

Svar

innanríkisráðherra við fyrirspurn frá Brynhildi Pétursdóttur
um innleiðingu á Istanbúl-samningi Evrópuráðsins.

1. *Hvað líður fullgildingu og innleiðingu samnings Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi (CETS nr. 210) af hálfu Íslands og hvenær er fyrirhugað að því ferli verði lokið af hálfu íslenskra stjórnvalda?*

Innanríkisráðuneytið heldur utan um undirbúning fullgildingar samningsins, eins og svo margra annarra samninga á sviði mannréttindamála. Eftir undirritun samningsins fékk ráðuneytið Mannréttindastofnun Háskóla Íslands til þess að gera úttekt á ákvæðum samningsins og bera þau við íslenskt lagaumhverfi með fullgildingu samningsins að augnamiði. Í meðfylgjandi fylgiskjali má sjá yfirlit yfir þær breytingar sem talið var nauðsynlegt að ráðast í og stöðu mála. Líkt og fram kemur í yfirlitinu er unnið að þeim frumvörpum sem leggja þarf fyrir þingið á vegum refsiréttarnefndar og stefnt að framlagningu þeirra á komandi haustþingi. Þá er einnig stefnt að framlagningu frumvarps til heildarendurskoðunar útlendingalaga á haustþingi. Samkvæmt upplýsingum frá velferðarráðuneyti og mennta- og menningarmálaráðuneyti krefst fullgildingin ekki lagabreytinga á málefnasviðum þeirra, en á vegum velferðarráðuneytis starfar nú samhæfingarteymi um heimilisofbeldi auk þess sem unnið er að undirbúningi heildstæðrar áætlunar til þess að sporna við ofbeldi og afleiðingum þess í samstarfi mennta- og menningarmálaráðherra, félags- og húsnæðismálaráðherra og innanríkisráðherra.

Því má búast við því að fullgilda megi samninginn þegar fyrrgreind frumvörp ná fram að ganga. Stefnt er að framlagningu þeirra á haustþingi 2015.

2. *Telur ráðherra að samningurinn sé gagnlegur með tilliti til forvarna og baráttu gegn ofbeldi gagnvart konum hér á landi og telur ráðherra brýnt að hraða fullgildingu og innleiðingu samningsins?*

Ráðherra telur heimilisofbeldi mikinn vágast í íslensku samfélagi og telur fullgildingu samningsins mikilvægt tæki í þeirri baráttu sem samfélagið þarf að standa í til þess að upp-ræta samfélagsmeinið sem heimilisofbeldi er. Ákvæði samningsins og undirbúningur fullgildingarinnar hefur þegar haft umtalsverð áhrif í þessa veru á sviði stefnumótunar og ekki síst í framkvæmd á grundvelli gildandi laga. Þessi verkefni eru liður í undirbúningi fullgildingarinnar, eins og að framan er rakið, en þar verður sérstaklega að tiltaka gríðarlega öflugt og mikilvægt starf sem unnið hefur verið.

Fylgiskjal.**Yfirlit yfir niðurstöðu úttektar Mannréttindastofnunar Háskóla Íslands á efni Istanbúl-samningsins.**

Í október 2012 afhenti Mannréttindastofnun Háskóla Íslands innanríkisráðuneytinu yfirgripsmikla úttekt á efni Istanbúl-samningsins og aðlögun íslenskra laga og reglna svo að fullgilda mætti samninginn, en ráðuneytið óskaði eftir úttektinni og stóð straum af kostnaði við vinnslu hennar. Ráðuneytið gerði skýrsluna aðgengilega á netinu til kynningar og óskaði eftir ábendingum og athugasemdum um hana. Engar athugasemdir bárust.

Meðfylgjandi yfirlit yfir niðurstöður úttektar Mannréttindastofnunar Háskóla Íslands er lagt til grundvallar við utanumhald verkefnisins. Samráð hefur verið haft innan innanríkisráðuneytisins og við fulltrúa velferðarráðuneytisins við stöðuuppfærslu tiltekinna verkefna.

