



Alþingi
Erindi nr. P 132/714
komudagur 24.1.2006

MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

Reykjavík, 16. desember 2006.

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Mannréttindaskrifstofu Íslands hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um breyting á almennum hegningarlögum, nr. 19 12. febrúar 1940 (heimilisofbeldi) ~~340~~ 365 mál sem lagt hefur verið fram á 132. löggjafarþingi 2005 - 2006, nánar tiltekið þingskjal ~~365~~ 419

Frumvarpið kveður á um viðbót við 70. gr. þannig að nán tengsl geranda við brotþola, sem þyki auka á grófleika verknaðar, geti leitt til þyngingar refsingu. Þá er nýrri grein bætt við hegningarlög: „*Sá sem móðgar eða smánar maka sinn eða fyrrverandi maka, barn sitt eða annan mann sem er nákominn geranda, og verknaður verður talinn fela í sér stórfelldar ærumeiðingar, skal sæta fangelsi allt að tveimur árum*“, brot gegn ákvæðinu sæta opinberri ákæru.

Mannréttindaskrifstofan fagnar í meginatriðum efni frumvarpsins og meðfylgjandi verklagsreglum lögreglu, en með þessu er stigið mikilvægt skref í baráttunni gegn kynbundnu ofbeldi. Áhersla á tengsl geranda og brotþola er nauðsynleg þegar metinn er grófleiki verknaðar og refsing.¹ Þá er mikilvægt að brot sæti opinberri ákæru þar sem rannsóknir sýna aðeins lítið brot ofbeldisverka inni á heimilum er kært.² Í frumvarpið vantar hins vegar sárlega að kynjasjónarmið séu lögð til grundvallar.

Vegna þess hversu margslungið vandamál ofbeldi gegn konum er telur skrifstofan að æskilegt hefði verið að ganga lengra í fyrirliggjandi frumvarpi og nálgast viðfangsefnið út frá kynjasjónarmiðum, á heildstæðan hátt, í samráði við þá aðila sem best þekkja til - fagaðila og félagasamtök. Fylgja því hér með athugasemdir Mannréttindaskrifstofu Íslands ásamt drögum að aðgerðaáætlun sem kynnt voru stjórnvöldum á liðnu ári.

¹ Í könnun sem gerð var árið 1997 kemur fram að konur sem greina frá því að þær hafi verið beittar ofbeldi, hafa í um 70% tilvika þekkt ofbeldismanninn, algengast er að það hafi verið fyrrverandi maki. Skýrsla dómsmálaráðherra um orsakir, umfang og afleiðingar heimilisofbeldis og annars ofbeldis gegn konum og börnum. (1997), <http://www.althingi.is/altext/121/s/0612.html>.

² 7-12% mála sem kvenna er leituðu ásjár hjá Kvennaathvarfi árið 2004 kærðu ofbeldismanninn. Ársskýrsla 2004, Samtök um kvennaathvarf, Reykjavík, (2005). Bls. 22.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

UMSÖGN MANNRÉTTINDASKRIFSTOFU ÍSLANDS UM FRUMVARP TIL LAGA UM
BREYTING Á ALMENNUM HEGNINGARLÖGUM, NR. 19 12. FEBRÚAR 1940
(HEIMILISOFBELDI)

INNGANGUR

1. Mannréttindabrot

Heimilisofbeldi, og kynbundið ofbeldi almennt, brýtur gegn mannréttindum og grundvallarfrælsi kvenna. Íslenska ríkið á aðild að fjölda mannréttindasamninga og yfirlýsinga er snerta heimilisofbeldi, beint eða óbeint. Má þar nefna mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna frá 1948, Barnasáttmálann, samning Sameinuðu þjóðanna frá 1979, um afnám allrar mismununar gagnvart konum, samninga um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi og efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyntingum eða annarri grimmilegri og ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu frá 1984. Einnig má nefna yfirlýsingu um afnám ofbeldis gegn konum, sem samþykkt var á 85. allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna og framkvæmdaáætlun Sameinuðu þjóðanna um málefni kvenna frá árinu 1995 (Pekingáætlunina). Þá ber að nefna mannréttindasáttmála Evrópu og félagsmálasáttmála Evrópu en Evrópuráðið hefur á síðustu árum lagt áherslu á nauðsyn sérstakra aðgerða til að sporna gegn ofbeldi gagnvart konum. Sérstaklega er vakin athygli á tilmælum þings Evrópuráðsins nr. 1582 frá 2002³ og tilmælum nr. 1681 frá 2004.⁴

2. Tilmæli alþjóðlegra mannréttindastofnana til íslenskra yfirvalda

Kynbundið ofbeldi er staðreynd á Íslandi en alþjóðlegar eftirlitsstofnanir á sviði mannréttinda hafa m.a. lýst áhyggjum sínum af hárrí títíni heimilisofbeldis hér á landi og því hversu vægt er tekið á kynbundnu ofbeldi innan réttarkerfisins. Sem dæmi má nefna að nefnd sem fylgist með framfylgd alþjóðasamnings S.þ. um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi lýsti, í athugasemdum sínum til íslenskra stjórnvalda árið 2003, áhyggjum sínum af tíðni heimilisofbeldis á Íslandi og því að hér á landi vanti sérstaka löggjöf til að taka á vandamálinu. Í lokaathugasemdum sínum hvatti nefndin stjórnvöld til að setja sérstaka löggjöf gegn kynbundnu ofbeldi.⁵ Í lokaathugasemdum sínum við fjórðu skýrslu Íslands um

³ Tilmæli þings Evrópuráðsins nr. 1582 (2002), Domestic violence against women, <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA02/EREC1582.htm>.

