanna áður en þau voru afgreidd eða send Héraðssaksóknara til ákærumeðferðar. Flest málin sem send voru til meðferðar hjá Héraðssaksóknara lágu þar í nokkra mánuði áður en þau voru afgreidd með útgáfu ákæru eða niðurfellingu máls. Helsta skýringin á þessum tölum samkvæmt viðtölum við ákærendur hjá embættum lögreglustjóra og Héraðssaksóknara var sú sama og kom fram hjá rannsóknarlögreglumönnum og lögreglufulltrúum, þ.e. of mikill málafjöldi og mannekla. Fram kom að ítrekað kæmu inn á borð ákæranda forgangsmál sem taka þyrfti fram yfir þau mál sem biðu afgreiðslu, þ.e. einkum mál þar sem sakborningar sættu þvingunarráðstöfunum.

Ákærendur lögreglustjóra nefndu einnig að mikil vinna færi í að yfirfara málin og semja samantekt ákæranda um sönnunarstöðu máls í samræmi við fyrirmæli Ríkissaksóknara nr. RS: 7/2017 áður en mál væru send Héraðssaksóknara. Þetta yrði til þess að mál biðu of lengi á ákærusviði þar til tími gæfist til að semja samantekt enda gerðu fyrirmæli Ríkissaksóknara ráð fyrir að þar væru tiltekin öll þau atriði sem ákærandi teldi að áhrif gæti haft á málshöfðun. Samkvæmt ákærendum hjá Héraðssaksóknara eru þessar samantektir óþarflega ítarlegar og hafa takmarkað vægi við yfirferð á málunum, ekki síst í ljósi þess að öllum nauðgunarmálum fylgir einnig rannsóknaráætlun í samræmi við fyrirmæli Ríkissaksóknara nr. RS: 2/2018 með yfirliti yfir skýrslutökum og önnur sönnunargögn úr rannsókninni.

Það er mat starfshópsins að við rýni málanna hafi komið berlega í ljós samkvæmt framangreindu að of fáar hendur eru til þess að vinna verkin í þessum málaflokki, bæði við rannsókn mála og meðferð ákærvalds, og að of mörg mál liggi of lengi í dvala af þeim sökum. Er framangreint einnig í samræmi við reynslu þeirra sem starfshópin skipa.

3. Mál endursend í rannsókn

Við greiningu þeirra mála sem höfðu langan málsmeðferðartíma mátti sjá að mörg þeirra höfðu verið endursend til frekari rannsóknar hjá viðkomandi embætti eða send til rannsóknar hjá

öðrum embættum. Voru mörg málanna endursend frá ákærusviðum lögreglustjóraembættanna aftur í rannsóknardeildir. Einnig voru mál oft á tíðum endursend frá embætti Héraðssaksóknara til frekari rannsóknar, og þá með viðkomu á ákærusviðum embættanna. Sjá mátti að mörg mál höfðu verið send ítrekað á milli ákæruvalds og rannsóknardeilda. Þessar endursendingar á milli deilda og embætta ollu miklum töfum og mátti sjá að mörg málanna lágu um nokkurt skeið á hverju stigi áður en þau voru send áfram til frekari meðferðar. Vísbendingar um þessa þróun koma fram í fjölda ferla sem skráðir eru á mál. Þannig hefur tilvikum þar sem mál er skráð oftar en einu sinni í rannsókn fjölgað nokkuð á tímabilinu, en slíkt átti við um tæplega 25% nauðgunarmála sem skráð voru í lokastöðu árið 2016 en 43% nauðgunarmála sem fengu lokastöðu árið 2021.

Við rýni málanna mátti sjá að sum málin höfðu verð endursend með fyrirmæli um frekari gagnaöflun, s.s. til öflunar vottorða. Í öðrum málum gaf ákærandi fyrirmæli um frekari rannsóknaraðgerðir, s.s. DNA-rannsókn, rannsókn á sínum, tölvum og stafrænum gögnum. Loks voru mál endursend með fyrirmælum um frekari skýrslutökur af aðilum og vitnum.