1. Lagt er til að sérstakt ákvæði um nauðungarhjónaband verði sett í almenn hegningarlög, en ákvæðið er nýmæli og ekki að finna í öðrum samningum Evrópuráðsins eða öðrum alþjóðasamningum sem stjórnvöld hafa fullgilt. Ekki er talið að gildandi lög séu í samræmi við ákvæðið.
Staða: Refsiréttarnefnd vinnur að frumvarpi sem áætlað er að verði tilbúið haustið 2015.
2. Lagt er til að lögsögureglur íslenskra refsilaga verði færðar til samræmis við lögsögureglur samningsins.
Staða: Refsiréttarnefnd vinnur að frumvarpi sem áætlað er að verði tilbúið haustið 2015.
3. Lagt er til að fyrningarreglur íslenskra refsilaga verði færðar til samræmis við fyrningarreglur samningsins.
Staða: Refsiréttarnefnd vinnur að frumvarpi sem áætlað er að verði tilbúið haustið 2015.
4. Lagðar eru til nokkrar breytingar á útlendingalögum. Í fyrsta lagi þyrfti að gera breytingar á 6. mgr. 13. gr. þannig að ekki skuli litið til lengdar hjúskapar eða sambúðar við ákvörðun um veitingu dvalarleyfis eins og nú er gert þegar um er að ræða skilnað eða sambands slit. Í öðru lagi þyrfti að bæta við heimild til þess að fá fellda úr gildi brottvísun útlendinga við tilteknar aðstæður, sbr. 20. gr. laganna. Í þriðja lagi er lagt til að heimild verði bætt við 12. gr. útlendingalaga vegna útgáfu endurnýjanlegs dvalarleyfis til handa þolanda ofbeldis gegn konum eða heimilisofbeldis við tilteknar aðstæður, en sambærilegri heimild var bætt við í tilefni af fullgildingunni samnings Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali frá 2005.
Staða: Þverpólítísk nefnd sem vinnur að heildarendurskoðun útlendingalaga tekur tillit til ákvæða samningsins við vinnslu frumvarpsins.
5. Lagðar eru til smávægilegar breytingar á reglugerð um starfshætti bótanefndar, nr. 280/2008, á þann veg að kveðið verði á um að taka þurfi tilhlýðilegt tillit til öryggis tjónþola við endurkröfu stjórnvalda á hendur geranda og að tryggja skuli greiðslu bóta til handa þolanda innan viðunandi tíma.
Staða: Til skoðunar í innanríkisráðuneyti. Stefnt að því að afstaða liggi fyrir haustið 2015.
6. Lagt er til að sett verði reglugerð á grundvelli útlendingalaga þar sem kynbundið ofbeldi gegn konum teljist vera ofsókn í skilningi laganna og að það geti talist vera tegund alvarlegs skaða sem veiti rétt til viðbótarverndar. Þá verði í reglugerðinni einnig að finna ákvæði sem endurspeglar þær kröfur sem fram koma í 2. mgr. 60. gr. samningsins um að beita skuli svokallaðri kynnæmri túlkun varðandi hverja og eina ástæðu A-liðar 1. gr. (2) flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna.

Staða: Þverpólítísk nefnd sem vinnur að heildarendurskoðun útlendingalaga tekur tillit til ákvæða samningsins við vinnslu frumvarpsins.

7. Lagt er til að kennsluefni varðandi kynbundið ofbeldi o.fl. verði sett í almennt námsefni á öllum námsstigum þar sem það er viðeigandi. Verði ákvæði um þetta að finna í aðgerðaáætlun stjórnvalda um ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi.

Staða: Samkvæmt upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti er fyrirbyggjandi fræðsluefni um kynbundið ofbeldi fyrir alla árganga grunnskóla og einnig fyrir framhaldsskóla. Í ritröð mennta- og menningarmálaráðuneytis um grunnþætti menntunar Heilbrigði og velferð kemur fram að fjalla eigi um kynferðislegt ofbeldi í kynfræðslu fyrir unglinga. Til að tryggja almenna fræðslu á öllum námsstigum þarf að fræða kennara og miðla upplýsingum um námsefni sem tekið hefur verið saman og er aðgengi-legt á vef Vitundarvakningar um ofbeldi gegn börnum
<http://www.velferdarraduneyti.is/vitundarvakning/fraedsluefni/>

8. Settar verði verklagsreglur innan einka-, upplýsinga- og samskiptageirans og fjölmiða í samræmi við 17. gr. samningsins. Er lagt til að mælt verði fyrir um þessar reglur í aðgerðaáætlun stjórnvalda um ofbeldi á konum og heimilisofbeldi.

Staða: Samkvæmt upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu munu stjórnvöld beita sér fyrir því, í samvinnu við fjölmiðlanefnd og Jafnréttisstofu, að efna til umræðna og samstarfs við fjölmiðla og aðila innan ICT um hvernig sporna megi gegn ofbeldi gagnvart konum. Í samvinnu við Heimili og skóla sem tekur þátt í SAFT-verkefninu fyrir Íslands hönd er unnið að því að efla netöryggi og fræðslu meðal barna, foreldra og þeirra sem vinna með börn um hvernig forðast megi ofbeldistengt efni á netinu.