⁴ Tilmæli þings Evrópuráðsins nr. 1681 (2004), Campaign combat domestic violence against women in Europe, <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/EREC1681.htm>.

⁵ Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Iceland, 23/05/2003,E/C.12/1/Add.89, [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/ad83be0975ab41cdc1256d33002edd5a?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/ad83be0975ab41cdc1256d33002edd5a?Opendocument)



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

framfylgd alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnómáaleg réttindi, frá mars 2005, hvatti Mannréttindanevnd Sameinuðu þjóðanna íslensk yfirvöld til að: „gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja konum viðeigandi vörn gegn heimilisofbeldi.“⁶ Þá hvatti Mannréttindafulltrúi Evrópuráðsins, í skýrslu sem birt var 14. desember 2005, stjórnvöld efla aðgerðir gegn kynbundnu ofbeldi.⁷

3. Þolendur kynbundins ofbeldis eru í miklum meirihluta konur

Þó heimilisofbeldi gegn körlum fyrirfinnst er það mun sjaldgæfara en ofbeldi gagnvart konum. Hundruð kvenna og stúlkna eru fórnarlömb kynferðisofbeldis á Íslandi á ári hverju. Til Neyðarmóttöku vegna nauðgunar leituðu 119 einstaklingar árið 2004, en um 140 konur komu vegna ofbeldis og hugsanlegs heimilisofbeldis á Slysa- og bráðadeild Landspítalans. Til Stígamóta, ráðgjafar- og upplýsingamiðstöðvar fyrir konur og börn sem beitt hafa verið kynferðisofbeldi, leituðu 496 einstaklingar. Af þeim voru 251 að leita sér aðstoðar í fyrsta skipti. Frá stofnun Stígamóta árið 1989 til ársloka 2004 hafa 3804 einstaklingar leitað þar aðstoðar. Samkvæmt þjóðskrá árið 2004 voru konur á Íslandi 146.253 og höfðu því 2.6% kvenna á Íslandi leitað til Stígamóta.⁸ Kvennaathvarfið er athvarf fyrir konur og börn þeirra þegar dvöl í heimahúsum er þeim óbærileg vegna andlegs eða líkamlegs ofbeldis eiginmanns, sambýlismanns eða annarra. Alls komu 92 konur og 74 börn til dvalar í Kvennaathvarfinu á síðasta ári en alls voru komur kvenna í athvarfið, þ.e. viðtöl og dvalir 557 á árinu og hafa aldrei verið fleiri frá upphafi. Frá stofnun Kvennaathvarfsins árið 1982 eru skráðar um 7.074 komur í athvarfið, að börnum ótöldum.⁹ Þess ber að geta að í könnun sem gerð var árið 1997 kom fram að aðeins 14% kvenna sem beittar höfðu verið ofbeldi leituðu til Kvennaathvarfsins.¹⁰ Ofangreindar tölur gefa því ekki raunsanna mynd af tíðni og útbreiðslu ofbeldis í þjóðfélaginu almennt því hvergi er getið þeirra tilvika þar sem ekki er leitað til aðila utan heimilisins.

4. Eðli kynbundins ofbeldis

Heimilisofbeldi birtist gjarnan í langvarandi kúgun þar sem beitt er síendurteknu andlegu og líkamlegu ofbeldi. Engar einfaldar skýringar er að finna á heimilisofbeldi

⁶ Lokaathugasemdir Mannréttindanevndar S.þ. um fjórðu skýrsla Íslands um framfylgd alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnómáaleg réttindi., CCPR/C/CO/83/ICE, http://www.domsmalaraduneyti.is/media/Skyrslur/athugas_mannrettindanevndar.pdf

⁷ Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for human rights, on his visit to the Republic of Iceland, 4–6 July 2005, http://www.coe.int/T/E/Commissioner_H.R/Communication_Unit/CommDH%282005%2910_E.doc

⁸ Drög að aðgerðaáætlun gegn kynbundnu ofbeldi, Aðgerðahópur gegn kynbundnu ofbeldi, 2005, <http://www.humanrights.is/media/greinar/adgerdaaetlun.kynb.bref.doc>

⁹ Drífa Snædal, fræðslu- og framkvæmdastýra Kvennaathvarfs.

¹⁰ Skýrsla dómsmálaráðherra um orsakir, umfang og afleiðingar heimilisofbeldis og annars ofbeldis gegn konum og börnum, (1997), <http://www.althingi.is/altext/121/s/0612.html>.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

en rannsóknir sýna að fjárhags- og félagslegt öryggisleysi, barnsburðarhlutverkið og yfirráð eru þættir sem skýra að einhverju leyti ofbeldi gagnvart konum.¹¹ Hjá því verður ekki komist að tengja ofbeldi völdum og stöðu karla og kvenna í þjóðfélaginu og hugmyndum um feðraveldi og yfirburði karlmannsins sem enn eimir eftir af í íslensku samfélagi. Sérstaða heimilisofbeldis felst ekki hvað síst í að það þrífst í skjóli valdaójafnvægis kynjanna, ekki síður en tengslum þolenda og gerenda.

