



ALÞÝÐUSAMBAND ÍSLANDS

*Alþingi*

*Erindi nr. P 132/622*

*komudagur 13.1.2006*

Nefndasvið Alþingis  
Allsherjarnefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 11.1. 2006.

**Efni: Umsögn um frumvarp um breyting á hegningarlögum nr. 19  
12 febrúar 1940 ( heimilisofbeldi ), 365 mál.**

Alþýðusamband Íslands styður þá viðleitni löggjafans að styrkja og skýra refsheimildir er varða heimilisofbeldi. Nauðsynlegt er að lögð sé áhersla á það í löggjöf að líkamlegt ofbeldi og aðrar misgjörðir milli nákominna sé meðhöndlað sérstaklega. Það frumvarp sem fyrir liggur miðar að því, en gengur þó ekki mjög langt í að ná utan um "heimilisofbeldi" sem sjálfstætt brot en um hvort það sé æskilegt og rétt eru nokkuð ólíkar skoðanir.

Eins og fram kemur í greinargerð hafa nágrannalönd okkar borið sig að með ýmsum hætti. Þau rök sem að baki því búa eru m.a., að heimili manna njóta að lögum sérstakrar friðhelgi sem "stofnanir" ef svo má að orði komast. Það æskilega við að skilgreina "heimilisofbeldi" sem sjálfstætt og sérstakt brot felst m.a. í að skilgreina ofbeldi sem unnið er innan þeirrar friðhelgi af einstaklingi sem þar dvelst sem sérstaklega alvarlegt, ekki einungis vegna tengsla brotamanns og brotþola heldur einnig vegna vettvangs brotsins. Þá er m.a. haft í huga að ofbeldi framið á þeim vettvangi getur haft djúpstæð og alvarleg áhrif á fleiri en hinn beina brotþola. Þau sjónarmið styðja örlítið aðra nálgun en fyrirbyggjandi frumvarp gerir ráð fyrir.

F.h. Alþýðusambands Íslands,

Magnús M. Norðdahl hrl.,  
lögfræðingur ASÍ

Alþingi  
Erindi nr. P 132/693  
komudagur 10. janúar 2006  
32/69



BARNAVERNDARSTOFA

Alþingi, nefndasvið  
Þórshamri v/Templarasund  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 18. janúar 2006

Tilvísun : 2005120016

Vísað er til bréfs dags. 12. desember þar sem óskað er umsagnar Barnaverndarstofu um frumvarp til breytinga á almennum hegningarlögum, 365. mál, heimilisofbeldi. Beðist er velvirðingar á því að ekki tókst að gefa umsögn innan tilskilins frests.

Barnaverndarstofa fagnar því að dómsmálaráðuneytið og Alþingi beini sjónum sínum að heimilisofbeldi, eða ofbeldi milli nákominna, og þeirri sérstöðu sem þessi mál hafa. Barnaverndarstofa hefur farið yfir frumvarpið og gerir í grófum dráttum ekki athugasemdir við þær leiðir sem þarna er valið að fara. Barnaverndarstofa staldrar þó aðeins við þá áherslu sem lögð er í greinargerðinni á ítrekun tilvika eða endurtekin brot áður en reyna muni á refsipyngingarákvæði og ákvæði um opinbera ákæru vegna ærumeiðinga enda endurspeglast þetta t.d. ekki í orðalagi 1. gr. frumvarpsins.

Barnaverndarstofa telur að brot gegn nákomnum sé i eðli sínu að jafnaði grófara en ella og að til greina komi að fella niður úr 1. gr. frumvarpsins orðalagið að tengsl þyki hafa aukið á grófleika verknaðar. Barnaverndarstofa vill undirstrika að refsiverð brot gegn börnum eru að jafnaði brot gegn trúnaði sem á að ríkja milli barnsins og þess sem er því nákominn og að brotið auki því sjálfkrafa grófleika verknaðar í samanburði við það að brotið hafi beinst gegn öðrum ótengdum.

Barnaverndarstofa bindur jafnframt vonir við að farið verði nánar yfir þörf á lagabreytingum i starfi nefndar er ríkisstjórnin hefur falið að vinna tillögu að heildstæðri aðgerðaráætlun gegn heimilisofbeldi og kynferðisofbeldi á Íslandi.

Virðingarfyllst  
f.h. Barnaverndarstofu

Hrefna Friðriksdóttir



DÓMSTÓLARÁÐ

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 132/531*  
*komudagur 22.12.2005*

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 19. desember 2005

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningalögum, 365. mál, heimilisofbeldi.**

Með bréfi dagsettu 12. desember s.l. var Dómstólaráði sent framangreint frumvarp til umsagnar.

Málið var tekið fyrir á fundi ráðsins 15. desember s.l. Ekki var talið tilefni til ályktana eða athugasemda vegna frumvarpsins af hálfu ráðsins að svo stöddu.

f.h. Dómstólaráðs

Anna M. Karlsdóttir  
framkvæmdastjóri

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 132/652*  
*komudagur 16.1.2006*



**Heimili og skóli**  
Landssamtök foreldra

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 09.01 2006

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á almennum  
hegningarlögum nr 19, 12 febrúar 1940 (heimilisofbeldi)**

Heimili og skóli gerir enga athugasemd við frumvarpið

F.h. Heimilis og skóla

Elín Thorarensen, framkvæmdastjóri.



# Jafnréttisstofa

Alþingi  
Allsherjanefnd  
150 Reykjavík.

Akureyri 3. febrúar 2006.

**Efni: Umsögn Jafnréttisstofu um frumvarp til breytingar á almennum hegningalögum 365. mál, heimilisofbeldi.**

Með bréfi dags. 12. desember 2005 óskaði nefndin eftir umsögn Jafnréttisstofu um frumvarpið. Hér með er beðist velvirðingar á að umsögnin barst ekki fyrr. Eftirfarandi er umsögn stofnunarinnar:

Mikilvægt er að hafa það í huga að lög eru ekki eingöngu tæki til notkunar í réttarsölum, heldur endurspeglar þau einnig siðferði hvers samfélags og ríkjandi valdahlutföll innan þess. Nauðsynlegt er því að löggjöfin sé skýr og ekki sé um brotalamir í réttarkerfinu að þessu leyti að ræða. Hingað til hefur löggjöfin ekki tryggt nægilega stöðu þolenda í heimilisofbeldismálum. Heimilið á að vera gríðastaður fjölskyldunnar þar sem ríkir trúnaður og traust, en ekki staður þar sem á sér stað ofbeldi sem er hulið og falið almenningi. Réttarkerfið má ekki stuðla að því að fela slíkt athæfi sem þar fer fram. Heimilisofbeldi er því oft á tíðum mun alvarlegra en ofbeldismál á milli óskyldra og hefur enn alvarlegri afleiðingar í för með sér fyrir þá sem fyrir því verða. Þá er nauðsynlegt að benda á að flest brot sem framin eru innan veggja heimilisins eru kynbundin í eðli sínu. Þetta sjónarhorn skilar sér ekki nægjanlega í þeim breytingum sem hér eru lagðar til.

Jafnréttisstofa fagnar réttarbótum á þessu sviði, en telur að þörf sé á því að gera heildstæðar breytingar á lögum um heimilisofbeldi og stöðu þolenda kynferðisofbeldis í réttarkerfinu. Mikilvægt er að vinnuhópur sem kæmi að undirbúningi slíks frumvarps sé þverfaglegur svo að sátt náist meðal þeirra aðila sem vinna með þolendum kynbundins ofbeldis og þeirra sem þurfa að framfylgja lögnum. Óvíst er að þetta lagafrumvarp nái þeim tilgangi.

Virðingarfyllt

Margrét María Sigurðardóttir, framkvæmdastjóri

*Alþingi*  
*Erindi nr. Þ 132/1489*

*komudagur 14.3.2006*

From: Eyrún Jónsdóttir [mailto:eyrunj@landspitali.is]  
Sent: 14. mars 2006 15:57  
To: Elín Valdís Þorsteinsdóttir  
Subject: Tölur um ofbeldi á heimili SBD

Allsherjarnefnd Alþingis  
v. 365. máls, almenn hegn.lög (heimilisofbeldi)

### **Komur á Slysa- og bráðdeild LSH vegna ofbeldis á heimili.**

Fjöldi þolenda , konur , karlar

Á árunum 2003-2004 voru 149 konur sem leituðu aðstoðar eftir að núverandi maki hafði gengið á skrokk á þeim en þessi tala einskorðast ekki einungis við íbúðasvæði. 44,9% þessara kvenna voru á aldursbilinu 20-34 ára. Barsmíðarnar áttu oftast stað í setustofu eða svefnherbergi. 81,8% árásanna áttu sér stað á íbúðasvæðinu og í 68,5% tilfella á heimili þolandans. 47% komanna voru um helgar. Ef komast ætti yfir tölur algengni heimilisofbeldis á Íslandi öllu, þyrfti að taka allt landið í heild sinni, þ.e. fá upplýsingar frá öllum sjúkrastofnunum á landinu hvort sem um ræðir komur á sjúkrahús, heilsugæslur eða til heimilislækna. Móttakan á SBD þjónustar samt sem áður meirihluta landsmanna eða um 190 þúsund - 200 þúsund manns.

**Farið var sérstaklega yfir komur vegna ofbeldis á íbúðasvæði árin 2003-2004.**

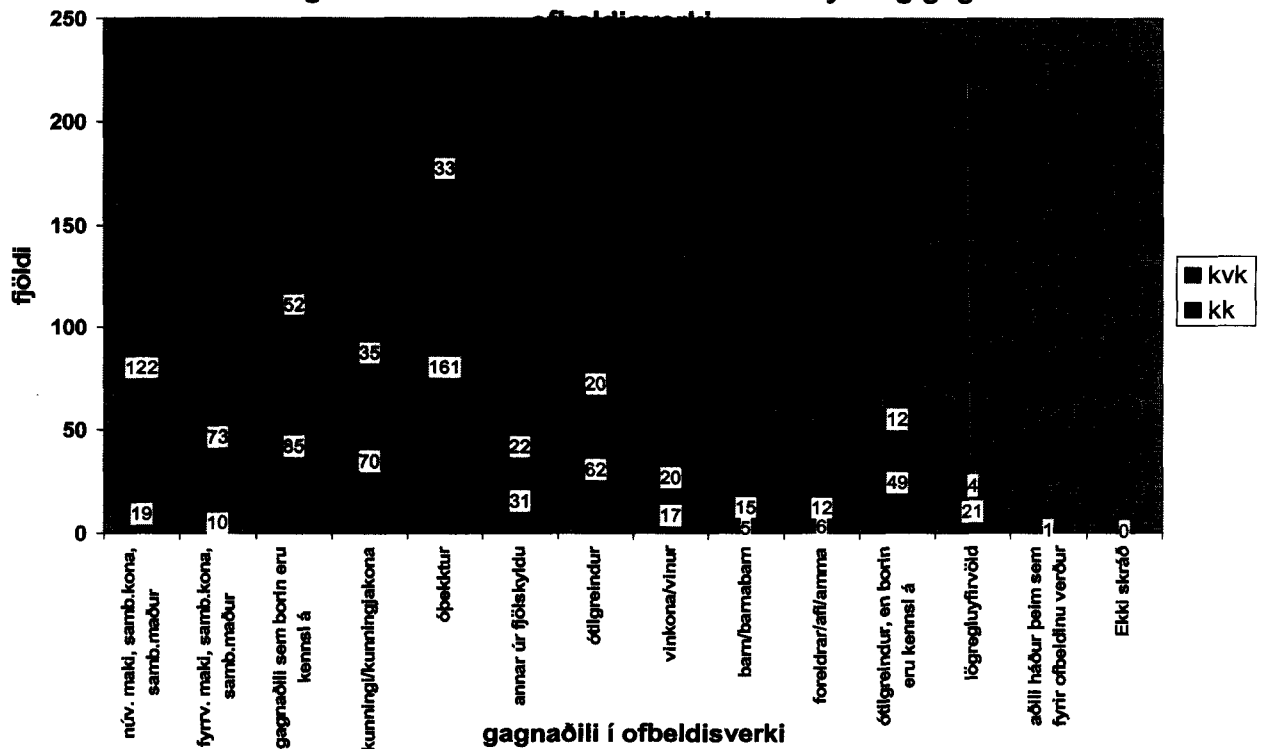
**Þær voru 959 talsins.** Ekki var einungis um makaofbeldi að ræða heldur allt ofbeldi sem átti sér stað á íbúðasvæði.