Viðtöl við rannsóknarlögreglumenn, lögreglufulltrúa og ákærendur leiddu í ljós að það væri nokkuð misjafnt eftir ákærendum og málum hvort málin væru endursend í heild sinni eða hvort rannsóknarfyrirmæli væru gefin um einstakar rannsóknaraðgerðir, án þess að málin sjálf væru endursend á milli deilda eða embætta. Þannig má sjá að í framkvæmd er ekki eitt tiltekið verklag hvað þetta varðar.

Að áliti starfshópsins má draga þá ályktun að málsmeðferðin lengist fremur ef mál er sent í heild sinni milli deilda eða embætta heldur en ef gefin eru rannsóknarfyrirmæli um aðeins þá eða þær rannsóknaraðgerðir sem fyrirmælin varða.

4. Tæknirannsóknir og bið eftir gögnum

Mikil aukning hefur orðið á síðustu árum á því að afla þurfi stafrænna gagna við rannsókn nauðgunarmála. Ber þar helst að nefna myndefni, samskipti á samfélagsmiðlum og önnur símasamskipti. Í sumum tilvikum má afrita samskipti í gegnum aðgang á viðkomandi miðli en í öðrum tilvikum er nauðsynlegt að afrita símtæki eða annan tölvubúnað.

Samkvæmt viðtölum við rannsóknarlögreglumenn og lögreglufulltrúa þá ollu slíkar tæknirannsóknir oft töfum, þar sem fáir tæknimenn væru að sinna þessu og oft mikil vinna að fara í gegnum og afmarka mikið magn gagna. Símarannsóknir eru orðnar mjög umfangsmiklar og þá sérstaklega í ljósi þess hve minni símanna eru orðin stór sem leiðir af sér að mikið er af gögnum sem þarf að yfirfara. Þá hefur aukist að við rannsóknir á samskiptum á samfélagsmiðlum þurfi að senda réttarbeiðnir til annars ríkis eða viðkomandi samfélagsmiðils um afhendingu gagna sem getur verið mjög tímafrekt.

Við rannsókn nauðgunarmála þarf gjarnan að kalla eftir vottorðum. Má þar sem dæmi nefna vottorð sálfræðinga, lækna og annarra heilbrigðisstarfsmanna sem og vottorða frá miðstöðvum fyrir þolendur kynferðisbrota um viðtöl. Við yfirferð málanna mátti sjá að einhverjum tilvikum

leið langur tími frá því kallað var eftir þessum gögnum og þar til þau bárust lögreglu sem olli í þeim tilvikum töfum á meðferð málanna.

VI. Tillögur til úrbóta

1. Inngangur

Í skipunarbréfi Ríkissaksóknara kemur fram að gagnlegt væri að rýna þau kynferðisbrotamál þar sem málsmeðferðartíminn væri langur, skoða hvaða atriði það væru sem helst tefðu meðferð málanna og hvort og þá hvernig unnt væri að breyta verklagi og bæta það og stytta um leið málsmeðferðartíma. Að framan hefur verið farið yfir það helsta sem fram kom í rýnivinnu hópsins. Út frá þeirri vinnu telur starfshópurinn að tækifæri séu til úrbóta á verklagi sem gæti gagnast til að stytta málsmeðferðartímann í málaflokknum og eru tillögur í því efni settar fram í kafla þessum.