Aðeins brot þeirra kvenna sem beittar eru heimilisofbeldi kæra ofbeldismanninn. Þetta má að hluta til skýra með því að smám saman fara fórnarlömbin að upplifa ofbeldið sem hluta parsambandsins – ekki refsiverðan verknáð. Eva Lundgren, prófessor við Háskólann í Uppsölum, hefur sett fram kenningu um „normaliseringu“ ofbeldis sem sænsk stefnumörkun gegn kynbundnu ofbeldi markast m.a. af. Eva byggir kenningu sína á viðtölum við fólk í ofbeldissamböndum en þar kemur fram að mennirnir hafa gjarnan ákveðnar hugmyndir um undirgefni konunnar í sambandinu. Samræmist hegðun konunnar ekki þessum hugmyndum reynir maðurinn að stýra henni og treysta yfirburði sína með innileika og ofstopa á víxl og svo líkamlegu ofbeldi. Með tímanum tileinkar konan sér viðhorf mannsins, sjálfsmynd hennar er brotin og henni fer að finnast hún á einhvern hátt eiga ofbeldið skilið. Að endingu fer hún að líta á ofbeldi sem eðlilegan þátt fjölskyldulífsins.¹²

LAGABREYTINGAR TIL HÖFUÐS HEIMILISOFBELDI

Mannréttindaskrifstofan leggur áherslu á mikilvægi þess að íslensk yfirvöld geri heildstæða aðgerðaáætlun gegn kynbundnu ofbeldi á Íslandi er taki til löggjafar, dómstóla, saksóknara og löggæslu, félagslegra úrræða, fræðslu til almennings og þeirra fagaðila sem að málum koma; ásamt sértækum aðgerðum innan mennta-, heilbrigðis- og félagslega kerfisins. Í umsögn þessari mun skrifstofan þó leggja áherslu á lagabreytingar sem hún telur nauðsynlegar til að fyrirliggjandi frumvarp nái tilgangi sínum.

¹¹ Skýrsla dómsmálaráðherra um orsakir, umfang og afleiðingar heimilisofbeldis og annars ofbeldis gegn konum og börnum. (Lögð fyrir Alþingi á 121. löggjafarþingi 1996–97), <http://www.althingi.is/altext/121/s/0612.html>.

¹² Johanna Niemi-Kiesiläinen, *Feminist Policy Against Violence in Sweden*, Umeo háskóli, (2005), http://www.iss.uw.edu.pl/arch/20.05.2005/Niemi_Sweden.pdf#search='Feminist%20Policy%20Against%20Violence%20in%20Sweden.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

FRUMVARPIÐ

Í athugasemdum við frumvarpið segir að það byggi á sjónarmiðum um að þolendur og gerendur heimilisofbeldis geti verið af báðum kynjum og „*það almenna löggjafarviðhorf við mótun og setningu refsíákvæða að lýsing geranda- og þolendahóps skuli ekki byggð á kyni nema slíkt leiði af eðli máls.*” Dæmi eru um að karlmenn séu fórnarlömb heimilisofbeldis en raunin er sú að fórnarlömb heimilisofbeldis eru í langmestum meirihluta konur og ofbeldinu er beitt af karlmönnum – í skjóli valdaójafnvægis og tengsla við konuna. *Mannréttindaskrifstofan harmar að kynjasjónarhorn hafi ekki verið lagt til grundvallar við samningu frumvarpsins. Með því er litið framhjá grundvallarforsendu brotsins. Skrifstofan telur nauðsynlegt vegna eðlis heimilisofbeldis að setja sérstakt ákvæði í aimenn hegningalög sem tekur á kynbundnu ofbeldi karla gegn konum. Mannréttindaskrifstofan hvetur stjórnvöld til að fara að dæmi Svía sem annars vegar hafa lögfest sérstakt ákvæði um gróf „kvenfrelsisbrot“, og hins vegar ákvæði sem tekur til grófra frelsisbrota gegn börnum eða öðrum nákomnum. Ákvæðið um „kvenfrelsisbrot“ tekur til grófra brota gegn kvenfrelsi sem framin eru endurtekið af körlum gegn konum sem þeir eiga í nánú sambandi við. Ákvæðið hefur það í för með sér að fremji maður ákveðinn refsiverðan verknað (svo sem líkamsárás, ólögmætar hótanir eða þvinganir, kynferðislegt ofbeldi eða misnotkun) gegn konu sem hann er eða hefur verið giftur eða búíð með, með þeim afleiðingum að sjálfsmynd konunnar skaddast alvarlega, geta dómstólar dæmt hann fyrir gróft kvenfrelsisbrot auk refsingar fyrir hvert einstakt brot, s.s. líkamsárás. Löggjöfin veitir þannig dómstólum svigrúm til að taka mið af aðstöðu fórnarlamba kynbundins ofbeldis og þungja refsingu ofbeldismannsins með tilliti til alvarleika brotanna og hversu oft þau áttu sér stað. Sérstakt ákvæði um „kvenfrelsisbrot“ beinir sjónum að ofbeldi karla gegn konum og hefur ákveðin réttarpólitísk áhrif. Þau boð eru send út í íslenskt samfélag að kynbundið ofbeldi sé ekki liðið; boð eru send til þeirra sem njóta verndar ákvæðisins um að heimilisofbeldi sé glæpur auk þess sem von er til að ákvæðið hafi fyrirbyggjandi áhrif.*

Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram sú skoðun að orðalag sérrefsíákvæðis um heimilisofbeldi fengi vart staðist kröfur íslensks réttar um skýrleika refsíheimilda samkvæmt 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar. Mannréttindaskrifstofan telur slíkt sérrefsíákvæði í anda sænsku laganna fyllilega geta uppfyllt ákvæði 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrár. Í alm. hegningarlögum er að finna fjölda matskenndra ákvæða sem dómstólar hafa í tímans rás mótað nánar. Hér eins og við lagasetningu almennt þarf vitaskuld að vanda til verks og gæta þess að hafa ákvæðin sem skýrust.