Graf 13

Graf 14 Sýnir hverjir eru gagnaðilar í ofbeldisverkinu og af hvaða kyni þolandinn er.

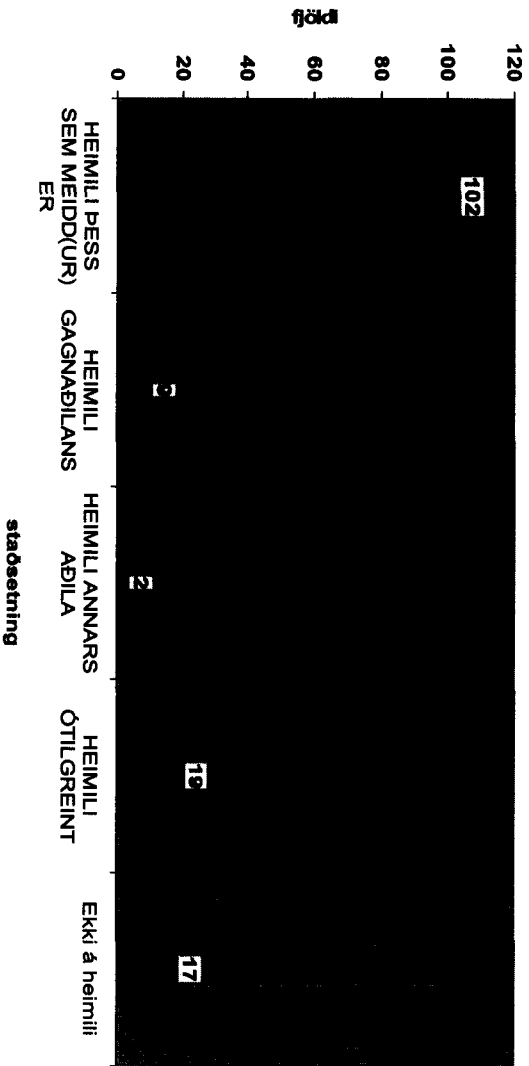
**195 konur(20,3%)** urðu fyrir ofbeldi af maka eða fyrrverandi maka. 29 karlmenn(3%) leituðu á SBD vegna ofbeldis maka eða fyrrverandi maka.

### Komur vegna heimilisofbeldis 2003-2004 eftir kyni og gagnaðila í

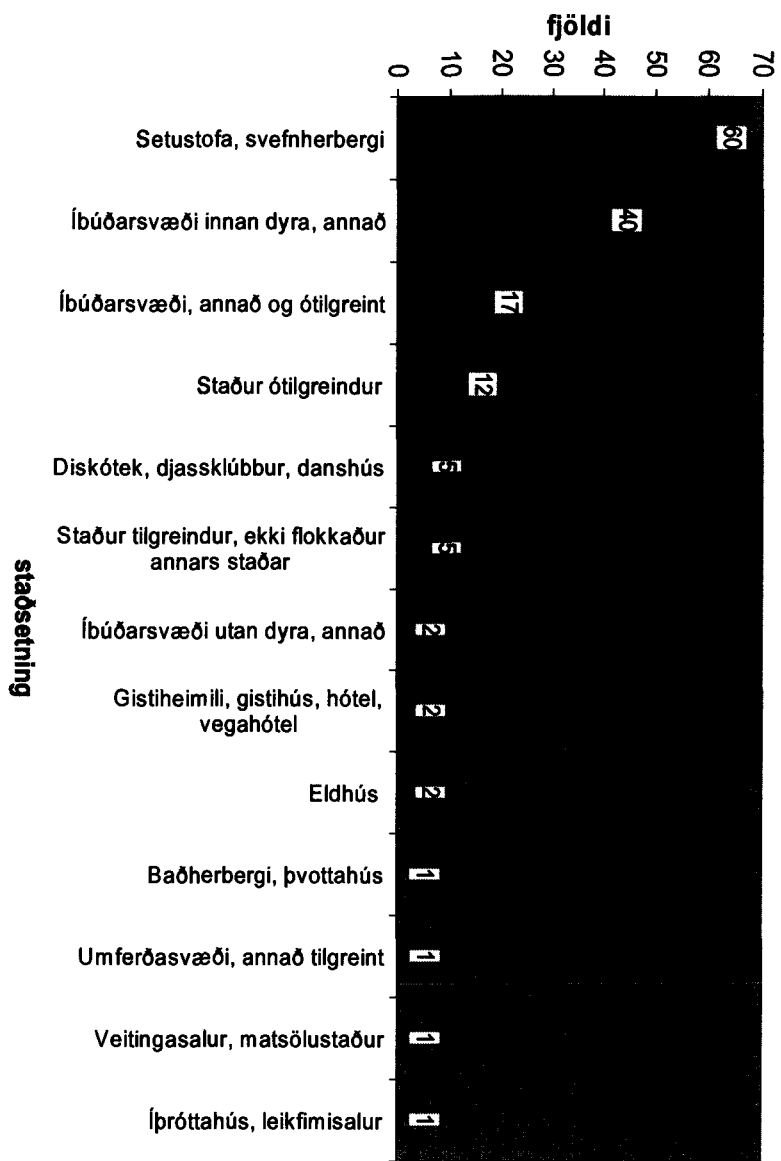


Teknar voru sérstaklega saman þær niðurstöður um makaofbeldi á íbúðasvæði árin **2003(83 konur)** og **2004(66 konur)** þar sem konan var þolandinn og núverandi maki/sambýlismaður var gerandinn. = **149 konur**  
 Gröf 19-23 sýna aldur kvennanna, tímasetningu og staðsetningu ofbeldisins.  
**Í 68,5% tilfella átti ofbeldið sér stað á heimili þolandans.**

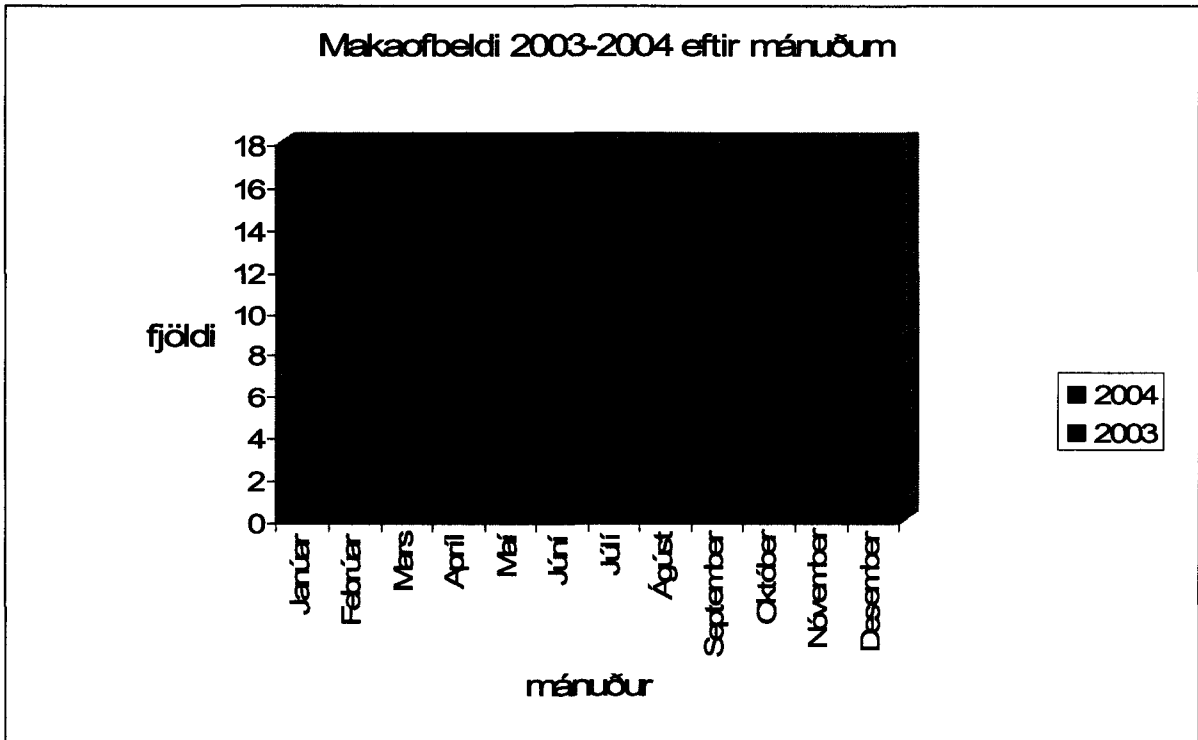
# Staðsetning makaorfeldis







Staðsetning makaofbeldis



2003-2004 Alls 149 komur kvenna á SBD. vegna ofbeldis núverandi maka/sambýlismanns.

Reykjavík 10. janúar 2006.

Umsögn lögmanna og starfsfólks Neyðarmóttöku vegna nauðgana á Slysa-  
og bráðadeild LSH við frumvarp til laga um breytingu á almennum  
hegningarlögum nr. 19 12. febrúar 1940 (heimilisofbeldi).

Við lýsum yfir ánægju í öllum aðalatriðum með frumvarp til laga um breytingu á  
almennum hegningarlögum nr. 19 12. febrúar 1940 (heimilisofbeldi).  
Það er þó álit okkar að að matskennt sé hvað teljist til stórfelldrar ærumeiðingar í  
skilningi 3. gr. frumvarpsins og að skýra þurfi nánar í greinargerð hvað í því felist.

Til þess að frumvarpið nái tilgangi sínum viljum gera eftirfarandi athugasemdir:

1. Við teljum að setja þurfi skýrari ákvæði í lög nr. 19/1991 um meðferð opinberra  
mála um tilnefningu réttargæslumanna við rannsókn lögreglu á  
heimilisofbeldismálum, til samræmis við ákvæði 1. mgr. 44. gr. b. sl. Við  
leggjum til að sama regla gildi um tilnefningu og síðar skipun réttargæslumanna í  
heimilisofbeldismálum og að þolendum heimilisofbeldis sé undantekningalaust  
tilnefndur og síðar skipaður réttargæslumaður.

Þess skal getið að árið 2004 var LSH falin ráðstöfun á kr. 2.000.000 til tveggja ára  
sem þáverandi dómsmálaráðherra lagði til vegna lögfræðiþjónustu til handa  
þolendum heimilisofbeldis. Ljóst var í upphafi að það fjármagn myndi duga  
skammt. Lögmenn Neyðarmóttöku tóku að sér að veita þessa þjónustu fyrir  
þóknun sem að hámarki næmi kr. 50.000 með virðisaukaskatti og lögðu þeir  
þannig sitt af mörkum til þess að þróa þjónustuna og til þess að unnt væri að veita  
fleiri einstaklingum þessa þjónustu. Í ljósi framangreindrar reynslu af  
lögfræðiráðgjöf til þolenda heimilisofbeldis, er það mat okkar að brýn þörf sé á  
tilnefningu og síðar skipunar réttargæslumanna til handa þolendum  
heimilisofbeldis.