9. Í tengslum við 2. mgr. 18. gr. samningsins mætti hugsanlega koma á fót sambærilegu sérfræðinga- og samhæfingarteymi og vinnur að mansalsmálum til að tryggja skilvirka samvinnu milli viðeigandi aðila í þeim málum sem tengjast ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi. Mætti koma slíkum hópi á fót á vettvangi aðgerðaáætlunar um ofbeldi á konum og heimilisofbeldi.

Staða: Félags- og húsnæðismálaráðherra skipaði í maí 2013, til þriggja ára, samstarfsteymi vegna heimilisofbeldis en hlutverk þess er að hafa umsjón með því að fylgt sé samræmdri heildarstefnu um heimilisofbeldi, að gerðir séu samstarfssamningar um tiltekna þjónustu og að tilraunaverkefnum sé hrint í framkvæmd. Þá er samstarfsteyminu einnig ætlað að koma á föstu samstarfi milli félagsþjónustu, barnaverndar, heilbrigðisþjónustu, Jafnréttisstofu, lögreglu og félagasamtaka. Samstarfsteymið hefur á síðustu mánuðum staðið fyrir námskeiðshaldi víða um land um forvarnir og aðgerðir gegn heimilisofbeldi til þess að miðla þeirri þekkingu sem skapast hefur í tengslum við samstarfsverkefni embættis lögreglustjórans á Suðurnesjum og félagsþjónustu sveitarfélaga á Suðurnesjum. Verkefnið ber yfirskriftina „Að halda glugganum opnum“ og er markmið þess m.a. að bæta rannsóknir í málum er varða heimilisofbeldi.

Samstarfsteymið er skipað eftirfarandi fulltrúum:

- Guðríður Bolladóttir, án tilnefningar, formaður,
- Páll Ólafsson, tilnefndur af Barnaverndarstofu,
- Guðrún Ögmundsdóttir, tilnefnd af innanríkisráðuneytinu,
- Jón H. B. Snorrason, tilnefndur af innanríkisráðuneytinu,
- María Gunnarsdóttir, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga,
- Sigprúður Guðmundsdóttir, tilnefnd af Samtökum um kvænnaathvarf,
- Ingibjörg Elíasdóttir, tilnefnd af Jafnréttisstofu.