Þá telur skrifstofan mögulegan sönnunarvanda ekki viðhlítandi rök gegn sérstöku refsíákvæði í anda þess sænska. Það gildir um mörg brot sem framin eru í skjóli



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

friðhelgi einkalífs að sönnunin getur verið vandasöm. Slíkt á t.d. við um kynferðisbrot gegn börnum. Það hefur þó ekki leitt til þess að sérákvæði um kynferðisbrot gegn börnum hafi verið felld niður, þvert á móti. Eðlilegra væri að bregðast við sönnunarvandanum með því að þróa rannsóknaraðferðir og afla frekari upplýsinga um eðli brotanna.

Þá telur skrifstofan varhugavert að leggja fyrirbyggjandi réttarframkvæmd – dómaframkvæmd og rannsóknarathafnir lögreglu – til grundvallar þegar metin er þörf á sérstöku refsíákvæði. Sýnt er að aðeins brot heimilisofbeldismála koma til kasta þessara yfirvalda. Þá var, þar til fyrir skömmu, skráning tilvika þar sem grunur lék á heimilisofbeldi ekki stöðluð hjá lögreglu og mörg dæmi eru um alvarlegt skilningsleysi réttarkerfisins á eðli og afleiðingum kynbundins ofbeldis. Einn helsti vandinn sem við er að etja á þessu sviði er sá, að þessi brot eru ekki til meðferðar innan réttarkerfisins nema að litlu leyti. Þolendur þessa brota, konur og börn, njóta ekki verndar gegn ofbeldi á heimilum. Að mati Mannréttindaskrifstofunnar er það kjarni vandamálsins og brýnasta viðfangsefnið.

Loks hvetur Mannréttindaskrifstofan ***löggjafann til að taka til athugunar lögfestingu heimildar til að dæma ofbeldismenn til meðferðar eða virða meðferð til refsilækkunar.***

NÁLGUNARBANN

Ákvæði um nálgunarbann kom inn í lög um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, í nýjum XIII. kafla A og í 232. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, með breytingarlögum nr. 94/2000 sem tóku gildi í maí árið 2000. Bannið hefur það markmið að veita fórnarlömbum ofbeldisbrota aukna vernd, einkum í tengslum við heimilisofbeldi. heimilt er að setja nálgunarbann ef rökstudd ástæða er til að ætla að maður muni fremja afbrot eða raska á annan hátt friði þess manns sem í hlut á. Í ljós hefur komið að heimild þessi hefur ekki reynst sú vernd fyrir þolendur sem vonir stóðu til. Gagnrýnin hefur einkum beinst að þremur þáttum. Í fyrsta lagi að lögreglan sé eini aðilinn sem geti sett fram kröfu um nálgunarbann. Í öðru lagi að því hversu tregir dómstólar virðast vera til að leggja á nálgunarbann. Í þriðja lagi hversu langan tíma taki að fá úrskurð um nálgunarbann. Mannréttindaskrifstofan telur nauðsynlegt að nálgunarbann verði eftt til að það nái tilgangi sínum. ***Brotapola (réttargæslumanni), auk lögreglu, verið heimilað að krefjast nálgunarbanns og fylgja eftir þeirri kröfu fyrir dómstólum og tryggjast verðl að banninu sé framfylgt með brottvísun eða heimsóknarbanni.*** Hér er „austurríska leiðin“ til fyrirmyndar en hún



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

lýtur í stuttu máli að því að heimilt er að fjarlægja ofbeldismann af heimili í ákveðinn tíma og banna honum að koma á heimilið við ákveðnar aðstæður.¹³

RÉTTARGÆSLA

Lögfest verði skýrt ákvæði um tilnefningu réttargæslumanna við rannsókn lögreglu á heimilisofbeldismálum líkt og nú er í gildi um rannsókn kynferðisbrotamála. Sett verði ákvæði í lög um meðferð opinberra mála, til samræmis við ákvæði 1. mgr. 44. gr. b. sl.¹⁴

GJAFSÓKN

Brotapolum verði veitt gjafsókn til að fylgja eftir málum sínum fyrir dómstóium til heimtu miska/skaðabóta, ef rannsókn opinberra mála er hætt eða þau eru felld niður.

FÉLAGSLEGUR STUÐNINGUR VIÐ FÓRNARLÖMB HEIMILISOFBELDIS

Sett verði ákvæði í lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 þar sem kveðið er á um skyldu sveitarfélaga til að aðstoða og styðja fórnarlömb heimilisofbeldis til að iosna úr ofbeldissamböndum og fást við afleiðingar þeirra. Hér er átt við stuðning í formi fjárhagslegrar og sálfræðilegra aðstoðar.¹⁵

ÚTLENDAR KONUR

Breytingar verði gerðar á útlendingalögum og lögum um atvinnuréttindi útlendinga í þá átt að veita konum af erlendu bergi brotnu sérstakt búsetuleyfi og félagsaðstoð við skilnað ef þær hafa þurft að þola ofbeldi af hendi íslensks maka. Þekkt eru mörg dæmi þess að erlendar konur er fengið hafa dvalarleyfi á grundvelli hjúskapar við íslenskan ríkisborgara hafi sætt ofbeldi í hjónabandi. Það er reynsla fagaðila sem koma að málum þessara kvenna að þær hika jafnvel við að fara frá ofbeldismanninum af ótta við að vera vísað úr landi og vegna fjárhagslegs

¹³ Svíþjóð, Noregur, Frakkland og fleiri lönd hafa lögleitt svipuð ákvæði. Tilmæli þings Evrópuráðsins nr. 1582 leggja til lagaheimild til brottflutnings ofbeldismanns af heimili. Þá kom fram á fundi með fulltrúum stjórnmalaflokka, sem haldinn var sem hluti af 16 daga átaki 2005, að þverpólitískur vilji er fyrir því að lögleiða brottvísun og heimsóknabann.