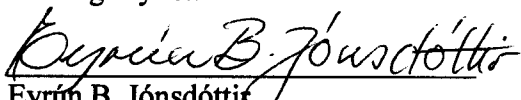
2. Jafnframt er brýnt að börn hafi stöðu stöðu brotþola og öðlist sjálfstæðan rétt til  
tilnefningar og síðar skipunar réttargæslumanns, einkum þegar um er að ræða  
börn sem misst hafa foreldri vegna ofbeldisverka sem tengjast heimilisofbeldi.
3. Þá teljum við, í ljósi reynslu okkar, að nánari reglur þurfi að setja vegna  
nálgunarbands. Í fyrsta lagi verði brotþola (réttargæslumanni) veitt heimild til  
þess að koma að kröfu um nálgunarbann og að fylgja henni eftir fyrir dómstólum.  
Í öðru lagi verði að tryggja að nálgunarbanni verði framfylgt, eftir atvikum með

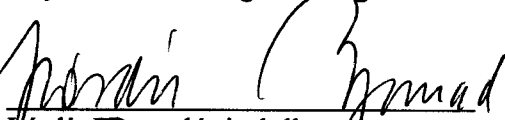
brottvísun geranda af heimili og heimsóknarbanni („austuríska aðferðin“) ef um ítrekuð brot er að ræða.

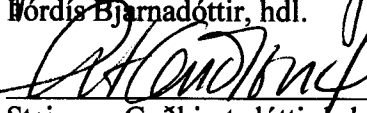
4. Í þeim tilfellum sem rannsókn opinberra mála er hætt eða mál felld niður þá verði brotapolum veitt aðstoð, eftir atvikum með gjafsókn, til þess að fylgja eftir slíkum málum fyrir dómstólum til heimtu miska/skaðabóta.
5. Í verklagsreglum lögreglu þarf að skilgreina betur og tilnefna aðila hjá ákærvaldinu eða lögreglu, sem hefði það hlutverk að annast um samskipti við vitni, að boða þau til þess að bera vitni og til að upplýsa þau um hvað felist í að bera vitni í refsimálum.

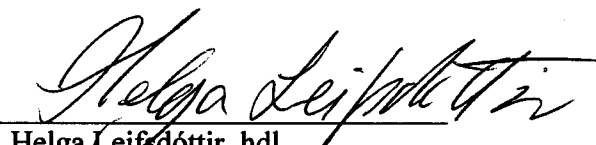
Vegna áframhaldandi vinnu og umræðu vegna þessa frumvarps þá bjóðum við fúslega fram okkar aðstoð.

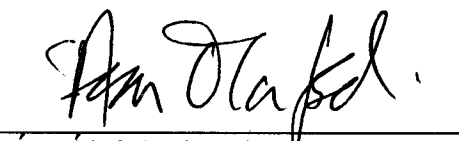
Virðingarfyllst.

  
Eyruń B. Jónsdóttir  
Deildarstjóri  
Neyðarmóttöku vegna nauðgunar.

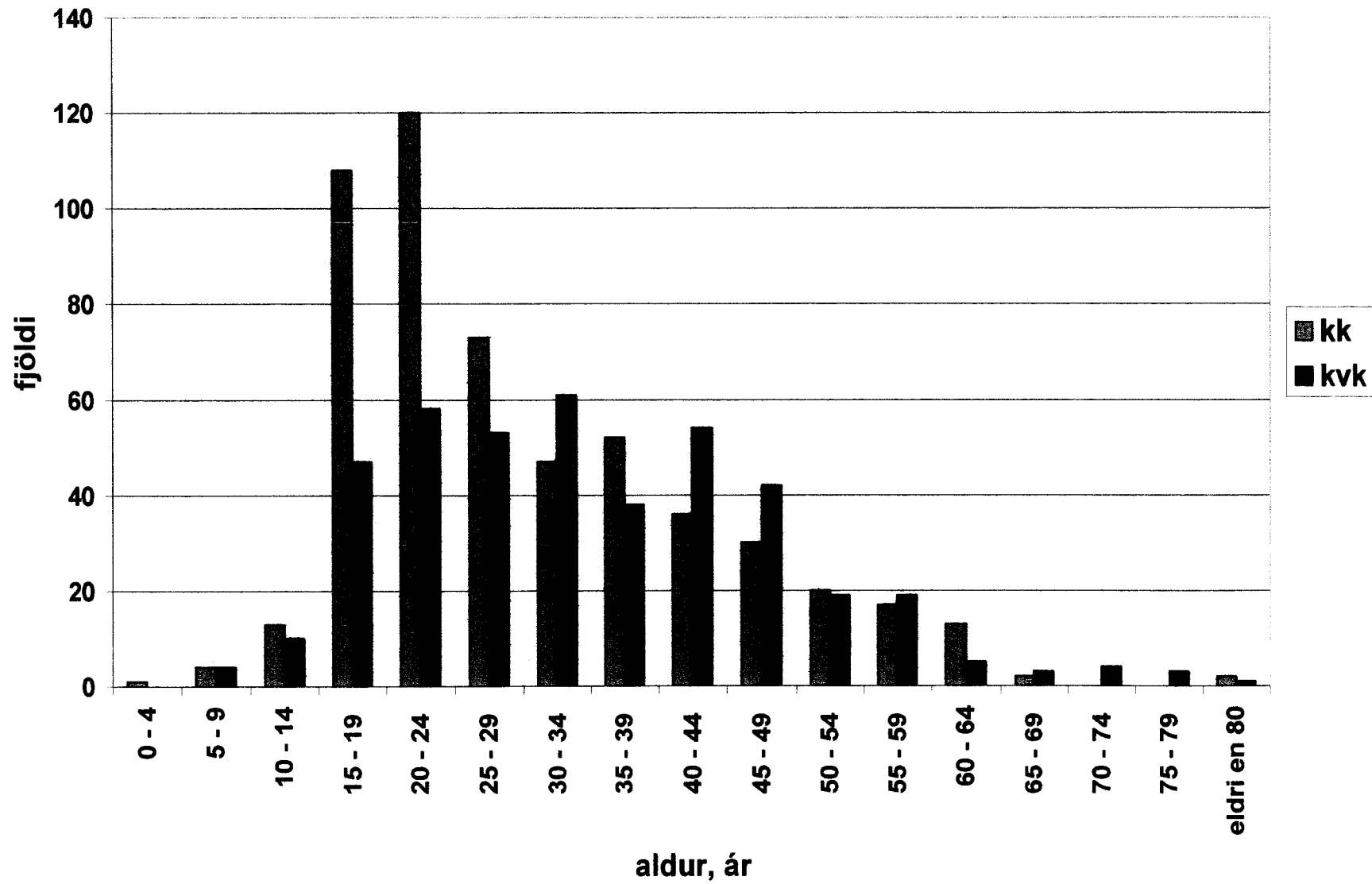
  
Þórdís Bjarnadóttir, hdl.

  
Steinunn Guðbjartsdóttir hrl.

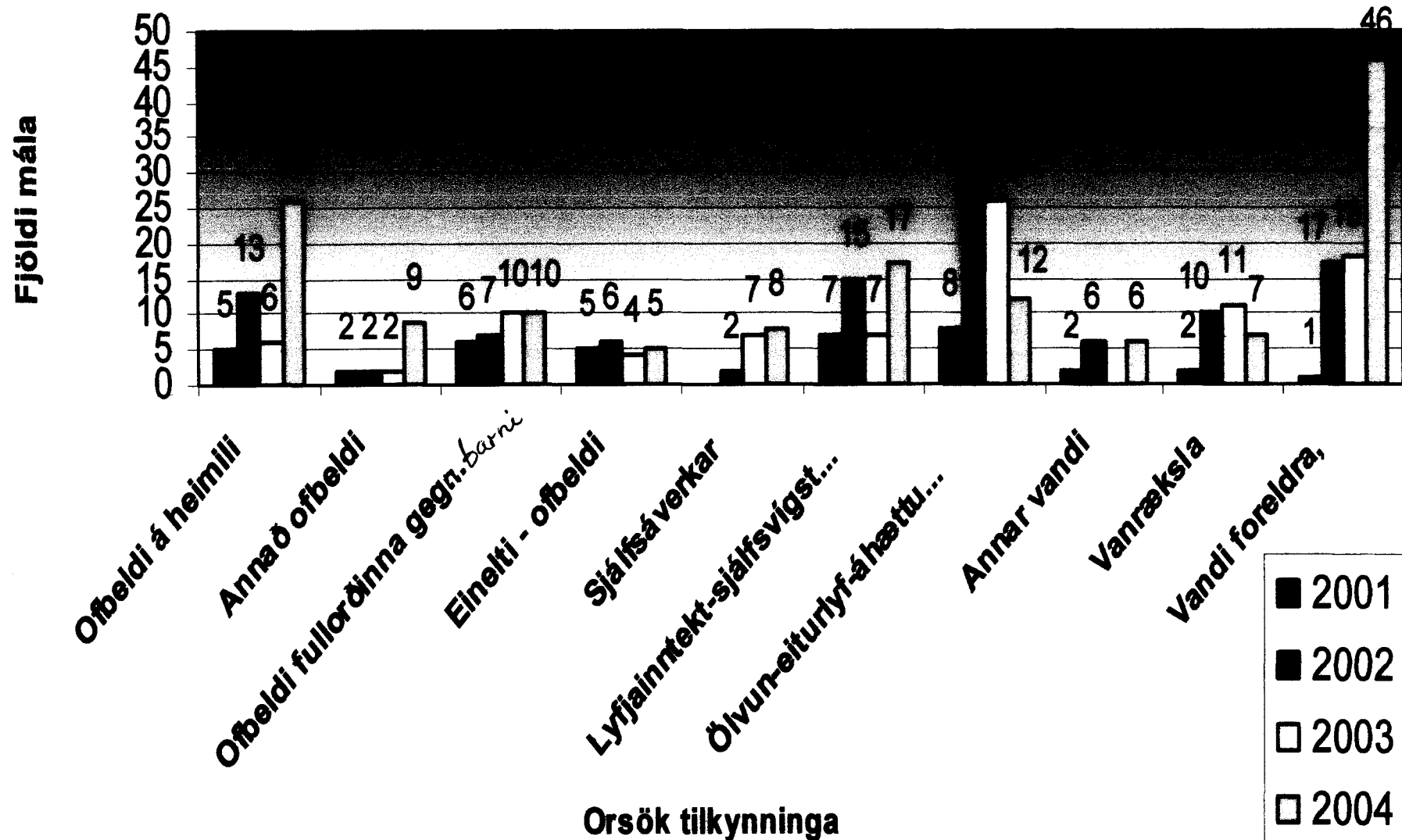
  
Helga Leifsdóttir, hdl.

  
Ása Ólafsdóttir, hrl.

### Komur vegna heimilisofbeldis 2003-2004 eftir aldri og kyni, n=959



## Orsakir tilkynninga til barnaverndar





*Alþingi*  
*Erindi nr. P 132/578*  
*komudagur 10.1.2006*

## LANDSSAMBAND LÖGREGLUMANNA

---

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

9. janúar 2006

Landssamband lögreglumanna vísar til bréfs allsherjarnefndar, dags. 12. desember sl. Í bréfinu er farið fram á umsögn Landssambands lögreglumanna um frumvarp til almennra hegningarlaga, 365. mál, heimilisofbeldi.

