

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940,
með síðari breytingum (bælingarmeðferð).

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Sigurveigu Þórhallsdóttur og Hafdísí Unu Guðnýjardóttur frá umboðsmanni barna, Þóru Jónsdóttur frá Barnaheillum, Margréti Steinarsdóttur frá Mannréttindaskrifstofu Íslands, Jón Fannar Kolbeinsson frá Jafnréttisstofu, Eld SK Ísidór, Ivu Marín Adrichem, Dennis Noel Kavanagh og James Esses frá Samtökunum '22 – hagsmunasamtökum samkynhneigðra, Stellu O'Malley frá Genspect, Reyn Alpha Magnúsar frá Trans Íslandi, Kitty Anderson frá Intersex Íslandi, Ingu Auðbjörgu K. Straumland frá Hinsegin dögum og Daníel E. Arnarsson frá Samtökunum '78.

Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Samtökunum '22 – hagsmunasamtökum samkynhneigðra, Barnaheillum, Buck Angel, Genid, Genid Norge, Genspect, Hinsegin dögum, Hrafnhildi Hjaltadóttur, Intersex Íslandi, Kvenréttindafélagi Íslands, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Patrick Clarke, refsiréttarnefnd, Richard Trevor Herron, Samtökunum '78, Siðmennt – félagi síðrænna humanista, Society for Evidence-Based Gender Medicine, Trans Íslandi og umboðsmanni barna.

Með frumvarpinu er lagt til að nýju ákvæði verði bætt við XXIV. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, þar sem gert verði refsivert að láta einstakling undirgangast svokallaða bælingarmeðferð (e. *conversion therapy*) með nauðung, blekkingum eða hótunum í þeim tilgangi að bæla eða breyta kynhneigð, kynvitund eða kyntjáningu.

Umfjöllun meiri hlutans.

Umsagnir.

Nefndinni bárust jákvæðar umsagnir um frumvarpið. Samtökin '78, Trans Ísland, Intersex Ísland, Kvenréttindafélag Íslands, Barnaheill, Siðmennt og Mannréttindaskrifstofa Íslands lýstu yfir stuðningi við það. Í umsögnum þeirra kom fram að bælingarmeðferðir fælu í sér gróft ofbeldi sem ekki ætti að líðast og að samþykkt frumvarpsins væri mikilvægur liður í að uppfylla þá sjálfsögðu kröfu að hinsegin fólk fengi að lifa sem það sjálft án ótta við að verða fyrir slíku ofbeldi.

Nefndinni bárust einnig neikvæðar umsagnir um frumvarpið frá Samtökunum '22, nokkrum einstaklingum og erlendu félögum SEGM, Genspect, Genid og Genid Norge. Í umsögnum þeirra var lýst áhyggjum um að hugtakið „bælingarmeðferð“ væri skilgreint með of víðtækum hætti og að ekki væri tilefni til að banna meðferðir til að bæla eða breyta kynvitund og kyntjáningu heldur eingöngu kynhneigð. Í umsögn Genid Norge segir enn fremur að með frumvarpinu sé opnað fyrir túlkanir sem muni „leiða til þess að læknisfræðilega viðurkennd samtalsmeðferð fyrir börn og unglinga með kynama myndi flokkast sem bælingarmeðferð“. Meiri hlutinn tekur ekki undir þessar áhyggjur og áréttar það sem fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að bælingarmeðferðir eru ekki byggðar á læknávisindum.

Frumvarpið tekur þannig til meðferða sem byggjast á öðrum grunni en vísindalegum og miða að því að hafa áhrif á upplifun einstaklings af eigin kynhneigð, kynvitund og kyntjáníngu.