Fram hjá því verður þó ekki litið að líkt og að framan greinir er helsta niðurstaða hópsins að það sem einkennir fyrst og fremst mál með langan málsmeðferðartíma er að mál liggja til lengri eða skemmri tíma óhreyfð og að ástæða þess sé fyrst og fremst sú að ekki er til staðar mannskapur til að vinna málin innan hæfilegs tíma. Á þetta við á öllum stigum máls, þ.e. í rannsókn, við meðferð ákærvalds hjá lögreglustjórum, Héraðssaksóknara og Ríkissaksóknara á kærustigi. Með mikilli fjölgun skráðra kynferðisbrota og flóknari rannsóknnum, meðal annars vegna öflunar stafrænna sönnunargagna, hefur illa gengið að ná tókum á málsmeðferðartímanum. Þó leita megi ýmissa leiða til að bæta verklag við málsmeðferðina þá er að mati starfshópsins brýnt að fjölga starfsfólki hjá lögreglu og ákærvaldi til þess að þess að málsmeðferðartíminn í málaflokknum verði viðunandi og til þess að tryggja gæði rannsókna og saksókna þessara mála.

Eftirtalin atriði um breytt og/eða bætt verklag leggur starfshópurinn til í því skyni að leitast við að stytta málsmeðferðartíma kynferðisbrota.

2. Handleiðsla og vistaskipti

Í viðtölum við rannsóknarlögreglumenn, lögreglufulltrúa og ákærrendur kom fram að starfsfólk sé með samviskubit yfir því að ná ekki að sinna verkefnum sínum og upplifunin sé oft á tíðum að vera eins og hamstur á hjóli. Að mati starfshópsins er því ekki aðeins mikilvægt að fjölga starfsfólki heldur þarf ekki síður að hlúa að starfsfólki enda mikilvægt að halda í starfsfólk sem þegar hefur þekkingu og reynslu af málaflokknum. Hér verða settar fram nokkrar hugmyndir sem telja má að falli að hvoru tveggja, að hlúa að starfsfólki og að bæta verklag.

Lagt er til að þeir starfsmenn sem koma nýir til starfa í málaflokknum, bæði hjá lögreglu og ákærvaldi, fái skipulagða þjálfun og kennslu af hendi reyndari starfsmanna, til að mynda eftir

verklagi um handleiðslu. Slíkt kann ekki aðeins að vera til gagns fyrir nýja starfsmenn heldur einnig þá sem handleiða.

Til þess að nýta þá þekkingu sem þegar er til staðar í mannauðnum gæti reynst gagnlegt að bjóða upp á flæði starfsfólks á milli embætta þannig að starfsmaður hefði kost á því að fara í vistaskipti í tiltekinn tíma. Bæði rannsakendur og ákærendur gætu með þeim hætti borið saman og miðlað reynslu sín á milli.

Þá er lagt til að komið verði á fót skipulögðum heimsóknnum ákærenda sem flytja kynferðisbrotamál fyrir dómstólum, til skemmri eða lengri tíma, eða sem hluta af vistaskiptum, til lögregluembætta með það að markmiði að miðla þekkingu og reynslu af sönnunarfærslu og sönnunarmati í málaflokknum til ákærenda sem hafa það verkefni að yfirfara mál og meta hvort rannsókn sé lokið. Þetta gæti einnig leitt til aukins samræmis á landsvísu.

3. Forgangsröðun mála

Eins og lesa má út úr tölfræðilegum niðurstöðum þá hefur kynferðisbrotamálum farið fjölgandi á síðustu árum. Þetta á ekki bara við um nauðgunarmál heldur hefur öðrum kynferðisbrotamálum ekki síður farið fjölgandi. Það er ekki alltaf tenging á milli umfangs rannsókna og alvarleika brota sem þýðir að umfang rannsókna á minni brotum er oft og tíðum jafnmikil eða meiri en á alvarlegri brotum.

Eins og vikið var að í inngangsorðum skýrslu þessarar er kveðið á um forgangsröðun tiltekinna málaflokka í fyrirmælum Ríkissaksóknara nr. RS: 4/2017. Mál sem varða líkamlegt og kynferðislegt ofbeldi eiga að vera í forgangi. Af greiningum starfshópsins, m.a. samtölum við rannsóknarlögreglumenn, lögreglufulltrúa og ákærendur, sem starfa við málaflokkinn, sem og reynslu þeirra sem starfshópin skipa, er ljóst að starfsfólk hefur á borði sínu mörg forgangsmál á sama tíma og í mörgum tilvikum aðeins forgangsmál.