Landssamband lögreglumanna sér ekki ástæðu til að gera sérstakar athugasemdir við frumvarpið.

F.h. Landssambands lögreglumanna,

Páll E. Winkel framkvæmdastjóri

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 16. janúar 2006.

**Umsögn laganefndar Lögmannafélags Íslands um frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum nr. 19 12. febrúar 1940. Lagt fyrir 132. löggjafarþing 2005-2006. Þskj. 419 – 365. mál.**

Laganefnd Lögmannafélags Íslands hefur haft ofangreint frumvarp til athugunar og lætur í té svofellda umsögn.

Með frumvarpinu er lagt til að við 70. gr. laganna bætist ný málsgrein þar sem, verknaður sem beinist að karli, konu eða barni sem eru nákominn geranda og tengsl þeirra þykja hafa aukið á grófleika verknaðarins, skuli að jafnaði taka það til greina til þyngingar refsingunni. Þá er í frumvarpinu jafnframt fellt út ákvæði 191. gr. laganna, en þess í stað bætt við nýju ákvæði, 233. gr. b, þar sem sá sem móðgar eða smágar 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, auk þess sem lagt er til að brot gegn ákvæðinu sæti opinberri ákæru.

Af hálfu laganefndar lögmannafélagsins er ekki tekin afstaða til þess mats löggjafans sem endurspeglast í ákvörðun refsingar fyrir framangreind brot eða til þeirrar stefnu sem mörkuð er með því að setja sérstaka refsibýngingarástæðu um þau brot sem beinast gegn nákomnum, í stað sérstaks refsiakvæðis. Hins vegar er bent á að hugtakið „stórfelldar ærumeiðingar“ í fyrirhugaðri 233. gr. b. er tæpast nægilega afmarkað í greinargerð með frumvarpinu, en sérstök þörf er á því að afmarka það nánar eigi það að ná tilgangi sínum. Hið sama gildir einnig um það skilyrði 1. gr. frumvarpsins, þegar tengsl geranda og brotaþola „þykja hafa aukið á grófleika verknaðarins“.

Í frumvarpinu er tekið fram að löggjafinn hafi mótað þá stefnu að nauðsynlegt sé að íslensk refsilöggjöf endurspegli með skýrari hætti það mat löggjafans að brot, sem framin eru í samskiptum nákominna hafi sérstöðu. Þá hefur komið fram að almennt beri að þyngja refsingu innan lögmæltra refsimarka ákvæðis, þegar slík tengsl eru talin auka á grófleika verknaðar. Það er álit laganefndar lögmannafélagsins að til þess að framangreindum markmiðum verði náð þurfi refsiheimildir að vera skýrar. Álitamál er hvort frumvarpið nái því markmiði verði náð með hliðsjón af framanröktu.

Að öðru leyti gerir laganefnd LMFÍ ekki athugasemdir við efni ofan greinds frumvarps.

Virðingarfyllst,  
f.h. laganefndar Lögmannafélags Íslands,

Jóhannes Rúnar Jóhannsson, hrl.  
formaður





LÖGREGLUSTJÓRINN Í REYKJAVÍK

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 132/624*  
*komudagur 13.1.2006*

ES/sg

Reykjavík, 12. janúar 2006

Með bréfi allsherjarnefndar Alþingis, dagsettu 12. f.m., barst þessu embætti til umsagnar frumvarp til laga um breyting á almennum hegningarlögum nr. 19, 1940 (heimilisofbeldi), 365. mál.

Af hálfu embættisins hefur verið farið yfir frumvarpið og er mælt með því að það verði að lögum með vísan til athugasemda er því fylgja.

  
saksóknari

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Hverfisgata 115  
150 Reykjavík

Sími: 444-1000  
Fax: 444-1015  
Veffang: [www.lr.is](http://www.lr.is)  
Netfang: [lr@lr.is](mailto:lr@lr.is)



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.<sup>1</sup> Þá er mikilvægt að brot sæti opinberri ákæru þar sem rannsóknir sýna aðeins lítið brot ofbeldisverka inni á heimilum er kært.<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> 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>.

<sup>2</sup> 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 stjórnámaleg 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 2002<sup>3</sup> og tilmælum nr. 1681 frá 2004.<sup>4</sup>

### *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 títíni 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.<sup>5</sup> Í lokaathugasemdum sínum við fjórðu skýrslu Íslands um

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

<sup>4</sup> 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>.

<sup>5</sup> 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.“<sup>6</sup> Þá hvatti Mannréttindafulltrúi Evrópuráðsins, í skýrslu sem birt var 14. desember 2005, stjórnvöld efla aðgerðir gegn kynbundnu ofbeldi.<sup>7</sup>

### **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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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

---

<sup>6</sup> 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](http://www.domsmalaraduneyti.is/media/Skyrslur/athugas_mannrettindanevndar.pdf)

<sup>7</sup> 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](http://www.coe.int/T/E/Commissioner_H.R/Communication_Unit/CommDH%282005%2910_E.doc)

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

<sup>9</sup> Drífa Snædal, fræðslu- og framkvæmdastýra Kvennaathvarfs.

<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> Hjá því verður ekki komist að tengja ofbeldi völdum og stöðu karla og kvenna í þjóðfélaginu og hugmyndum um feðraveldi og yfirburði karlmansins 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 verknað. Eva Lundgren, prófessor við Háskólann í Uppsöllum, 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.<sup>12</sup>

## 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 ná tilgangi sínum.

---

<sup>11</sup> 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>.

<sup>12</sup> 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](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 réttarpólítísk 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 *lögjafann 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 verði 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.<sup>13</sup>

## 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.<sup>14</sup>*

## 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.<sup>15</sup>*

## 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*

<sup>13</sup> 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.

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

<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

## 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.

<sup>16</sup> 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](mailto: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 hnykkt 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 hegningarlaga 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](mailto:icehr@humanrights.is)

**Alþingi**  
**Erindi nr. P 132/653**  
**komudagur 16.1.2006**

Elín Valdís Þorsteinsdóttir, nefndarritari,  
allsherjarnefnd Alþingis,  
Austurstræti 8-10,  
150 Reykjavík.

Reykjavík 12. janúar 2006

**Efni: Umsögn Rannsóknastofu í kvenna- og kynjafræðum við Háskóla Íslands um frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19, 12. febrúar 1940 (heimilisofbeldi). Löggjafarþing 2005-2006.**

Rannsóknastofa í kvenna- og kynjafræðum (RIKK) vill lýsa ánægju sinni með að fá þetta frumvarp til umsagnar og fagnar vilja löggjafans til að þyngja refsingar í ofbeldismálum er lúta að heimilisofbeldi. RIKK er þó ósammála þeirri grunnaftöðu refsiréttarnefndar að ekki sé þörf á sérákvæði sem vísi til ofbeldis karla gegn konum og saknar þess að greinargerðin endurspeglar ekki þá miklu þekkingu sem liggur fyrir um eðli heimilisofbeldis og tengsl þess við ofbeldi karla gegn konum.

### **Sérþekking**

Til að byrja með er ástæða til að minna á mikilvægi þess að lög og meðfylgjandi greinargerðir endurspegli bestu mögulegu þekkingu samfélagsins á tilteknum málaflokkum á hverjum tíma. Mikilvægt er að lögróðir aðilar vinni með öðrum sérfræðingum í samfélaginu sem búa yfir sérþekkingu á þeim málaflokkum sem eru til skoðunar hverju sinni, en vöntun er á víðtækari þekkingu um eðli og einkenni heimilisofbeldis í því frumvarpi sem hér er til umsagnar. Hér er einungis fjallað um heimilisofbeldi sem málefni fjölskyldunnar, eða tengdra aðila, en ekki fjallað um þær kynjuðu birtingamyndir sem heimilisofbeldi hefur í langflestum tilvikum. Eðlilegra hefði verið að fleiri aðilar með sérþekkingu á heimilisofbeldi hefðu fengið aðkomu að forvinnu frumvarpsins svo hægt hefði verið að nýta þá sérþekkingu sem fyrir finnst í samfélaginu. Í þessu samhengi er einnig vert að minnast á að þrátt fyrir íslenskt samfélag búi yfir töluverðri þekkingu á sviði heimilisofbeldis (sbr. Kvennaathvarfið, Stígamót, Karlar til ábyrgðar, og fleiri) þá er brýn þörf á frekari rannsóknum á því sviði. Helstu rannsóknir sem gerðar hafa verið um ofbeldi gegn konum og/eða heimilisofbeldi eru eftirfarandi:

Fyrsta rannsóknin sem gerð var hér á landi á heimilisofbeldi var rannsókn þeirra Hildigunnar Ólafsdóttur, Sigrúnar Júlíusdóttur og Þorgerðar Benediktsdóttur, Ofbeldi í íslenskum fjölskyldum (1982). Niðurstöður þeirrar rannsóknar sýndu, svo að ekki varð um villst, að konur væru beittar ofbeldi á heimilum sínum.

Rannsókn Þórdísar Sigurðardóttur frá 1997 að beiðni nefndar skipaðrar af dómsmálaráðherra um orsakir, umfang og afleiðingar heimilisofbeldis og annars ofbeldis gegn konum og börnum staðfesti eldri rannsóknir sem hafa sýnt að ofbeldi gegn konum er á margan hátt ólíkt ofbeldi gegn körlum. Ofbeldi gegn körlum er oftast framið af ókunnugum en ofbeldi gegn konum af einhverjum sem þær þekkja. Niðurstöðurnar sýna að þegar um er að ræða ofbeldi milli hjóna eða sambýlisfólks er ofbeldið oft endurtekið.



Síðasta stóra rannsóknin sem fór fram á ofbeldi gegn konum á Íslandi var í umsjón Þóru Steingrimsdóttur en hún sá um framkvæmd samnorrænnar rannsóknar á Íslandi á ofbeldi gegn konum sem hófst árið Íslenska úrtakið taldi 670 konur og af þeim kváðust 49% hafa orðið fyrir ofbeldi á lífsleiðinni. Fimmta hver kona sem sætt hafði ofbeldi sagðist enn þjást af völdum þess en 96% kvennanna hafði ekki greint frá ofbeldinu sem þær höfðu mátt þola. Niðurstöður íslensku rannsóknarinnar voru nokkuð svipaðar og á hinum Norðurlöndunum en þó skar Ísland sig úr hvað kynferðislegt ofbeldi varðar en alls sögðu 33% íslensku þátttakendanna að þær hefðu einhvern timann á ævinni orðið fyrir kynferðislegu ofbeldi.

Ofantaldar rannsóknir sýna fram á alvarleika kynbundins ofbeldis sem samfélagslegs fyrirbæris og benda til þess að það þurfi að rannsaka betur eðli og sérstöðu þess konar ofbeldis í íslensku samhengi.

### **Ofbeldi gegn konum**

Hugmyndafræðilegur útgangspunktur þessa frumvarps og meðfylgjandi greinargerðar virðist vera málefni fjölskyldunnar og í því samhengi ofbeldi gegn nákomnum, sbr. fyrsta málsgrein í kaflanum 'Efni frumvarpsins'. Eðlilegt er að fjölskyldan sé einn af þeim þáttum sem tekið er mið af þegar litið er á heimilisofbeldi, en þó getur fjölskyldan ekki verið eini hugmyndafræðilegi útgangspunkturinn í frumvarpi sem tekur til heimilisofbeldis. Í greinargerðinni eru tekin upp rök fyrir því af hverju ætti ekki að leggja til sérákvæði sem vísar til ofbeldis karla gegn konum í þessu samhengi. Hér er RIKK ósammála niðurstöðum nefndarinnar og telur táknrænum eða réttarpólitískum áhrifum slíks sérákvæðis ekki vera gert nægilega hátt undir höfði.