Umboðsmaður barna veitti umsögn þar sem fram kemur að börn séu viðkvæmur þjóðfélags hópur og að sá hópur barna sem frumvarpið taki til sé sérstaklega berskjaldaður og þurfi á aukinni vernd að halda, ekki síst með hliðsjón af því bakslagi sem orðið hafi í réttindabaráttu hinsegin fólks. Umboðsmaður barna hvatti til þess að frumvarpið yrði samþykkt en benti þó á að til þess að markmið frumvarpsins næðu fram að ganga, og með hliðsjón af meginreglu refsiréttar um skýrleika refsheimilda, gæti verið tilefni til að endurskoða að einhverju leyti hugtakanotkun í frumvarpinu til að afmarka og skilgreina betur þá háttsemi sem frumvarpinu væri ætlað að leggja bann við.

Nefndin óskaði einnig umsagnar refsiréttarnefndar við dómsmálaráðuneyti sem barst 30. maí 2023. Þar kemur fram að refsiréttarnefnd taki undir mikilvægi þess að veita fólki, og sérstaklega börnum, viðeigandi vernd gegn þeim skaða sem bælingarmeðferðir kunni að valda. Refsiréttarnefnd gerði þó athugasemdir við þrjú atriði í frumvarpinu. Í fyrsta lagi taldi hún æskilegt að hugtakið „meðferð“ yrði skilgreint og afmarkað nánar en gert væri og að fjallað yrði um hvaða háttsemi félli þar ekki undir. Í öðru lagi taldi hún að frumvarpið ætti að vera skýrara að því er snerti mögulega refsíabyrgð ýmissa fagstétta og jafnframt foreldra og forsjáradíla. Taldi hún æskilegt að tilgreint yrði undir hvaða kringumstæðum refsíabyrgð þessara aðila gæti mögulega stofnast. Í þriðja lagi taldi refsiréttarnefnd að taka þyrfti afstöðu til þess að hvaða marki sú háttsemi sem lýst er í frumvarpinu væri þegar refsiverð að íslenskum lögum og að ákvarða þyrfti hvaða lagaákvæðum skyldi beita í framkvæmd þegar háttsemi sem lýst hefði verið refsiverð félli undir efnislýsingu fleiri en eins ákvæðis.

Meiri hlutinn bregst við athugasemdum refsiréttarnefndar og umboðsmanns barna í álitinu þessu með umfjöllun og með breytingartillögu.

Afmörkun gildissviðs.

Í 1. mgr. 3. gr. frumvarps þess sem hér er til umfjöllunar segir að viðurlög taki til hvers sem með nauðung, blekkingum eða hótunum fái einstakling til að undirgangast meðferð í þeim tilgangi að bæla eða breyta kynhneigð, kynvitund eða kyntjáníngu, hvers sem láti barn yngra en 18 ára undirgangast slíka meðferð og hvers sem framkvæmi, hvetji með beinum eða óbeinum hætti til eða hafi þegið fé vegna slíkrar meðferðar. Í umsögn refsiréttarnefndar kemur fram að orðalagið „hver sem“ feli í sér víðtæka refsíabyrgð og telur refsiréttarnefnd að þar undir geti fallið ýmsar fagstéttir. Telur hún æskilegt að frumvarpið sé skýrara um ábyrgð foreldra eða forsjáradíla í þessu sambandi og undir hvaða kringumstæðum geti stofnast til refsíabyrgðar þessara aðila.

Ýmiss konar fagstéttir starfa með þeim einstaklingum sem frumvarpinu er ætlað að vernda. Í umsögninni var ekki tiltekið hvernig refsiréttarnefnd teldi starf fagstétta geta leitt til refsíabyrgðar án þess að tilefni væri til þess. Að mati meiri hlutans er varhugavert að afmarka gildissvið ákvæðisins við tiltekna hópa enda myndi með því skapast hætta á að aðilar sem ekki væru tilgreindir sérstaklega yrðu undanþegnir ákvæðinu og þar af leiðandi hægt að nýta þá sem milliliði við framkvæmd bælingarmeðferða með lögmætum hætti.