Ef nýta á sem best þann mannafla sem nú þegar er til staðar að rannsaka og afgreiða þessi mál og stytta málsmeðferðartíma brotanna, sem hafa sérstakan forgang samkvæmt framangreindum fyrirmælunum, gæti þurft að endurskoða fyrirmælin. Verði þau endurskoðuð er lagt til að kveðið verði með nánari hætti á um hvaða málaflokkur eða málaflokkar skuli hafa mestan forgang, hvaða málaflokkur eða -flokkar næstan forgang þar á eftir o.s.frv. og/eða til hvaða atriða skuli horfa til þegar málum er forgangsraðað. Einnig kann að vera til bóta að kveðið væri nánar á um hvar í forgangsröðuninni þeir málaflokkar, sem hafa samkvæmt fyrirmælum forgang en ekki sérstakan forgang, eigi að liggja innbyrðis.

4. Notkun fjarfundabúnaðar við skýrslutökur

Eins og að framan greinir voru í einhverjum tilvikum tafir á rannsókna mála þar sem erfitt reyndist að ná í aðila eða vitni og að fá einstaklinga til að mæta í skýrslutöku á lögreglustöð. Með bráðabirgðaákvæði X við lög um meðferð sakamála, sbr. lög nr. 32/2020, nr. 121/2020

og nr. 136/021, var rýmkað fyrir heimild til skýrslutöku í gegnum fjarfund bæði hjá lögreglu og fyrir dómi. Skýrslutaka sakbornings og lykilvitna skal samkvæmt ákvæðinu fara fram á fjarfundi með hljóði og mynd.

Lagt til að það verklag verði tekið upp í auknum mæli að nota fjarfundabúnað eða sambærilega tækni til að taka skýrslur til að koma í veg fyrir tafir vegna þess að aðilar eða vitni fást illa til að mæta í skýrslutöku á lögreglustöð. Skýrslutökur í gegnum fjarfund fyrir dómi hafa, samkvæmt reynslu þeirra sem starfshópurinn skipa, reynst vel og komið í veg fyrir að mál tefjist vegna fjarveru aðila og vitna. Það sama gæti því átt við um mál sem eru til rannsóknar.

Aukin notkun fjarfundabúnaðar myndi að sama skapi girða fyrir tafir sem verða þegar mál eru send milli landshluta til að taka skýrslur af fólki í öðrum umdæmum og eins þegar aðilar og vitni eru staddir erlendis til lengri eða skemmri tíma.

5. Rannsókn stafrænna gagna og utanaðkomandi vottorð

Fram kom í greiningarvinnunni að tafir á málsmeðferð stöfuðu stundum af því að beðið var eftir vottorði eða vottorðum utanaðkomandi aðila sem kallað var eftir. Lagt er til að tekið verði upp það verklag að meta í auknum mæli hvort það gagn eða vottorð sem beðið er eftir sé þess eðlis að það kalli á frekari rannsókn eða hvort að skaðlaust sé að senda mál áfram innan kerfisins þrátt fyrir að viðkomandi gagn eða vottorð vanti inn í málið. Slíkt verklag gæti komið í veg fyrir tafir á málsmeðferð. Ef ákveðið er, að undangengnu slíku mati, að senda málið áfram, t.d. til ákæranda lögreglustjóra eða Héraðssaksóknara er þó mikilvægt að þetta sé sérstaklega tiltekið, t.d. í rannsóknaráætlun máls.