¹⁴ Tilmæli þings Evrópuráðsins nr. 1582 (2002), Domestic violence against women, <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA02/EREC1582.htm>.

¹⁵ Ákvæði af þessi tagi er að finna í sænsku lögunum.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

ósjálftæðis. Eðlilegt er að veita konum sem svo er ástatt um félagslega aðstoð og dvalarleyfi, og síðar búsetuleyfi.¹⁶

LOKAORÐ

Á síðustu árum hefur kynbundið ofbeldi sem áður var umborið í skjóli einkalífsins verið dregið fram í dagsljósið. Mannréttindaskrifstofa Íslands fagnar aðgerðum sem hafnar eru af hálfu yfirvalda til að berjast gegn ofbeldi gegn konum; fyrirhugaðri aðgerðaáætlun, stuðningi við verkefnið *Karlar til ábyrgðar*, verklagsreglum lögreglu og endurskoðun kynferðisbrotakafla almennra hegningarlaga. Mannréttindaskrifstofan áréttar mikilvægi heildstæðrar nálgunar – samræmdra aðgerða á öllum sviðum hins opinbera – í samráði við fagaðila og félagasamtök. Mannréttindaskrifstofan vísar til meðfylgjandi draga að aðgerðaáætlun sem kynnt voru stjórnvöldum í fyrra og lýsir sig jafnframt reiðubúna til samstarfs.

Virðingarfyllst,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Guðrún D. Guðmundsdóttir, frvk.stj.

Með skjali þessu fylgir *Drög að aðgerðaáætlun gegn kynbundu ofbeldi*. Samin af aðgerðahóp gegn kynbundu ofbeldi.

¹⁶ Í tilmælum til íslenskra yfirvalda fór Mannréttindafulltrúi Evrópuráðsins þess á leit að erlendum konum sem beittar hefðu verið heimilisofbeldi yrði gert keift að dveljast áfram í landinu eftir skilnað.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

Viðauki

Drög aðgerðahóps gegn kynbundnu ofbeldi, nánari upplýsingar er að finna á heimasíðu Mannréttindaskrifstofunnar: <http://www.humanrights.is/verkefni/atak-gegn-kb-ofbeldi/>

AÐGERÐAÁÆTLUN GEGN KYNBUNDNU OFBELDI

Í nóvember 2004 stóðu 16 félagasamtök og stofnanir fyrir 16 daga átaki gegn kynbundnu ofbeldi. Átakinu lauk með afhendingu áskorunar til yfirvalda um að setja fram heildstæða aðgerðaáætlun gegn kynbundnu ofbeldi á Íslandi er hefði réttlæti, forvarnir, stuðning og vernd til handa fórnarlömbum að leiðarljósi.

Í kjölfar átaksins var settur á fót aðgerðahópur gegn kynbundnu ofbeldi á Íslandi með það að markmiði að stuðla að upplýstri umræðu um málefnið og vera stjórnvöldum til stuðnings og leiðbeiningar við gerð aðgerðaáætlunar er tæki til löggjafar, dómstóla, saksóknara og löggæslu, félagslegra úrræða, fræðslu til almennings og fagaðila; ásamt sértækum aðgerðum innan mennta-, heilbrigðis- og félagslega kerfisins.

Hópurinn hefur tekið saman meðfylgjandi drög að aðgerðaáætlun og komið henni á framfæri við dómsmálaráðuneytið, félagsmálaráðuneytið, menntamálaráðuneytið og heilbrigðisráðuneytið.

Aðgerðarhópurinn leggur ríka áherslu á heildarendurskoðun löggjafar um kynbundið ofbeldi en undir hana flokkast fyrningarákvæði kynferðisbrota á börnum.

Hópurinn fagnar yfirlýsingum um að vinna við aðgerðaráætlun sé hafin í dómsmálaráðuneytinu. Er það skýr ósk að unnið verði að áætlunum ráðuneyta á sumarmánuðum svo leggja megi fram markvissa áætlun á haustþingi.

Í lok maí verður boðað til fundar með fulltrúum stjórnvalda og félagasamtaka til að ræða þær tillögur sem hér eru settar fram.

F.h. aðgerðarhóps:

Jóhanna K. Eyjólfsdóttir, framkvæmdastjóri **Íslandsdeildar Amnesty International**
Guðrún D. Guðmundsdóttir, framkvæmdastjóri **Mannréttindaskrifstofu Íslands**
Drífa Snædal, fræðslu-og framkvæmdastýra **Samtaka um kvennaathvarf**
Guðrún Jónsdóttir, talskona **Stígamóta**
Birna Þórarinsdóttir, framkvæmdastýra **UNIFEM á Íslandi**

Hafnarstræti 20, 2. hæð – 101 Reykjavík – Iceland
Símar/Phone + 354 552 27 20 – Fax + 354 552 27 21
Netfang: E-mail: icehr@humanrights.is



MANNRETTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

EFTIRFARANDI VERÐI HAFT TIL HLIÐSJÓNAR VIÐ GERÐ AÐGERÐAÁÆTLUNAR GEGN KYNBUNDU OFBELDI

I. NEYÐARMÓTTAKA

Þjónusta Neyðarmóttöku vegna nauðgunar verði styrkt til að gera henni kleift að veita fórnarlömbum annars kynbundins ofbeldis aðstoð.