Á alþjóðavettvangi er ofbeldi karla gegn konum í auknum mæli skilgreint út frá hugtökunum kyn og vald og endurspeglast þessi skilningur í ýmsum skjölum Sameinuðu þjóðanna og Evrópu sambandsins. Ísland hefur til dæmis skrifað undir *yfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna um afnám ofbeldis gagnvart konum*. En eins og segir í formála yfirlýsingarinnar, sem hér er á ensku:

“...violence against women is a manifestation of historically unequal power relations between men and women, which have led to domination over and discrimination against women by men and to the prevention of the full advancement of women, and that violence against women is one of the crucial social mechanisms by which women are forced into a subordinate position compared with men,”

Allar rannsóknir og tölur sýna það ótvírætt að heimilisofbeldi er ekki kynhlutlaust fyrirbæri heldur þvert á móti hefur sérlega kynjaðar birtingamyndir þar sem konur eru þolendur og karlar gerendur í langflestum tilfellum. Kynblind umræða, eins og í greinargerð þeirri sem hér er til umfjöllunar, sniðgengur kynbundna birtingarmynd ofbeldisins, og á þannig á hættu að yta undir ríkjandi karllægt sjónarhorn. Hún breiðir þannig yfir mismunandi þarfir og hagsmuni kynjanna og sérþekkingu byggða á sjónarmiðum þolenda. Brýn þörf er á því að réttarkerfið, sem og aðrar stofnanir samfélagsins, geri sér grein fyrir og viðurkenni kynbundið ofbeldi sem veigamikinn þátt af þeirri mismunun sem konur verða fyrir í samfélaginu. Eitt af aðalmarkmiðum frumvarps sem lýtur að heimilisofbeldi ætti því að vera að endurspeglar þann skilning

og jafnframt að bæta réttarvernd kvenna þegar kemur að kynbundnu ofbeldi, sem er verulega ábótavant.

Þó svo að í greinargerðinni segi meðal annars að slíkt sérákvæði væri erfitt að orða þá er vandséð að sérákvæði í lögum um heimilisofbeldi ásamt greinargerð þar sem gert er grein fyrir kynbundnum birtingarmyndum heimilisofbeldis muni kollsteypa íslenskri réttarhefð. Hér er á ferðinni verðugt verkefni fyrir lögfróða aðila í samstarfi við sérfræðinga sem þekkja einkenni og eðli heimilisofbeldis að finna lausn á.

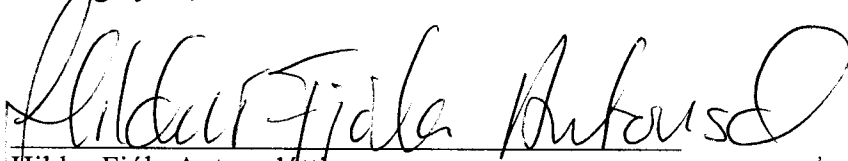
### **Heildstæð endurskoðun á íslenskum lögum**

Eins og fram hefur komið í málaflutningi frjálsra félagasamtaka og annara sem hafa látið sig ofbeldi gegn konum varða hefur verið kallað eftir heildstæðri endurskoðun á íslenskum lögum með tilliti til kynbundins ofbeldis. Ástæðan er sú að réttarkerfinu hefur ekki tekist að tryggja réttarvernd kvenna þegar kemur að kynbundnu ofbeldi. Eðlilegt væri að það frumvarp sem hér er til umsagnar væri hluti af þeirri heildarvinnu og lagður væri metnaður í að smíða bestu hugsanlegu lög sem taka mið af eðli kynbundins ofbeldis.

Í slíkri vinnu er eðlilegt að horfa til þeirra ríkja sem framsækin lög á þessu sviði. Sænsku *Kvinnofrid* lögin og hin svokallaða austurríska leið varðandi heimilisofbeldi eru metnaðarfullar tilraunir sem taka mið af þeim kynjaða veruleika sem við búum við. En austurríska leiðin felst í því að sá sem fremur ofbeldi inn á heimili er fjarlægður af heimilinu af yfirvöldum í stað þess að þolendur þurfi að flýja heimili sitt. Það er þó alveg ljóst að breytt lög leysa ekki sjálfkrafa rótgróin menningarleg munstur svo sem kynbundið ofbeldi og því er afar mikilvægt að þeim fylgi öflug fræðsla fyrir alla þá aðila og stofnanir sem koma að slíkum málum.

Að lokum skal minna á að sérfræðingar á Rannsóknastofu í kvenna- og kynjafræðum bjóða að sjálfsögðu fram þekkingu sína á þessu sviði sem og fleirum.

Virðingafyllst,



Hildur Fjola Antonsdóttir,

f.h. Rannsóknastofu í kvenna- og kynjafræðum við Háskóla Íslands.



*Alþingi*  
*Erindi nr. P 132/577*  
*komudagur 10.1.2006*

RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN

Reykjavík 6. janúar 2006

*Tilvísun: 2005120088*

*091.1*

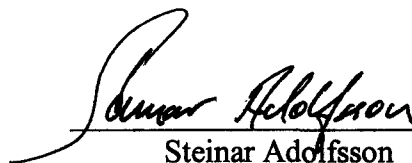
Alþingi  
Nefndasvið  
Kirkjustræti  
150 REYKJAVÍK

**Umsögn um frumvarp til almennra hegningarlaga, 365. mál, heimilisofbeldi**

Vísað er til bréfs allsherjarnefndar frá 12. desember sl. þar sem óskað er umsagnar ríkislögreglustjórans um ofangreint frumvarp.

Ríkislögreglustjórinn gerir engar athugasemdir við efni frumvarpsins.

F.h. RLS

  
Steinar Adólfsson  
lögl. fulltr.

BN/jhb  
B.1161/2005

Reykjavík 12. janúar 2006.

Borist hefur til umsagnar frá allsherjarnefnd Alþingis frumvarp til laga um breyting á almennum hegningarlögum nr. 19/1940, 365. mál, heimilisofbeldi.

*Umsögn:*

Lagafrumvarpinu fylgir ítarleg greinargerð um athuganir refsiréttarnefndar m.a. á löggjafarþróun í öðrum ríkjum og um forsendur nefndarinnar fyrir þeim tillögum sem hún gerði til dómsmálaráðherra þann 29. ágúst 2005, sem urðu undirstaða þeirra tillagna sem felast í lagafrumvarpinu.

Um löggjafarþróun í öðrum ríkjum, sbr. III. kafla greinargerðarinnar, skal bent á að lagafrumvarp norsku ríkisstjórnarinnar um refsíákvæði, sem beinist gegn ofbeldi nákominna og lýst er skilmerkilega í greinargerðinni, varð að lögum 21. desember 2005, nr. 131, og tóku lögin gildi þann 1. janúar sl.

Breytingum sem felast í frumvarpinu er ætlað, eins og segir í greinargerðinni, að endurspegla með skýrari hætti en áður það mat löggjafans að brot, sem framin eru í samskiptum nákominna, hafi sérstöðu. Með hliðsjón af umræðu um heimilisofbeldi um nokkurt árabil, fyrri vinnu nefnda á vegum dómsmálaráðherra um heimilisofbeldi og undirbúningi að þessu lagafrumvarpi má ljóst vera að markmiðið með breytingunum er að auka réttarvernd þeirra sem fyrir slíkum brotum verða.

Fallast má á það með refsiréttarnefnd að ekki sé nauðsynlegt að lögfesta sérstakt refsíákvæði um heimilisofbeldi. Hins vegar má efast um að í ákvæðum frumvarpsins komi afdráttarlaust fram ákvörðun löggjafans um aukna réttarvernd þeim til handa sem fyrir heimilisofbeldi verða með þyngri viðurlögum en áður eða með nýjum viðurlagaákvæðum. Ákvæði frumvarpsins virðast leggja í vald dómara að meta hvort tengsl aðila hafi aukið á grófleika verknaðar, sbr. 1. gr. frumvarpsins, og að meta hvort verknaður verður talinn fela í sér stórfelldar ærumeiðingar, sbr. 3. gr. frumvarpsins. Leiðsögn löggjafans til dómarsins virðist hins vegar ekki skýr.

*Um 1. gr.*

Ríkissaksóknari telur að 1. gr. frumvarpsins geti náð þeim tilgangi að endurspegla það mat löggjafans að brot, sem framin eru í samskiptum nákominna, hafi sérstöðu, jafnvel þótt grófleikamat dómara ráði beitingu þess. Hins vegar þykir mega velta þeirri spurningu upp hvort of langt er gengið af hálfu löggjafans sé grófleikamatinu sleppt úr ákvæðinu sem myndi þá hljóða þannig: *Hafi verknaður beinst að karli, konu eða barni sem eru nákomin geranda skal að jafnaði taka það til greina til þyngingar refsingunni.*

*Um 2. og 3. gr.*

Ríkissaksóknari efast um að rétt sé að skipa efni 3. gr. frumvarpsins í XXV. kafla almennra hegningarlaga sem ber yfirskriftina **Ærumeiðingar og brot gegn friðhelgi einkalífs** svo sem ráðgert er. Óhjálkvæmilega leiðir það til samanburðar við 234. gr. almennra hegningarlaga og þeirrar spurningar hvort ærumeiðingar geti ekki verið stórfelldar þegar slík tengsl, sem lýst er í frumvarpsgreininni, eru ekki á milli aðila. Til greina virðist koma að halda 191. gr. inni í XXI. kafla hegningarlaganna um **Sifskaparbrot** og hafa efni lagagreinarinnar í einni málsgrein, t.d. svohljóðandi:

*Sá sem misbýður maka sínum eða fyrrverandi maka, barni sínu eða öðrum sem eru nákomnir geranda með stórfelldri vanrækslu, móðgun eða smánun skal sæta sektum eða fangelsi allt að tveimur árum.*

Í stað upptalningar á þeim sem ákvæðinu er ætlað að vernda nægir e.t.v. að nota fornafnið einhvern þannig að ákvæðið hljóði eins og greinir: *Sá sem misbýður einhverjum sér nákomnum með stórfelldri vanrækslu, móðgun eða smánun skal sæta sektum eða fangelsi allt að tveimur árum.*



Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8 -10  
150 REYKJAVÍK



Alþingi  
Erindi nr. P 132/689  
komudagur 18.1.2006

Reykjavík  
18. janúar 2006

v/132. löggjafarþing  
v/Þskj. 419 – 365. mál

## Umsögn um frumvarp til laga frá Samtökum um kvænnaathvarf

Um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19, 12. febrúar 1940 (heimilisofbeldi)