Einnig mætti í einhverjum tilvikum koma í veg fyrir tafir vegna öflunar stafrænna gagna með aukinni þjálfun og þekkingu rannsóknarlögreglumanna þannig ekki þurfi í öllum tilvikum að senda símtæki og tölvubúnaður til tölvurannsóknardeildar til rannsókna. Ætti þetta helst við þegar unnt er að afrita samskipti í gegnum aðgang notanda miðils á viðkomandi miðli.

6. Skilafundir og takmarkanir á endursendingum mála í heild

Eins og fram hefur komið lengdist málsmeðferðartíminn mikið í þeim tilvikum þegar mál voru endursend í rannsókn. Þetta á bæði við um mál endursend frá ákærendum lögreglunnar og frá Héraðssaksóknara.

Lagt er til að komið verði á laggirnar verklagi sem miðar að því að forðast endursendingar mála í heild sinni á milli embætta. Slíkt fyrirkomulag myndi vonandi koma í veg fyrir þann biðtíma sem oft skapast við að færa mál á milli deilda og embætta.

Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu hefur þegar tekið upp það verklag í kynferðisbrotamálum að halda svokallaða skilafundi. Á skilafundi máls fara lögreglufulltrúi og ákærandi hjá embættinu yfir málið og rannsóknargögnin, þegar rannsóknarlögreglumaður sem

stýrir rannsókn máls telur rannsókn málsins lokið. Slíkir fundir hafa reynst vel og er lagt til að þeir verði festir í sessi. Með verklagi um skilafundi aukast líkur á því að lausir endar verði hnýttir fyrir í ferlinu.

Þegar frekari gagnaöflun er nauðsynleg eftir að mál hafa verið send í ákærumeðferð til Héraðssaksóknara er lagt til að reynt sé að forðast að endursenda mál í heild sinni til frekari rannsóknar. Til að mynda væri hagræði í því að ákærendur kölluðu sjálfir eftir gögnum sem upp á vantaði, svo sem vottorðum, og gæfu fyrirmæli um einstakar rannsóknaraðgerðir, sem skráðar væru beint í rannsóknaráætlun í málaskrárkerfinu, án þess þó að endursenda mál í heild sinni.

Þegar mál hafa verið endursend til rannsóknar frá Héraðssaksóknara hafa stundum fylgt með skjallæg rannsóknarfyrirmæli. Mikið hagræði yrði fólgið í því að ákærandi færði alltaf rannsóknarfyrirmæli beint inn í rannsóknaráætlun í málaskrárkerfinu áður en mál er sent lögreglu aftur til rannsóknar í stað þess að láta rannsóknarfyrirmæli fylgja með á blaði. Nauðsynlegt er að endursend mál njóti forgangs.

7. Rannsókn hætt

Markmið rannsóknar er að afla allra nauðsynlegra gagna til þess að ákæranda sé fært að ákveða að henni lokinni hvort sækja skuli mann til sakar, svo og að afla gagna til undirbúnings málsmeðferð fyrir dómi. Í samræmi við 4. mgr. 52. gr. sml. getur ákærandi lögreglu tekið ákvörðun um að hætta rannsókn ef ekki þykir grundvöllur til að halda henni áfram. Samkvæmt 3. mgr. 57. gr. laganna á ekki að taka rannsókn upp á ný gegn sakborningi nema ný sakargögn séu komin fram eða líklegt sé að þau komi fram, hafi rannsókn á hendur sakborningi verið hætt vegna þess að sakagögn „hafa ekki þótt nægileg til ákæru“.

Með vísan til samspils fyrrnefndra ákvæða verður að telja að ákvörðun um að hætta rannsókn máls geti meðal annars verið reist á mati ákæranda á sönnunarstöðu þess og hvort frekari rannsókn sé til þess fallin að bæta þá stöðu. Vægi sjónarmiða er lúta að sönnunarstöðu máls ræðst þó óhjákvæmilega af því hversu vel á veg rannsókn þess er komin enda fer mat á sönnunarstöðu máls fyrst og fremst fram þegar ákærandi hefur gengið úr skugga um að rannsókn máls sé lokið, sbr. 145. gr. laganna.