Meiri hlutinn telur hið sama gilda um foreldra og forsjáradíla. Láti þeir barn undirgangast skipulagða meðferð í þeim tilgangi að bæla eða breyta kynhneigð, kynvitund eða kyntjáníngu þess fellur það undir gildissvið laganna. Ef aðrir en foreldrar eða forsjáradílar væru undanþegnir viðurlögum myndi það opna löglegar leiðir fram hjá ákvæðinu. Þá ættu foreldrar eða forsjáradílar ekki að bera ábyrgð samkvæmt greininni ef barn þeirra er látið undirgangast bælingarmeðferð gegn vitund þeirra og vilja.

Meiri hlutinn áréttar að í ákvæðinu eru ekki viðurlög við aðgerðum eða aðgerðaleyfi sem miða að því að virða ekki ósk fullorðins einstaklings eða barns um breytingar á kynvitund eða kyntjáningu sinni. Í ákvæðinu eru aðeins viðurlög við meðferðum sem miða að því að bæla eða breyta kynhneigð, kynvitund eða kyntjáningu með nauðung, blekkingum eða hótunum.

Meiri hlutinn telur að túlka beri orðin nauðung, blekkingu og hótun í samræmi við önnur ákvæði hegningarlaga, sbr. t.d. 218. gr. b og 225. gr. varðandi nauðung og hótanir og 2. mgr. 194. gr. og 3. mgr. 202. gr. varðandi blekkingar. Í því samhengi er einnig rétt að líta til nánari útlistunar í 1. tölul. 1. mgr. 227. gr. a: „með því að vekja, styrkja eða hagnýta sér villu viðkomandi um aðstæður, eða með því að notfæra sér bága stöðu, fákunnáttu eða varnarleysi viðkomandi eða með því að hagnýta sér yfirburðastöðu sína“.

Meiri hlutinn beinir því til dómsmálaráðuneytis að láta framkvæma úttekt á umfangi bælingarmeðferða hér á landi og í nágrannalöndum. Þannig mætti vinna að frekari umbótum til að styðja við þolendur slíkra meðferða í samráði við heilbrigðis-, barnaverndar- og félagsmálafyrivöld og þær fagstéttir og hagsmunasamtök sem starfa í þágu hinsegin fólks og hins-egin barna.

Samspil við önnur ákvæði laga.

Sú háttsemi sem lagt er til að verði refsiverð í frumvarpinu kann að heyra undir önnur lög að einhverju leyti. Þannig segir í 2. mgr. 1. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002, að óheimilt sé með öllu að beita börn ofbeldi eða annarri vanvirðandi háttsemi. Í 1. mgr. 225. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, segir einnig að ef maður neyði annan mann til þess að gera eitthvað, þola eitthvað eða láta hjá líða að gera eitthvað með því að beita líkamlegu ofbeldi eða hóta honum að beita hann líkamlegu ofbeldi varði það sektum eða fangelsi allt að 2 árum.

Meiri hlutinn telur að við túlkun skuli ákvæði frumvarpsins ganga frammar almennari ákvæðum og gagnvart lagaákvæðum sem kveða á um vægari refsingu fyrir háttsemi sem réttléga má heimfæra undir bæði ákvæði.

Breytingartillögur.

Hugtakið „meðferð“ (3. gr.).

Meðferðir þær sem falla undir gildissvið ákvæðisins, svonefndar bælingarmeðferðir, fela í sér óvísindalegar aðferðir sem ætlað er að bæla eða breyta kynhneigð einstaklings, kynvitund eða kyntjáningu með það að markmiði að gera viðkomandi gagnkynhneigðan eða sískynja. Gagnkynhneigð er skilgreind sem kynhneigð þar sem karlmaður laðast kynferðislega að kvenmanni og kvenmaður að karlmanni. Fólk telst sískynja þegar það upplifir sig á þann hátt að það tilheyrir því kyni sem því var úthlutað við fæðingu, samkvæmt skilgreiningu á vef Samtakanna '78 sem ber yfirskriftina *Hinsegin frá Ö til A* (<https://otila.is>). Þar kemur einnig fram að hugtakinu sé oft stillt upp sem andheiti við orðið trans.