Samtök um kvænnaathvarf lýsa ánægju sinni með þann vilja stjórnvalda sem fram kemur í frumvarpinu til að vinna gegn kynbundnu ofbeldi. Margt hefur verið gert undanfarið ár og ýmislegt í bígerð til að bæta lífsgæði kvænna og barna með tilliti til öryggis og velferðar og því ber að fagna. Það er ljóst að vitundarvakning er í samfélaginu um að vinna gegn kynbundnu ofbeldi og þann byr ber að nýta til frekari breytinga. Kvænnahefinginn hefur barist í marga áratugi gegn ofbeldi gegn konum og börnum og hefur gríðarleg þekking myndast innan hennar. Kvænnaathvarfið hefur starfað í 24 ár og hafa safnast upplýsingar og þekking þar innandyra á eðli kynbundins ofbeldis, birtingamyndum og afleiðingum. Sama má segja um aðra aðila sem starfa á þessum vettvangi svo sem Stígamót og Neyðarmóttöku vegna nauðgunar. Fjöldi samtaka og stofnana hafa unnið að því að koma þessari þekkingu og reynslu á framfæri við stjórnvöld meðal annars í drögum að aðgerðaáætlun sem lögð var fram fyrir tæpu ári síðan í kjölfar 16 daga átaks gegn kynbundnu ofbeldi. Þessi samtök hafa ávallt lýst sig reiðubúin í samstarf við stjórnvöld um opinbera stefnumótun og kallað eftir samráði. Auk þessa frumvarps og meðfylgjandi verklagsreglna ríkislögreglu-stjóra er að vænta endurskoðunar á kynferðisbrotakafla Almennu hegningarlögganna, endurskoðunar laga um meðferð opinberra mála, aðgerðaáætlunar gegn kynbundnu ofbeldi, vinnureglna fyrir fagfólk og staðlaðrar skráningar á ofbeldisverkum. Að sjálfsögðu er mikilvægt að kalla til sérfræðinga á öllum stigum þessarar vinnu til að niðurstaðan verði sem árangursríkust. Samtök um kvænnaathvarf hafa alltaf verið reiðubúin til að miðla af sinni sérþekkingu og teljum við hana hafa verið vannýttá í vinnu við þetta frumvarp og annað sem í bígerð er. Við teljum nauðsynlegt að nálgast málið á heildstæðan hátt með breiðri aðkomu þeirra sem best til þekkja og er réttast að nefnd, skipuð sérfræðingum og fulltrúum hins opinbera, fjalli um allt það sem á döfnni er til að vinna gegn kynbundnu ofbeldi svo það megi bera sem mestan árangur.

Með því að nálgast málið á þann hátt gefst tækifæri til að skoða málið heildstætt og samræma vinnu við breytingar á ólíkum lögum, smíði verklagsreglna, skráningar ofbeldismála, smíði aðgerðaáætlunar og annars sem þarf að koma til svo það megi af alvöru og á raunhæfan hátt taka á því samfélagsmeini sem kynbundið ofbeldi er. Nefndin hefði það hlutverk að skoða hegningarlögin, lög um meðferð opinberra mála, barnalög, barnaverndarlög, lög um félagsþjónustu sveitarfélaga og svo framvegis. Í tengslum við þá vinnu þyrfti svo að fara fram skipulagning á því hvernig þjálfun fagfólks sem kemur að ofbeldismálum er háttáð, hvernig almennri kynningu á birtingamyndum og afleiðingum kynbundins ofbeldis er háttáð og loks hvernig

fagstéttir geta unnið á samræmdan hátt að úrbótum í þessum málaflokki. Um þessar mundir er verið að vinna að málinu í mörgum ráðuneytum og stjórnsýslustigum og nauðsynlegt er að samræma vinnu allra aðila til að hún beri sem bestan árangur.

Þó að frumvarpið eins og það lítur út núna feli í sér viðurkenningu á heimilisofbeldi og að einhverju leyti kynbundnu ofbeldi þá er ástæðulaust að varða með þessum hætti veginn að lögum sem í raun og veru breyta einhverju. Lagasetning í þessum málaflokki þarf að taka mið af þeirri þekkingu sem við búum yfir í dag og reynslu sem hefur safnast í áratugi. Auk þess verður að skoða eftirfylgni við lögin, hvernig sameiginleg sýn á útrýmingu kynbundins ofbeldis er samþætt inn í hið opinbera kerfi og þannig stuðlað að viðhorfsbreytingu almennings. Þá er nauðsynlegt að taka mið af rannsóknum sem gerðar hafa verið hérlandis sem erlendis.

### **Kyn og vald**

Kynbundið ofbeldi er ofbeldi sem karlar beita konur. Rætur þess má rekja til félagslegra yfirráða karla á flestum sviðum samfélagsins og hversu samtvinnað valdinu kyngervi karla er. Í Yfirlýsingu um afnám ofbeldis gagnvart konum, samþykkt af Allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 1993 segir: „Allsherjarþingið viðurkennir að ofbeldi gagnvart konum er staðfesting á aldagömlu valdamisvægi kynjanna er leiddi til drottunar karlmanna og mismununar gagnvart konum og hindraði öflugna framsókn kvenna og að ofbeldi gagnvart konum er einn af þeim grundvallarþáttum í samfélaginu er leiðir til þess að konur eru settar skör lægra en karlmenn“.<sup>1</sup> Kyn og vald eru því lykilhugtök í allri umræðu um kynbundið ofbeldi. Það er ekki ásættanlegt að vera með kynhlutlaus lög þegar samfélagið er langt í frá kynhlutlaust. Lagasetning eins og við búum við í dag viðurkennir þannig ekki að það halli á konur og á meðan svo er, er erfitt að taka á stærsta heilsufarsvandamáli kvenna í heiminum sem er kynbundið ofbeldi. Þúsundir kvenna á Íslandi þurfa að þola ofbeldi sem rekja má til kynferðis þeirra en lögin okkar viðurkenna ekki þessa staðreynd. Lögin eru kynblind en ofbeldi er það ekki frekar en annað misrétti sem rekja má til kyns.

### **Eðli kynbundins ofbeldis**

Eðli kynbundins ofbeldis, eða heimilisofbeldis eins og það er kallað í frumvarpinu, er langvarandi kúgun og valdniðsla. Ofbeldið getur lýst sér í einangrun, efnahagslegri stjórnun, hótunum og ógnunum, tilfinningalegri kúgun, kynferðislegri misnotkun og líkamlegu ofbeldi. Konur sem koma til dvalar í Kvannaathvarfið eða í stuðningsviðtöl nefna sjaldnast eitthvað eitt tilvik sem ástæðu komu. Í langflestum tilvikum er einmitt um ofbeldismynstur að ræða, siendurtekið andlegt og jafnvel líkamlegt ofbeldi. Framinn hefur verið glæpur gegn flestum þessara kvenna en einungis 7-12% þeirra kæra ofbeldismanninn.<sup>2</sup>

Það er ljóst að margar konur upplifa ekki ofbeldi gegn sér sem glæp, enda er eðli kynbundins ofbeldis að það er lúmskt, sífellt er gengið meira og meira á persónulegan rétt konunnar án þess að hún geri sér grein fyrir því og mörkin færast statt og stöðugt til. Það sem hefði aldrei verið ásættanlegt fyrir mánuði síðan er orðið daglegt brauð. Fleiri ástæður eru fyrir því að konur kæra ekki og eru þær helstar að konur treysta sér ekki í gegnum kærufarli, þær óttast hefnd mannsins, hafa ekki orku til að standa í

<sup>1</sup> Bls. 28, Mannréttindi kvenna, Utanríkisráðuneytið, Reykjavík 1995

<sup>2</sup> Bls. 22, Ársskýrsla 2004, Samtök um kvannaathvarf, Reykjavík, 2005

málaferlum eða telja réttarkerfið einfaldlega ekki hæft til að taka á glæpum gegn þeim. Eftir stendur það verkefni stjórnvalda og sérfræðinga að sníða löggjöf og verklagsreglur til að taka í alvöru á þessum glæpum. Gefa þarf körlum og konum skýrt til kynna að ofbeldi sé ekki réttlætandi hver svo sem beitir því og gegn hverjum. Langvarandi kúgun er líka glæpur sem á ekki að þrífast í refsileysi. Það frumvarp sem nú liggur fyrir tekur einungis á einstaka ofbeldisverkum en fangar ekki eðli kynbundins ofbeldis, þ.e. ofbeldismynstursins yfir lengri tíma. Lagabreytingarnar sem lagðar eru til, verða því sennilega ekki til að fjölga kærurum neitt verulega eða gera konum kleift að sækja rétt sinn.

### Lög um kvennafrið

Til að lög nái yfir kynbundið ofbeldi þarf í fyrsta lagi að viðurkenna það að félagslegt samspil kyns og valds er undirrot ofbeldisins og í öðru lagi að hafa ákvæði sem nær yfir langvarandi kúgun og andlegt ofbeldi. Þar má benda á sænsku kvinnofrids-lögin sem sett voru 1995, en þau lög voru einmitt lögð fram eftir mikla vinnu sérfræðinga, stjórnáráðmanna og fagfólks í því augnamiði að taka á vandamálinu af alvöru og á öllum stjórnsýslustigum. Allt opinbera kerfið var skoðað markvisst í gegnum kynjagleraugun þar sem afleiðingar kyns og valds voru í brennideplinum. Útgangspunkturinn var upplifun kvenna af ofbeldinu og tillögur þeirra og má því segja að niðurstöður vinnunnar eru með þeim framsæknustu sem um getur.

Í desember 2004 kom út skýrsla til að meta árangur sænska kvinnofrids-starfsins. Greinilegt er að það mikla starf sem unnið hefur verið í lagabreytingum og allri stefnumótun skilar sér ekki í lægri tíðni kynbundins ofbeldis eins og vænst hafði verið og leitað er skýringa á því. Skýrsluhöfundar komast að þeirri niðurstöðu að það vanti sameiginlega sýn á ástæðum kynbundins ofbeldis innan kerfisins og sérfræðipækking á fyrirbærinu sé ekki til staðar eins og nauðsyn er: „Work on men's violence lacks continuity, institutionalisation and politicisation. Men's violence against women is not seen as a separate skills and knowledge area, which may explain the absence of any such requirements when recruiting new staff. A lack of a shared perspective and of cooperation between agencies is still a major problem in addressing issues related to men's violence against women. Without a shared interpretation of the problem, it is difficult to make the work effective and consistent. We note that the form taken by resistance is *invisibilisation*: the violence is trivialised and diminished, redefined (from being about gender power to being about other, less controversial problems).“<sup>3</sup> Þannig er vandamálið smættað og fléttað inn í önnur mál af því að ekki er litið á kynbundið ofbeldi sem sérfræðisvið sem þarfnist ákveðinnar kunnáttu til að vinna gegn. Lögð er mikil áhersla á þverfaglegt starf og að sækja þekkinguna þar sem hana er að finna; hjá kvennaathvörfum, og skapa þekkingu á málaflokknum innan kerfisins svo hægt sé að samþætta aðgerðir inn í allt kerfið. Því miður virðist vera það sama uppi á tengingnum hér á landi; ekki er litið á þekkingu á kynbundnu ofbeldi sem sérfræðipækkingu og upplýsingar eru ekki sóttar þar sem þær er að hafa.