Kynferðisbrotamál eru eins mismunandi og þau eru mörg. Lagt er til að mál séu í ríkara mæli yfirfarin á meðan rannsókn stendur og lagt mat á það hvort frekari rannsókn sé til þess fallin að upplýsa mál frekar. Ef það sem fram er komið við rannsóknina er metið svo að frekari rannsókn sé ekki líkleg til að upplýsa málið er unnt að taka ákvörðun um að hætta rannsókn. Slík ákvörðun er kæránleg til Ríkissaksóknara, sbr. 3. mgr. 57. gr. sml., sem endurskoðar matið. Þá er fyrir hendi ofangreind heimild til að taka rannsókn upp að nýju ef ný sakargögn eru fram komin eða líklegt að þau komi fram.

8. Samantektir ákæranda

Eins og að framan greinir kom fram við greiningu starfshópsins að mál biðu jafnvel mánuðum saman hjá ákærendum lögreglustjóra eftir því að vera yfirfarin. Viðtöl við ákærendur leiddu í ljós að eitt af því sem olli slíkum töfum væri sú mikla vinna sem fer í að semja texta fyrir samantekt ákæranda áður en mál eru send Héraðssaksóknara til ákærumeðferðar, í samræmi við fyrirmæli Ríkissaksóknara nr. RS: 7/2017.

Lagt er til að III. kafli fyrirmælanna verði endurskoðaður og lagt verði fyrir ákærendur að taka saman stutta lýsingu á sakarefninu og við hvaða refsíákvæði það kann að varða, en að fallið verði frá því að í samantekt skuli tiltaka þau atriði sem ákærandi telji að geti haft áhrif á sönnunarstöðuna. Rétt er að fram komi í samantektinni hvort ákærandi telji málið líklegt til sakfellis eður ei, án þess þó að rökstuðningur þurfi að koma fram fyrir því mati. Að öðru leyti yrði vísað til rannsóknaráætlunar máls skv. fyrirmælum RS: 2/2018.

9. Skráningar í málaskrárkerfið

Í dómum héraðsdómstóla, Landsréttar og Hæstaréttar má sjá að dómstólar eru í auknum mæli að grípa til þeirra ráðstafana að milda refsingu vegna óútskýrðra tafa á meðferð máls. Í dómum er gjarnan notað orðalag eins og *ekki hafa komið fram skýringar á þessum töfum við meðferð málsins*, sem bendir til að ef hægt væri að koma með haldbærar skýringar þá yrði jafnvel ekki gripið til þess að milda refsingu.

Við rýni málanna í málaskrárkerfinu var oft og tíðum ekki unnt að greina hvað það var sem olli töfum og voru þær þar af leiðandi óútskýrðar. Viðtöl við lögreglufulltrúa, rannsóknarlögreglumenn og ákærendur sýndu að í einhverjum tilvikum voru eðlilegar skýringar á töfum. Með vísan til framangreinds er lagt til að skerpt verði á skráningum í kerfið, þær bættar og auknar. Hægt er að nýta dagbókarskráningar í auknum mæli og ef að mál þurfa að bíða afgreiðslu eða næstu aðgerða, af hvaða ástæðum sem það kann að vera, verði þau skráð í ferilinn í *bið* og útskýring skráð með. Með slíku bættu verklagi telur starfshópurinn að gegnsæi við meðferð máls aukist og fremur væri hægt að skýra tafir á meðferð máls en ella.

Verklag við rannsóknir kynferðisbrota er ekki samræmt á landsvísu. Þá er skráning ferla og skráning í deildir mismunandi eftir embættum sem gerir yfirsýn yfir mál erfiða. Nauðsynlegt er að samræma ferlaskráningu í málaskrárkerfið á landsvísu.