10. Með hliðsjón af 23. gr. samningsins mætti velta fyrir sér að fjölga athvörfum fyrir þolendur ofbeldis gegn konum og heimilisofbeldi. Mætti mæla fyrir um þetta í aðgerðaáætlun stjórnvalda.
Staða: Þetta atriði verður tekið til sérstakrar skoðunar og umræðu í fyrirhuguðu landsamráði um ofbeldi, samkvæmt samstarfsyfirlýsingu ráðherranna þriggja frá 18. desember 2014 og í kjölfarið verður metið hvort mæla eigi fyrir um fjölgun slíkra athvarfa í aðgerðaáætlun gegn ofbeldi og afleiðingum þess, sem unnin verður á vettvangi landsamráðsins og stefnt er að því að hún gildi til fjögurra ára.
11. Með hliðsjón af 24. gr. samningsins mætti velta fyrir sér hvort gera þurfi breytingar á framkvæmd þannig að stjórnvöld annist umsýslu neyðarnúmers sem þolendur ofbeldis gegn konum og heimilisofbeldis geta hringt í, en í núverandi framkvæmd eru það frjáls félagasamtök sem sjá um þetta að mestu leyti.
Staða: Velferðarráðuneytið mun taka þetta til sérstakrar skoðunar og fjallað verður um þessar hugmyndir á vettvangi fyrirhugaðs landssamráðs um ofbeldi, en undirbúningur að því verkefni stendur nú yfir í ráðuneytinu.
12. Lagt er til að ákvæði um börn sem eru vitni að ofbeldi verði sett í aðgerðaáætlun stjórnvalda, auk þess sem ákvæði þessa efnis verði sett í verklagsreglur viðeigandi yfirvalda.
Staða: Í samstarfsyfirlýsingu þriggja ráðherra frá 18. desember 2014 kemur fram að efnt verði til samráðs á landsvísu milli félagsþjónustu, barnaverndaryfirvalda, mennta- og heilbrigðiskerfis, lögreglu og ákærvalds undir forustu ráðuneytanna þriggja og að undirbúin verði aðgerðaáætlun til fjögurra ára gegn ofbeldi í íslensku samfélagi, en þar verður sérstök áhersla lögð á börn. Félags- og húsnæðismálaráðherra skipaði í maímánuði 2014 samstarfsteymi vegna heimilisofbeldis, en teymið hefur staðið fyrir námskeiðshaldi þar sem samvinna milli kerfa í málum er varða heimilisofbeldi er kynnt og er þar lögð rík áhersla á stuðning og þjónustu við börn sem verða fyrir eða upplifa ofbeldi á heimilum sínum. Teymið styrkti, í samvinnu við Barnaverndarstofu, úttekt á tilraunaverkefni stofunnar um barnvæna nálgun í heimilisofbeldismálum, sem Rannsóknastofnun Háskóla Íslands í barna- og fjölskylduvernd vinnur nú að. Er vinna við aðgerðaáætlunina hefst verður sérstaklega litið til þeirrar úttektar í því skyni að meta hvernig þjónustu við þennan hóp barna verði best við komið.
13. Með hliðsjón af 27. gr. samningsins mætti velta fyrir sér hvort setja mætti ákvæði um tilkynningarskyldu almennings vegna þeirra brota sem samningurinn nær til í aðgerðaáætlun stjórnvalda, t.d. þannig að fram fari kynningarátak með einhverjum hætti.
Staða: Samkvæmt upplýsingum frá velferðarráðuneyti hefur samstarfsteymi vegna heimilisofbeldis áform um kynningarátak sem miðar að því að upplýsa annars vegar um mikilvægi þess að tilkynna um mál þar sem grunur leikur á ofbeldi til þar til bærra aðila og hins vegar um þá aðstoð og þjónustu sem stendur þolendum ofbeldis til boða. Verið er að skoða hvernig koma megi þeim upplýsingum á framfæri með skilvirkum hætti og er sérstaklega verið að skoða möguleikann á því að dreifa upplýsingabæklingi á öll heimili í landinu.
14. Með hliðsjón af ákvæði 51. gr. samningsins um áhættumat og áhættustjórnun er lagt til að ríkislögreglustjóri kanni hvort í gildi séu formlegar verklagsreglur eða áætlanir hjá

lögreglu eða öðrum yfirvöldum sem fjalla um þau atriði sem nefnd eru í ákvæðinu og leggi eftir atvikum til nauðsynlegrar breytingar.

Staða: Til skoðunar hjá embætti ríkislögreglustjóra.

15. Með hliðsjón af 2. mgr. 55. gr. samningsins er lagt til að þolendum þess ofbeldis sem samningurinn nær til verði tryggður aðgangur að þjónustu eða aðstoð tiltekinna aðila í tengslum við sálgæslu eða annað slíkt á rannsóknarstigi eða við meðferð máls fyrir dómi. Þetta mætti gera með því að setja ákvæði um slíkt í aðgerðaáætlun stjórnvalda um ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi.

Staða: Samkvæmt upplýsingum frá velferðarráðuneyti var í maímánuði 2015 undirritaður samningur við Sjúkrahúsið á Akureyri um fjárveitingu fyrir nýrri stöðu sálfræðings í því skyni að bæta aðstoð og meðferð við þolendum ofbeldis. Þá var sambærilegur samningur gerður við Landspítala. Þá verður litið til þess við gerð aðgerðaáætlunar til fjögurra ára gegn ofbeldi og afleiðingum þess, hvernig tryggja megi frekari aðstoð við þolendum ofbeldis til frambúðar.

16. Loks er því beint til innanríkisráðuneytisins, í samráði við Útlendingastofnun, að kanna hvort í gildi séu verkferlar, stuðningsþjónusta og önnur atriði sem mælt er fyrir um í 3. mgr. 60. gr. samningsins, og eftir atvikum að setja reglur um slíkt svo unnt sé að tryggja samræmi við framangreint ákvæði.

Staða: Til skoðunar í innanríkisráðuneytinu í tengslum við heildarendurskoðun útlendingalaga.

Önnur atriði sem huga þarf að í tengslum við fullgildinguna:

Huga þarf að íslenskri þýðingu samningsins, útgáfu hans og birtingu.

- Staða: Innanríkisráðuneytið hefur yfirfarið íslenska þýðingu samningsins og er stefnt að birtingu hans á vef ráðuneytisins í júní 2015.