### Aðrar tillögur vinnuhóps um aðgerðaáætlun

Eins og áður segir lögðu nokkur samtök fram drög að aðgerðaáætlun gegn kynbundnu ofbeldi í kjölfar 16 daga átaksins árið 2004. Tilgangurinn var að vekja stjórnvöld til meðvitundar um mikilvægi aðgerða, minna á nauðsyn þverfaglegrar samvinnu og leggja fram tillögur okkar. Aðgerðaáætluninni var tekið fagnandi og ýmislegt hefur

<sup>3</sup> Bls. 28, Slag i luften, SOU 2004:121, Stockholm, 2004



áunnist sem þar var lagt til. Hin þverfaglega samvinna stjórnvalda á öllum stigum og hagsmunasamtaka hefur þó ekki verið eins og við hefðum kosið. Upphafleg drög að aðgerðaáætlun fylgja með umsögninni en rétt er að tæpa á nokkrum atriðum sem hópurinn lagði til og ekki hefur náð fram að ganga:

- Að stofnuð verði Neyðarmóttaka fyrir fórnarlömb kynbundins ofbeldis
- Kynningarátak fyrir fagstéttir og almenning
- Vinnureglur fyrir fagfólk
- Skráning tilvika stöðluð í heilbrigðiskerfinu og hjá lögreglu
- Fræðsla fyrir allt starfsfólk dómstóla, saksóknara og löggæslu um kynbundið ofbeldi
- Heildarendurskoðun löggjafar:
  - Kynferðisbrot fynist ekki
  - Ábyrgð á vændi verði hjá kaupendum og milligöngumönnum
  - Ofbeldismál sæti opinberri ákæru í ríkari mæli
  - Kynferðislegt sjálfsforræði verði tryggt með lögum
  - Brot gegn friðhelgi kvenna verði refsivert
  - Nálgunarbannið verði styrkt og konur geti sjálfar farið fram á það
  - Austurríska leiðin verði lögbundin
  - Réttargæsla verði sjálfsögð þegar konur hafa verið beittar ofbeldi af hendi nákominna
- Markvisst verði unnið að fjölgun kvenna í starfsstéttum sem vinna við meðferð ofbeldismála
- Vinna gegn mansali og stuðningur við fórnarlömb mansals
- Sérstaklega hugað að stöðu erlendra kvenna sem beittar eru ofbeldi og tekið tillit til þess við veitingu dvalarleyfa
- Lög gegn klámi verði virt
- Aðgerðaáætlun á sveitastjórnarstigi og hjá opinberum stofnunum
- Fjárhagslegur stuðningur við fórnarlömb kynbundins ofbeldis
- Rannsóknir verði unnar á sviðinu til að afla meiri þekkingar

Auk þessa má bæta við að með fækkun lögregluumdæma gefst kostur á að skipa sérfræðing í hverju lögregluumdæmi fyrir sig sem er kallaður til þegar kynbundið ofbeldi er annars vegar. Lög um forsjá barna eru einnig til ufmjöllunar og eðlilegt að þau komi til umræðu í samhengi við kynbundið ofbeldi af hendi nákominna.

Austurríska leiðin hefur verið sérstaklega til umfjöllunar undanfarið og lýstu fulltrúar allra stjórnmalaflokka sig fylgjandi slíkum laga-, og félagsbreytingum á fundi með fulltrúum 16 daga átaksins þann 9. desember síðastliðinn. Það virðist því grundvöllur fyrir því að ganga lengra en gert er með því frumvarpi sem nú liggur fyrir og styrkja félagsleg úrræði í takt við breytta löggjöf.

### Lokaorð

Af ofangreindu er ljóst að mikil vinna er framundan ef ætlunin er að vinna gegn kynbundnu ofbeldi á raunhæfan hátt. Byrja verður á því að nýta þá sérfræðiþekkingu sem til er, fara yfir alla þætti; lög, fræðslu, aðgerðaáætlanir á öllum stjórn-sýslustigum, viðhorfsbreytingu meðal almennings og félagsleg úrræði. Grunnurinn að þeirri vinnu hlýtur að vera sameiginleg sýn á orsökum kynbundins ofbeldis, þ.e. aldagamalt valdamisvægi kynjanna sem birtist í misrétti innan heimila og utan.

**Tillaga Samtaka um kvennaathvarf er því að nefnd skipuð sérfræðingum og fulltrúum hins opinbera taki til starfa og vinni nýtt frumvarp og fái auk þess það verkefni að leggja fram raunhæfar tillögur um samfélagsbreytingar til að vinna gegn kynbundnu ofbeldi.**

**Samtök um kvennaathvarf**

## Viðauki

Drög að aðgerðaáætlun lögð fram í apríl 2005

### **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 brotþola í gegnum kærufarlið, 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 bráðþörf.

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 hrykkt 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 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 nánu sambandi við. Skylt ákvæði tekur til grófra brota gegn börnum eða öðrum nánnum aðstandendum. Ákvæðið hefur það í för með sér að fremji maður ákveðinn refsiverðan verknað (svo sem líkamsárás, ólögmatar 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 brot gegn friðhelgi konunnar auk refsingar fyrir hvert einstakt brot, s.s. líkamsárás. Löggjöfin veitir þannig dómstólum svigrúm til að taka mið af aðstöðu fórnarlamba kynbundins ofbeldis og þyngra 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 brotaþola. Þá skulu kynferðisbrot gegn börnum ekki fynast. 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 lögaldur 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 refsíbyrgð 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.*

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. Fórnlömbum 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 pósthjómustu, 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 eru þeim allar bjargir 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.

*Fórnlömbum kynbundins ofbeldis verði gefinn kostur á fjárhagslegum stuðningi.*

Fórnlömbum verði gefinn kostur á fjárhagslegum 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 starfsemi. 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.*

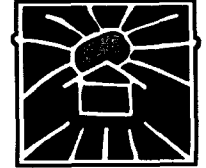
Yfirvöld standi fyrir kynningarátaki með þátttöku fjölmiðla, almennings og kennara þar sem áhersla er lögð á upplýsingar um úrræði svo fórnarlömb viti hvert þau geti leitað hjálpar. Samhliða upplýsingum um aðstoð skal fyrirbyggjandi skilaboðum komið á framfæri þar sem stuðlað er að félagslegri fordæmingu 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.*

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.



## Umsögn Stígamóta um frumvarp um heimilisofbeldi (Þskj. 419 – 365. mál)

Stígamót þakka fyrir að að fá tækifæri til þess að veita umsögn um frumvarp um heimilisofbeldi. Það er ánægjulegt að að stjórnvöld hafa á undanförmu ári lagt aukna áherslu á að bregðast við kynbundnu ofbeldi. Við fögnum því að unnið er að heildarstefnumörkun í málaflokknum, starfshópur þingmanna er að ljúka störfum um hvernig taka beri á vændi og Ragnheiður Bragadóttir lagaprófessor er að endurskrifa hluta af kynferðisbrotakafla hegningarlagna. Stígamót fagna líka þeirri breiðu samstöðu frjálsra félagasamtaka og annarra hlutaðeigandi aðila sem vafalaust hafa átt þátt í að auka skilning stjórnvalda.

### Um vinnubrögð við samningu frumvarpsins

Stígamót hafa í mörg ár kallað eftir þeirri úttekt og endurskoðun sem nú er verið að vinna að. Lagt hefur verið til að að settur yrði á laggimar breiður hópur færustu sérfræðinga til þess að tryggja að niðurstaðan yrði sem faglegust og að sátt næðist um nauðsynlegar aðgerðir. Slík vinnubrögð hafa verið tíðkuð þar sem best hefur tekist til og er þá litið til Svíþjóðar, Noregs og Austurríkis. Má nefna að í “kvinnevoldsutvalget” í Noregi sem lauk störfum í desember árið 2003 voru 14 viðurkenndir sérfræðingar úr ýmsum áttum. Því miður fékkst þessi ósk ekki uppfyllt. Því hefur verið beðið með eftirvæntingu eftir tillögum þeirra sem tóku að sér verkin og nú hefur frumvarp um heimilisofbeldi verið lagt fram.

Frumvarpið er samið af refsiréttarnefnd en í henni eiga sæti dósent, fulltrúar saksóknara, fangelsismálastofnunar og skrifstofustjóri Hæstaréttar. Í nefndinni eiga sæti fjórir karlar og ein kona og eru þau vafalaust öll færir sérfræðingar á sviði refsiréttar. Í tillögum nefndarinnar er sjónarhornið mun þrengra en nauðsynlegt er til þess að fanga það alvarlega og alþjóðlega samfélagsvandamál sem felst í kynbundnu ofbeldi. Þetta veldur vonbrigðum og er því miður staðfesting á að breiðari sérfræðipækkingu hefði þurft til þess að niðurstaðan yrði ásættanleg. Enn er því mikið verk óunnið.

### Alþjóðlegar skuldbindingar Íslendinga

Á síðustu áratugum hefur safnast mikil þekking í samspili athvarfa, ráðgjafarstöðva um ofbeldi og fræðimanna. Mörg stór og fjölþjóðleg rannsóknarverkefni hafa verið unnin. Á Íslandi eigum við að sýna þann metnað að setja lög sem eru í samræmi við bestu þekkingu á hverjum tíma.

Íslendingar hafa undirgengist ýmsar alþjóðlegar skuldbindingar til þess að sporna við og afnema ofbeldi karla gegn konum. Þessar skuldbindingar byggja ekki eingöngu á ofbeldi í nánnum samböndum, heldur er skýrt kveðið á um að bregðast skuli við ofbeldi karla gegn konum.

Stígamót

Mikilvægastur er e.t.v. sáttmáli Sameinuðu þjóðanna frá 18. desember 1979, um afnám allrar mismununar gagnvart konum. Ísland er aðili að sáttmálanum og var hann fullgiltur hér á landi árið 1985. Þar segir í e-lið 2. gr. að ríki skuli gera allar viðeigandi ráðstafanir til þess að afnema mismunun gagnvart konum af hálfu einstaklinga, stofnana eða fyrirtækja og í 16 gr. kemur fram að aðildarríkin skulu með viðeigandi ráðstöfunum afnema mismunun gagnvart konum í öllum málum varðandi hjúskap og samskipti innan fjölskyldunnar. Ýmislegt fleira mætti nefna en látið nægja að minna á samþykkt Pekingáætlunar Sameinuðu þjóðanna árið 1995. Þá skuldbundu Íslendingar sig til þess að setja lög og styrkja núverandi lög gegn ofbeldi gegn konum. Þessar skuldbindingar eiga að verða sýnilegar í íslenskum lögum.

### Um skilgreiningar og áherslur

Í frumvarpi um heimilisofbeldi (þskj.419 – 365. mál) er það rökstutt að ekki sé þörf á sérákvæði um heimilisofbeldi í ætt við sænska ákvæðið um gróft brot á kvenfrelsi. Þeim rökstuðningi eru Stígamót ósammála. Bent er á að refsingar skuli ekki miðast við kyn nema slíkt leiði af eðli málsins. Stígamót benda á að fá málefni eru tengdari kyni en ofbeldi karla gegn konum.

Rök refsiréttarnefndar fyrir að fara ekki að dæmi Svía eru fjórþætt. Í fyrsta lagi leggur refsiréttarnefnd áherslu á að það sé ekki verknaðurinn sem slíkur heldur tengslin sem geri brotin ámælisverðari en endranær. Það sé nándin og þar með trúnaðarbrotið sem sé “grundvallarhugtaksatriði”. Þessi rökstuðningur er í ósamræmi við þær alþjóðlegu skuldbindingar sem Íslendingar hafa undirgengist sbr. kaflann hér að ofan, þar sem við höfum skuldbundið okkur til þess að afnema sérstaklega mismunun gagnvart konum í öllum málum varðandi hjúskap og samskipti innan fjölskyldunnar.

Það sem gerir ofbeldi í parsamböndum einstakt og flókið er fleira en bara nánd einstaklinganna. Bara hugtakið heimilisofbeldi (domestic violence) er villandi um það ofbeldi sem þrífst í skjóli friðhelgi heimilanna. Orðið gefur í skyn að um jafnan leik allra á heimilinu sé að ræða. Staðreyndin er sú að kyn ræður mestu og það eru fyrst og fremst karlar sem beita konur ofbeldi. Það ofbeldi gengur oftast út yfir börnin beint og óbeint eins og fram kemur í ársskýrslum Kvennaathvarfsins, en 10 – 18% kvenna sem leituðu þangað á síðustu þremur árum sögðu frá ofbeldi gagnvart börnum. Þó þetta sé óþægileg staðreynd hefur hún hlotið æ meiri viðurkenningu. Það er nauðsynlegt að ganga út frá henni til þess að lausnirnar verði viðeigandi. Auðvitað finnast dæmi um ofbeldi annarra en karla á heimilum landsins, þó ekki sé um alvarleg samfélagsmein að ræða. Almenn lagagrein eins og refsiréttarnefnd hannaði myndi ná yfir slíkt ofbeldi.