Þegar Neyðarmóttaka vegna nauðgunar var stofnuð fyrir um ellefu árum var það mikil réttarbót fyrir fórnarlömb nauðgana. Móttakan veitir þolendum þverfaglega aðstoð lækna, hjúkrunarfræðinga, félagsráðgjafa og sálfræðinga. Fórnarlömb eiga jafnframt kost á að njóta aðstoðar löglærðs talsmanns sem starfar á vegum Neyðarmóttökunnar. Ef til kæru kemur fylgir talsmaður brotaþola í gegnum kæruférlíð, leiðbeinir honum um gerð bótakröfu og fylgir bótakröfu eftir fyrir dómi ef þess er talin þörf. Sérþekking á þörfum fórnarlamba kynbundins ofbeldis hefur myndast hjá starfsfólki móttökunnar og er því skorað á stjórnvöld að veita auknum fjármunum til starfseminnar með það að markmiði að gera móttökunni kleift að veita einnig fórnarlömbum annars kynbundins ofbeldis, svo sem heimilisofbeldis og mansals, þjónustu.

Sú skerðing á starfsemi Neyðarmóttökunnar sem átti sér stað árið 2004 var ekki í neinu samræmi við þá þekkingu sem fyrir liggur. Nauðgun er svo alvarlegt áfall að samkvæmt rannsóknum þjást 80% af þeim sem leita til Neyðarmóttökunnar af áfallaröskun. Það var því óverjandi að taka félagsráðgjafa út úr því teymi sem mætir konum í bráðaþörf.

Við leggjum líka til að staða yfirlæknis Neyðarmóttökunnar verði sett á laggirnar aftur í samræmi við mikilvægi móttökunnar.

II. HEILBRIGÐISKERFI

Kynningarátak sem beint er að heilbrigðisstéttum og almenningi þar sem hnykk er á að kynbundið ofbeldi sé alvarlegt heilbrigðisvandamál.

Fræðsla um forvarnir, greiningu, skráningu, meðferð og úrræði fórnarlamba kynbundins ofbeldis verði hluti af námsefni allra heilbrigðisstétta.

Setning vinnureglna fyrir heilbrigðisstofnanir og skráning tilvika stöðluð.

Skráning tilvika, þar sem grunur leikur á að kynbundið ofbeldi hafi átt sér stað, verði stöðluð og heildstæðar vinnureglur settar um meðferð og tilvísanir.

III. RÉTTARKERFIÐ

Fræðsla fyrir allt starfsfólk dómstóla, saksóknara og löggæslu um kynbundið ofbeldi.

Nauðsynlegt er að fræða dómara, lögmenn, saksóknara, starfsfólk dómstóla og lögreglu um eðli og umfang kynbundins ofbeldis og birtingarmyndir þess í þeim tilgangi að þessir hópar geti betur verndað fórnarlömb ofbeldis og aðstoðað þau við að ná fram rétti sínum. Fólki sé ljóst að ofbeldi gegn körlum og konum er oft ólíkt þar sem karlar verða fyrst og fremst fyrir ofbeldi af hálfu annarra karla og þá utan heimilis, gjarnan á almannafæri. Konur verða hins vegar fyrst og fremst fyrir ofbeldi af hálfu karla og ofbeldinu er haldið leyndu. Allur



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

aðdragandi og allt ferli ofbeldis á heimili er annars eðlis en ofbeldi á almannafæri, það er oft síendurtekið og fórnarlambið háð ofbeldismanninum á einn eða annan hátt. Fræðsla um forvarnir, greiningu, skráningu, meðferð og úrræði fórnarlamba kynbundins ofbeldis verði hluti af námsefni allra stétta er koma þar að. Mikilvægt er einnig að þeim sem vinna að málum er varða kynbundið ofbeldi sé ljóst hversu erfitt það er fyrir fórnarlömbin að kæra og ganga í gegnum málaferli.

Unnið verði að heildarendurskoðun lögjafar, m.a. hegningarlaga og laga um meðferð opinberra mála þar sem tekið verði á kynbundnu ofbeldi sérstaklega.

Fylgt verði fordæmi Svíþjóðar og sett verði ákvæði í almenn hegningarlög er taki tillit til sérstaks eðlis kynbundins ofbeldis. Þann 1. júlí 1998 var nýju ákvæði bætt í sænsku hegningarlögin sem tekur til grófra brota gegn öryggi kvenna sem framin eru endurtekið af körlum gegn konum sem þeir eiga í nánú sambandi við. Skyld ákvæði tekur til grófra brota gegn börnum eða öðrum nánú aðstandendum. Ákvæðið hefur það í för með sér að fremji maður ákveðinn refsiverðan verknað (svo sem líkamsárás, ólögættar hótanir eða þvinganir, kynferðislegt ofbeldi eða misnotkun) gegn konu sem hann er eða hefur verið giftur eða búð með, með þeim afleiðingum að sjálfsmynd konunnar skaddast alvarlega, geta dómstólar dæmt hann fyrir gróft brot gegn friðhelgi konunnar auk refsingar fyrir hvert einstakt brot, s.s. líkamsárás. Löggið fin veitir þannig dómstólum svigrúm til að taka mið af aðstöðu fórnarlamba kynbundins ofbeldis og þyngja refsingu ofbeldismannsins með tilliti til alvarleika brotanna og hversu oft þau áttu sér stað. Dæma má ofbeldismenn til að lágmarki sex mánaða fangelsisvistar en til sex ára refsingar hið mesta. Einnig skal tekið til athugunar að dæma ofbeldismenn til meðferðar eða virða meðferð til refsilækkunar.