Í áranna rás hafa bælingarmeðferðir tekið á sig ýmsar myndir, t.d. mynd samtala þar sem reynt er að tengja upplifun þolandans af kynhneigð, kynvitund eða kyntjáningu sinni við tilfinningalegan sársauka eða skömm. Trúarlegri íhlutun, bænnum og dáleiðslu hefur einnig verið beitt til að ná sama markmiði. Þá hefur líkamlegri íhlutun verið beitt í bælingarmeðferðum með uppskurði á heila, vönun með skurðaðgerð eða lyfjum, raflosti, lyfjum sem valda ógleði og með endurskilyrðingu við sjálfsfröun (e. *masturbatory reconditioning*). Í vísindasamfélaginu er eining um það að bælingarmeðferðir hafi ekki áhrif á kynhneigð, kynvitund eða kyntjáningu einstaklinga sem látnir eru undirgangast þær en geti hins vegar

valdið þeim verulegum og langvinnum skaða. Er þetta ein meginástæða þess að bælingar meðferðir hafa verið bannaðar að viðlagðri refsíabýrgð í fjölda ríkja.

Meðferðir þær sem lýst er að framan falla undir skilgreiningu á hugtakinu „meðferð“ í frumvarpinu. Þannig yrði refsivert ef nauðung, blekkingum eða hótunum yrði beitt til að fá samkynhneigðan einstakling til að undirgangast skipulagða meðferð, hvort sem hún byggðist á samtali, bæn eða líkamlegri íhlutun, í þeim tilgangi að gera hann gagnkynhneigðan. Skilyrði um nauðung, blekkingu eða hótun væri jafnframt ekki forsenda viðurlaga ef barn yrði látið undirgangast slíka meðferð. Eins væri refsivert á grundvelli ákvæðisins, að öðrum skilyrðum uppfylltum, ef trans einstaklingur, einstaklingur með ódæmigerð kyneinkenni eða einstaklingur sem tjáir kynvitund sína á óhefðbundinn hátt yrði látinn sæta slíkri skipulagðri meðferð í þeim tilgangi að breyta kynvitund eða kyntjáningu hans til samræmis við samfélagslegar staðalmyndir sískynja einstaklinga.

Til bælingarmeðferða í skilningi ákvæðisins teljast ekki ákvarðanir sem heilbrigðisstarfsfólk tekur í starfi sínu á grundvelli sérfræðipækkingar sinnar og samræmast starfsskyldum þess, lögum og almennu siðferði. Til slíkra meðferða telst heldur ekki aðstoð eða stuðningur við einstakling sem hefur tekið upplýsta ákvörðun um að undirgangast kynstaðfestandi ferli eða tiltekna þætti þess.