VII. Lokaorð

Verkefni starfshópsins var krefjandi og um leið afar áhugavert. Leitaðist starfshópurinn við að notast við aðferðir sem gætu gefið sem besta yfirsýn til að mæla málsmeðferðartíma kynferðisbrota og til að greina hvað einkennir mál sem hafa langan málsmeðferðartíma. Ákveðið var að rýna og greina meðferðartíma málanna með annars vegar tölfræðilegri úttekt, unninni upp úr lögreglukerfinu, og hins vegar með rýni á úrtaki mála.

Við rýni mála í lögreglukerfinu kom í ljós að ýmsar ástæður kunna að liggja að baki löngum málsmeðferðartíma og hefur hér verið gerð grein fyrir helstu niðurstöðum hópsins. Í ljós kom að mörg þeirra mála sem voru með lengstan málsmeðferðartíma höfðu verið endurupptekin og voru því ekki í virkri málsmeðferð allan tímann. Eitt helsta einkenni mála sem voru með langan málsmeðferðartíma voru að þau lágu lengi óhreyfð, af ástæðum sem voru í raun óútskýrðar í sjálfu lögreglukerfinu en sem komu fram í viðtölum við starfsfólk, sem og af gefinni reynslu þeirra sem starfshópurinn skipa. Vonast starfshópurinn til að starfsfólki verði fjölgað í kerfinu til þess að vinna á þessum vanda. Annað einkenni var að málsmeðferðin lengdist ef mál voru send á milli deilda eða embætta innan kerfisins og leggur hópurinn til breytt verklag til að vinna gegn því.

Að því frátöldu sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan og lagt til voru ýmis atriði rædd á fundum starfshópsins tengd málsmeðferðinni í málaflokknum og lagðar til hugmyndir að því hvernig væri hægt að stytta málsmeðferð og bæta yfirsýn með öðrum hætti en bættu eða breyttu verklagi. Til að mynda var rætt hversu flókið lögreglukerfið reynist þegar vinna á tölfræðilega úttekt og kalla fram heildartölur um málsmeðferð lögreglu og ákærvalds, m.a. vegna þess að kerfum lögreglu er skipt upp í tvennt, annars vegar lögregluhluta og hins vegar ákærvaldshluta. Þurfti að kalla fram upplýsingar úr báðum hlutum kerfisins sem eru ekki samrýmanlegir að öllu leyti. Þá olli fjöldi mismunandi ferla í kerfinu einnig vandkvæðum. Mat starfshópsins var að skoða þurfi hvort unnt sé að samræma þessa hluta kerfisins svo að hægt sé að halda betur utan tölfræði um málsmeðferð þessa málaflokks og annarra málaflokka.

Annar vandi sem var til umræðu var mikill fjöldi skýrslutaka fyrir dómi af börnum í Barnahúsi, skv. a lið 1. mgr. 59. gr. sml., og þung málsmeðferð í tengslum við þær, sem tekur afar mikinn tíma af ákærendum og rannsóknarlögreglumönnum hjá lögreglustjórum. Mat hópsins var að lagabreytingar væri þörf þannig að skýrslur af börnum í Barnahúsi verði ekki lengur teknar á dómþingi heldur af lögreglu.

Það er von starfshópsins að skýrsla þessi veiti yfirsýn yfir málsmeðferð í málaflokknum og að þær tillögur sem hópurinn leggur til gagnist til þess að bæta eða breyta verklagi í því skyni stytta málsmeðferð í kynferðisbrotamálum hjá lögreglu og ákærvaldi.

Reykjavík, 25. ágúst 2022,

Margrét Unnur Rögnvaldsdóttir saksóknari,

Dröfn Kjærnested aðstoðarsaksóknari,

Eyþór Þorbergsson aðstoðarsaksóknari,

Guðmundur Sigurðsson rannsóknarlögreglumaður,

María Káradóttir aðstoðarsaksóknari,

Rannveig Þórisdóttir sviðstjóri,

Ævar Pálmi Pálmason, aðstoðaryfirlögregluþjónn.