Kynferðisbrotakafli hegningarlaga verði tekinn til heildarendurskoðunar. Nauðsynlegt er að taka til athugunar kynferðisbrotakafli hegningarlaganna þar sem verknaðarlýsingar og refsimörk miðast fyrst og fremst við ofbeldismann en ekki upplifun brotþola. Þá skulu kynferðisbrot gegn börnum ekki fyrnast. Nauðsynlegt er að hafa samráð við þá aðila sem hafa reynslu af vinnu með þolendum kynferðisofbeldis við endurskoðun þessara laga sem annarra. Tekið verði til endurskoðunar að hækka kynferðislegan lögdur til samræmis við Norðurlöndin þar sem hann er ýmist 15 eða 16 ár.

Ábyrgð af vændi, sem er eitt birtingarform kynbundins ofbeldis, verði flutt frá konum sem selja aðgang að líkama sínum yfir á kaupendur og milligöngumenn. Allmikil umræða hefur verið á alþjóðavettvangi undanfarin ár um kosti og galla þess að gera kaup á vændi refsiverð og flytja þannig ábyrgð af verknaðinum frá konum í vændi yfir á kaupendur. Í ljós hefur komið að hugmyndir fólks um vændi hafa ekki átt sér stað í raunveruleikanum. Sjaldnast er um frjálst val einstaklings, sem stundar vændi, að ræða heldur er að jafnaði um hreina neyð að ræða eða þvingun. Því hafa Svíar gengið fram fyrir skjöldu og gert kaup á vændi refsiverð og umræða er um hið sama í fleiri löndum. Nauðsynlegt er að létta nú þegar refsíábyrgð af vændiskonum, sem oftast en ekki eru þolendur kynbundins ofbeldis.

Mál vegna kynbundins ofbeldis sæti opinberri ákæru. Með tilliti til sérstaks eðlis kynbundins ofbeldis, er nauðsynlegt að það sæti skilyrðislaust opinberri ákæru. Það á ekki að vera undir vilja konunnar komið hvort kært er eður ei en kynbundið ofbeldi, sérstaklega heimilisofbeldi er ekki aðeins brot gegn konunni einni, heldur samfélaginu í heild sinni. Sérstaklega þegar börn eru á heimilinu er það fráleitt að það sé undir konunni komið hvort hið opinbera hefst handa og saksækir viðkomandi ofbeldismann.

Setning heildstæðra vinnureglna fyrir lögreglu og skráning tilvika stöðluð.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

Viðbrögð lögreglu styðjist við staðlaðar rannsóknaraðferðir og vinnuferli þegar unnið er að málum er varða kynbundið ofbeldi. Skráning tilvika verði sömuleiðis stöðluð og unnar séu nákvæmar atvikaskýrslur sem fórnarlömb hafi aðgang að og geti nýtt sér í tengslum við nálgunarbann, tryggingar og skaðabótamál.

“Austurríska leiðin”.

Ákvæði verði sett í lög sem heimilar lögreglu brottflutning ofbeldismanns af heimili í tiltekinn tíma eftir að hann beitir ofbeldi. Lögreglu verði gert heimilt að setja á brottvísun og heimsóknabann í slíkum tilvikum sem taki gildi strax og það lagt fyrir dómara innan ákveðins frests. Þá er ítrekað að samhliða slíkum aðgerðum verða jafnframt að koma skilvirk félagsleg úrræði. Má í þessu sambandi horfa til Austurríkis þar sem sett hafa verið lög af þessu tagi.

Nálgunar- og heimsóknabann gert virkt.

Dómstólar og lögregla fá fræðslu og staðlaðar vinnureglur til að lög um nálgunar- og heimsóknabann nái tilgangi sínum. Fórnarlömbum verði heimilt að óska sjálf eftir nálgunarbanni hjá dómstólum. Mikilvægt er einnig að gera nálgunarbannið virkara sem tæki gegn kynbundnu ofbeldi.

Markvisst verði unnið að fjölgun kvenna í starfsstéttum sem vinna við meðferð ofbeldismála.

Yfirvöld vinni markvisst að því að fjölga konum í lögreglunni, hjá ákærvaldinu og dómstólum.

Hið opinbera stuðli að samvinnu réttarkerfis, fagaðila og málsvara fórnarlamba til að koma í veg fyrir kynbundið ofbeldi.

Aðgerðir lögreglu, saksóknara, dómara, málsvara, athvarfa og félagsamtaka verði samstilltar með formlegu samstarfi.

Stjórnvöld vinni gegn mansali og styðji fórnarlömb þess.

Stjórnvöld fullgildi samning Sameinuðu þjóðanna um aðgerðir til að sporna við skipulagðri, fjölþjóðlegri glæpastarfsemi, ásamt viðaukum sem undirritaður var 13. desember 2000. Þá er mikilvægt að sett verði í lög ákvæði er miða að aukinni vernd til handa fórnarlömbum mansals sem koma hingað til lands.

Tryggja þarf með lögum bæði vitna- og fórnarlambavernd. Fórnarlömb mansals eiga skilyrðislausan rétt á þjónustu sjálfskipaðs löglærðs talsmanns og tryggja þarf rétt til miskabóta. Fórnarlambaverndin skal ganga lengra en vitnaverndin

Lög gegn klámi verði virt, s.s. ákvæði í almennum hegningarlögum, útvarpslögum, lögum um pósthjónustu, samkeppnislögum og lögum um prentrétt.