Til að bregðast við athugasemd refsiréttarnefndar um nánari afmörkun hugtaksins „meðferð“ og við athugasemd umboðsmanns barna um skýrleika refsheimilda leggur meiri hlutinn til breytingartillögu þess efnis að orðið „ógagnreynda“ komi á undan orðinu „meðferð“ í 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Gagnreynd meðferð (e. *evidence-based treatment*) er meðferð sem byggist á læknisfræðilegum rannsóknum, viðurkenndum aðferðum og reynslu. Við rannsóknir sem gagnreyndar meðferðir byggjast á er gerð rík krafa um að þátttakendur séu vel skilgreindir og valdir af handahófi í meðferðarhóp og samanburðarhóp. Árangur er mældur og skráður, tölfraðilega marktækur munur er á meðferðarhópi og samanburðarhópi eftir meðferð og að minnsta kosti tvö óháð rannsóknarteymi hafa birt rannsóknaniðurstöður. Orðið „gagnreynd“ er m.a. að finna í 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 112/2008, um sjúkratryggingar, þar sem það er notað til skilgreiningar á alþjóðlega viðurkenndri lækni meðferð. Í 44. gr. sömu laga kemur fram að veitendur heilbrigðisþjónustu skuli að jafnaði byggja starfsemi sína á gagnreyndri þekkingu á sviði heilbrigðisþjónustu, fylgja faglefum fyrirmælum landlæknis og nýta eftir því sem við á faglegar leiðbeiningar hans, sbr. lög nr. 41/2007, um landlækni og lýðheilsu. Orðið er einnig að finna í 4. tölul. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 87/2021, um Barna- og fjölskyldustofu, 1. mgr. 13. gr. laga nr. 86/2021, um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, 7. tölul. 2. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, 2. mgr. 8. gr. laga nr. 43/2019, um þungunarrof, og 2. mgr. 2. gr. laga nr. 34/2005, um græðara. Í síðastnefndu lögunum er það notað til að skilgreina heilsutengda þjónustu græðara sem þjónustu sem tíðkast utan hinnar almennu heilbrigðisþjónustu og byggist fremur á hefð og reynslu en gagnreyndum vísindalegum niðurstöðum.

Með þessari breytingu er gert skýrt að þjónusta sem heilbrigðisstarfsfólk veitir í starfi sínu í samræmi við starfsskyldur sínar, lög og almennt siðferði fellur ekki undir ákvæði frumvarpsins. Hið sama gildir um þjónustu og stuðning sem aðrir veita í tengslum við gagnreyndar meðferðir.

Refsimörk (3. gr.).

Meiri hlutinn leggur til að breytingar verði gerðar á refsimörkum þeim sem kveðið er á um í frumvarpinu til að samræma refsimörk öðrum ákvæðum almennra hegningarlaga, sér í lagi ákvæðum XXIV. kafla og öðrum ákvæðum sem snúa að kynfrelsi og frjálshæði manna

í lögnum. Á þeim grundvelli leggur meiri hlutinn til að refsing á grundvelli 1. mgr. 3. gr. verði sektir eða fangelsi allt að 2 árum, við 2. mgr. fangelsi allt að 4 árum og við 3. mgr. sektir eða fangelsi allt að 1 ári.

Gildistaka (4. gr.).

Líkt og rakið hefur verið í álitinu þessu og í umsögnum um málið hafa komið fram ábendingar um að skýra þurfi ákvæði frumvarpsins nánar hvað varðar efnisafmörkun og hvort rétt sé að fylgjast með og taka mið af réttarþróun á Norðurlöndum. Meiri hlutinn hefur brugðist við athugasemdom og telur mikilvægt að málið nái fram að ganga en leggur til að gildistöku laganna verði seinkað.

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 3. gr.
 - a. Á eftir orðinu „undirgangast“ í 1. mgr. komi: ógagnreynda.
 - b. Í stað orðanna „fangelsi allt að 3 árum“ í 1. mgr. komi: sektum eða fangelsi allt að 2 árum.
 - c. Í stað orðanna „5 árum“ í 2. mgr. komi: 4 árum.
 - d. Í stað orðanna „2 árum“ í 3. mgr. komi: 1 ári.
2. 4. gr. orðist svo:

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2024.

Bergþór Ólason var fjarverandi við afgreiðslu málsins. Sigmar Guðmundsson áheyrnarfulltrúi er samþykktur álitinu þessu.

Alþingi, 8. júní 2023.

Bryndís Haraldsdóttir,
form.

Helga Vala Helgadóttir,
frsm.

Arndís Anna Kristínardóttir
Gunnarsdóttir.

Jódís Skúladóttir.

Jóhann Friðrik Friðriksson.

Lilja Rannveig Sigurgeirsdóttir.

Tómas A. Tómasson.