Sýnt hefur verið fram á tengsl kynbundins ofbeldis inni á heimilum við vændi og klám og því þarf að vinna gegn klámi hvers konar, enda endurspeglar það hlutgervingu kvenna og grefur undan gagnkvæmri virðingu kynjanna.

Sett verði lög sem banna limlestingar á kynfærum kvenna.

Breytingar verði gerðar á útlendingalögum og lögum um atvinnuréttindi útlendinga í þá átt að veita konum af erlendu bergi brotnu sérstakt búsetuleyfi og félagsaðstoð við skilnað ef þær hafa þurft að þola ofbeldi af hendi íslensks maka.

Þekkt eru mörg dæmi þess að erlendar konur er fengið hafa dvalarleyfi á grundvelli hjúskapar við íslenskan ríkisborgara hafi sætt ofbeldi í hjónabandi. Er til skilnaðar kemur ern þeim allar



MANNRETTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

Þjargir bannaðar en margar hafa ekki að neinu að hverfa í heimalandi sínu. Eðlilegt er að veita konum sem svo er ástatt um félagslega aðstoð og dvalarleyfi, og síðar búsetuleyfi.

IV. FÉLAGSLEG AÐSTOÐ OG ÚRRÆÐI

Bæjar- og sveitarfélög geri aðgerðaráætlanir gegn kynbundnu ofbeldi.

Ef árangur á að nást í baráttunni gegn kynbundnu ofbeldi er það lykilatriði að bæjar- og sveitarfélög axli ábyrgð og geri framkvæmdaáætlanir. Í áætlunum skal kveðið á um forvarnir, fræðslu og þjálfun bæjarstarfsmanna ásamt þjónustu við fórnarlömb ofbeldis. Í þeim þarf einnig að gera ráð fyrir nægjanlegu fjármagni og skýrum vinnureglum.

Fórnarlömbum kynbundins ofbeldis verði gefinn kostur á fjárhagslegum stuðningi.

Fórnarlömbum verði gefinn kostur á fjárhaglegum stuðningi meðan þau eru að koma undir sig fótunum á ný eftir að hafa verið í ofbeldissambandi.

Meðferðarúrræði fyrir ofbeldismenn verði styrkt.

Til að koma í veg fyrir ofbeldi karla gegn konum er mikilvægt að meðferðarúrræði fyrir ofbeldismenn verði styrkt. Nauðsynlegt er að veitt verði fjármunum til verkefnisins *Karlar til ábyrgðar* og það endurvakið sem fyrst. Verkefnið gaf góða raun á sínum tíma en fjárskortur hamlaði starfseminni. Til að mögulegt sé að dæma ofbeldismenn til meðferðar eða virða þeim það til refsilækkunar verður úrræðið að vera virkt.

Konum skulu kynnt réttindi sín og úrræði.

Sérstaklega skal beina sjónum að fræðslu til kvenna sem eru í áhættuhóp, svo sem erlendra kvenna sem hingað flytja með mökum sínum, til að hefja sambúð með íslenskum ríkisborgara eða ganga í hjónaband. Þær eiga erfiðara með að nálgast upplýsingar um úrræði sem í boði eru, en styrkja þarf fræðslu meðal erlendra kvenna um hvað telst ofbeldi hér á landi, með sérstakri áherslu á andlegt ofbeldi.

V. MENNTUN, FRÆÐSLA OG RANNSÓKNIR

Kynningarátak með þátttöku fjölmiðla, fagaðila, almennings og kennara.

Yfirvöld standi fyrir kynningarátaki með þátttöku fjölmiðla, almennings og kennara þar sem áhersla er lögð á upplýsingar um úrræði svo fórnarlömb viti hvert þau geti leitað hjálpar. Samhliða upplýsingum um aðstoð skal fyrirbyggjandi skilaboðum komið á framfæri þar sem stuðlað er að félagslegri fordæmingu á kynbundnu ofbeldi og unnið gegn hefðbundnum kynhlutverkum og staðalmyndum er ýta undir ofbeldi gegn konum.

Fræðsla um kynbundið ofbeldi og áhrif þess verði hluti af námsefni allra skólastiga. Jafnrétti verði í heiðri haft á öllum skólastigum og gagnkvæm virðing kynjanna styrkt markvisst.

Nauðsynlegt er að allar þær menntastofnanir sem mennta fagfólk sem kemur að kynbundnu ofbeldi tryggi fullnægjandi menntun fagstéttanna á þessu sviði. Jafnframt þurfa þær samfélagsstofnanir sem koma að ofbeldismálum að hafa skýrar starfsreglur um hvernig brugðist skuli við þegar ofbeldismál koma upp. Kveða þarf á um hver komi að málum, hvert skuli leitað og hvaða ferli fari í gang.

Stjórnvöld stuðli að rannsóknum á eðli og orsökum kynbundins ofbeldis á Íslandi.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

Nauðsynlegur liður í því að vinna gegn kynbundnu ofbeldi er að gerðar séu rannsóknir á eðli, umfangi og orsökum heimilisofbeldis. Slík þekking er nauðsynleg forsenda þess að unnt sé að bregðast á viðeigandi hátt við vandanum.

Hafnarstræti 20, 2. hæð - 101 Reykjavík - Iceland
Símar/Phone + 354 552 27 20 - Fax + 354 552 27 21
Netfang/ E-mail: icehr@humanrights.is