Ofbeldi í parsamböndum er flókið atferlismunstur sem nær yfir tíma, en felst oftast ekki í einstökum ofbeldisbrotum. Í munstrinu fléttast saman á ólíka vegu, líkamlegt og andlegt ofbeldi, hótanir, kynferðisofbeldi, einangrun, niðurlæging, einhliða stjórnun og fleira. Það eru oft ekki einstök ofbeldisverk sem gera sambúðina óbærilega heldur samanlögð áhrif hótanna, stjórnunar og ofbeldis sem ná yfir lengri tíma. Um 85% þeirra kvenna sem



leituðu til Kvænnaathvarfsins árið 2004 lýstu andlegu ofbeldi, en innan við 50% töluðu um líkamlegt ofbeldi. Um 35% lýstu ofsóknum, en það er þekkt að hættan á ofbeldi eyst um þriðjung kjósi konur að skilja við ofbeldismenn. Sambærilegar tölur frá Noregi sýna að 75% kvænna tala um andlegt ofbeldi og 60% líkamlegt ofbeldi auk þess sem 51% leitaðu hjálpar vegna hótanna. Til þess að fanga þetta atferlismunstur á heildstæðan hátt, þarf að koma til sérstök lagagrein.

Í öðru lagi vísa semjendur frumvarpsins í réttarframkvæmd og rannsóknarathafnir lögreglu því til stuðnings að ekki þurfi að kom til sérákvæði. Þeir benda á hæstaréttardóm til þess að rökstyðja að hægt sé að fá réttargæslumann þegar um er að ræða ofbeldi í parsambandi. Á móti skal bent á að í einungis litlum hluta umræddra brota er kært til lögreglu og því þarf í rökstuðningi að líta víðar en til þeirra brota sem eru kærð. Það ofbeldi sem Kvænnaathvarfið og Stígamót fást við kemur lítið við sögu í opinberum tölum. Aðeins um 12% kvænna úr Kvænnaathvarfinu kærðu ofbeldið í fyrra og 6.2% kærðu ofbeldið frá Stígamótum. Þetta er umhugsunaratriði. Það er vel hugsanlegt að skýrari lagaákvæði myndu ýta undir að fleiri konur leituðu réttar síns vegna ofbeldis í parsamböndum.

Í þriðja og fjórða lagi benda semjendur frumvarpsins á sönnunarvandann sem skapast við sérrefsíákvæði um ofbeldi karla gegn konum í parsamböndum og það mat sem fara þarf fram. Sönnunarvandinn er vissulega mikill og ekki verður komist hjá mati hvernig sem lögin eru orðuð. Þetta má þó ekki verða til þess að látið verði hjá líða að bregðast við ofbeldi í parsamböndum. Flestar birtingarmyndir kynbundins ofbeldis eru eins og ofbeldi í parsamböndum þess eðlis að erfitt er að sanna þær. Má nefna sífjaspell og nauðganir. Við höfum þrátt fyrir það skýr lagaákvæði um að refsivert sé að nauðga börnum og fullorðnum.

Stígamót líta á það sem hlutverk sitt að mæla aðeins með bestu lagalegu lausnum og því er lagt til að Íslendingar fari að dæmi Svía sem hafa sett framsæknustu lög á sviði ofbeldis. Mælt er með að sett verði lög um gróft brot á kvenfrelsi.

### **Um gróf brot á kvenfrelsi**

Sænsku lögin um “kvinnofrid” eru tvíþætt, annars vegar er ákvæði um ofbeldi í nánnum samböndum eins og íslenska ákvæðið sem lagt er til í frumvarpinu. Hins vegar er kveðið á um gróft brot á kvenfrelsi. Með ákvæðinu um brot á kvenfrelsi var markmiðið að sameina í einni lagagrein bæði þau athæfi sem þegar voru refsiverð en í ólíkum lagagreinum og með ólíka refsiramma og þau athæfi sem árið 1995 voru ekki refsiverð samkv. sænskum lögum en áttu þátt í að gera ofbeldissambandið óbærilegt fyrir konur. Það sem þessi refsiverðu athæfi áttu sameiginlegt var að vernda konur gegn því að sjálfsmynd þeirra eða sjálfræði væri misboðið.

Í rannsókn sem Bráttforebyggjende rådet gerði árið 2001 (BRÁ-rapport 2000:11) kom fram að ákvæðið leiddi til þess að meðalrefsing fyrir gróft brot á kvenfrelsi hækkaði úr 7.5 mánuðum í rúmlega 14 mánuði. Í ljós kom að fá tilfelli af vægari brotum leiddu til

dóms, sem stafaði aðallega af því að fá slík tilfelli voru kærð. Ákærvaldið taldi jafn erfitt að sanna gróft kvenfrelsisbrot og að sanna hefðbundið heimilisofbeldi. Það hlýtur alltaf að reynast erfiðara að sanna langvarandi andlegt ofbeldi en að sanna líkamlegt ofbeldi sem oft fylgja sýnilegir líkamlegir áverkar. Ein af ástæðum þess að dómur þingdust var að refsiramminn fyrir gróft kvenfrelsisbrot er 6 mánuðir – 6 ár.

Það sem ekki kom fram í BRÁ skýrslunni voru önnur áhrif af lagasetningunni. Lög eiga að vera leikreglur byggðar á bestu fánlegu þekkingu á hverjum tíma. Leikreglur íslensks samfélags eiga að senda þau mikilvægu skilaboð til þjóðarinnar að ofbeldi karla gegn konum sé óviðunandi og ekki liðið á Íslandi.

### **Önnur atriði varðandi ofbeldi í parsamböndum**

Eftir lestur frumvarpsins um heimilisofbeldi þykir það ljóst hjá Stígamótum að meira þurfi að koma til ef bæta á lagaumhverfi og réttarstöðu kvenna sem beittar eru ofbeldi í parsamböndum. Enn er lýst eftir breiðri samvinnu sérfræðinga og undirstrikað að nauðsynlegt er að viðurkenna þá sérfræðiþekkingu sem safnast hefur hjá Stígamótum og Kvennaathvarfinu eftir áratuga vinnu með konum sem beittar hafa verið ofbeldi. Ef einungis er litið til þessa ofbeldisforms þarf að huga að mörgu. Hér eru talin upp nokkur umhugsunarefni:

- Brottvísun og heimsóknarbann. Í Svíþjóð, Noregi og í Danmörku hefur ákvæði um nálgunarbann í ofbeldismálum verið víkkað út þannig að hægt sé að vísa ofbeldismönnum af heimilum ógni þeir öryggi annarra heimilismanna. Kolbrún Halldórsdóttir hefur flutt frumvarp þessa efnis á undanförunum þingum og kvatt er eindregið til samþykktar þess frumvarps.
- Í Austurríki gerist það sjálfkrafa þegar lögreglan vísar ofbeldismönnum af heimilum að málið er m.a. sent til svokallaðra “interventionstelle” eða aðgerðarstofa. Þaðan er haft samband við þann sem beittur er ofbeldi sem oftast er kona. Hún er boðuð í viðtal hjá lögfræðingi og/eða félagsráðgjafa þar sem hún er upplýst um rétt sinn og möguleika vilji hún brjóta upp sambandið.
- Fólk sem verður fyrir kynferðisofbeldi á skýlausan rétt á réttargæslumanni. Hjá Stígamótum þykir sjálfsagt að kveða skýrt á um sambærilegan rétt þeirra sem verða fyrir ofbeldi í parsamböndum. Það ætti ekki að vera nægilegt að vísa í hæstaréttardóm til þess að rökstyðja að rétturinn sé fyrir hendi.
- Sérákvæði um ofsóknir (stalking): Ein ástæða þess að konur fara ekki frá ofbeldismönnum er hræðsla þeirra við refsingar karlanna. Það hefur sýnt sig að hættan á ofbeldi í ofbeldissamböndum er aldrei meiri en við skilnað og eftir skilnað. Jafnvel slík að rætt er um skilnaðarofbeldi; (Jenkins og Davidsson 1999 NOU: 2003:31) 33% af 970 konum sem hættu í ofbeldissamböndum urðu fyrir ofbeldi eftir skilnaðinn, 20% mættu ofsóknum. Ekbrand 2001 bendir á að þriðjungur af 135 konum urðu fyrir ofbeldi a.m.k. einu sinni á næstu tveimur

árum eftir skilnað. Kunnugt er að í Austurríki hefur verið unnið að sérákvæði sem ætlað er að taka á þessari birtingarmynd ofbeldis, óvíst er þó hvar það mál stendur.

- Bent skal á að í Noregi eru sérþjálfaðir rannsóknarlögreglumenn staðsettir í öllum lögregluumdæmum sem fást við ofbeldi í parsamböndum. Nú þegar til stendur að fækka lögregluumdæmum niður í 15 á Íslandi, ætti að vera hægt að auka þjálfun og færni þeirra sem fást við slík brot.
- Mikilvægt er að skoða forsjármál þegar ofbeldissambönd eru brotin upp. Færð hafa verið sterk rök fyrir því að sameiginleg forsjá sé aðeins ráðleg þegar foreldrar geta komið sér saman um uppeldi barna sinna og varað við sameiginlegri forsjá þegar uppvíst er um ofbeldi í parsamböndum.

### Að lokum

Hjá Stígamótum er beðið eftir tillögum frá þeim aðilum sem vinna að stefnumörkun og lagabreytingum á sviði ofbeldismála. Við vonumst enn eftir að sú vinna fangi þá heildarsýn sem þarf til þess að lagaumhverfi á þessu sviði verði eins gott og verða má. Við teljum frumvarp refsiréttarnefndar um heimilisofbeldi byggja á of þröngri sýn á ofbeldi. Við leggjum því eindregið til að samið verði lagaákvæði um gróft brot á kvenfrelsi. Við hvetjum einnig til þess að vinna verði lögð í að skoða þau atriði önnur sem nefnd eru í lok þessarar umsagnar og snerta ofbeldi í parsamböndum.

Með vinsemd og virðingu  
f.h. Stígamóta

Guðrún Jónsdóttir  
talskona Stígamóta



Nefndarsvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

**Alþingi**  
**Erindi nr. P 132/625**  
**komudagur 13.1.2006**

Reykjavík 12. janúar 2006

Umsögn Sálfræðingafélags Íslands um

**frumvarp til laga**  
**um breyting á almennum hegningarlögum, nr. 19 12. febrúar 1940**  
**(heimilisofbeldi).**  
(Lagt fyrir Alþingi á 132. löggjafarþingi 2005-2006)

Sálfræðingafélag Íslands (SÍ) fagnar þeim áherslum sem fram koma í frumvarpi þessu og athugasemdum með því.

Athugasemdir SÍ við frumvarpið eru eftirfarandi:

Athygli vekur að aldraðra/fatlaðra er hvergi getið í athugasemdum við lagafrumvarpið þótt ráða megi af 1. og 3. gr. að þær taki til aldraðra/fatlaðra sem verða fyrir ofbeldi af hendi þeirra sem teljast *nákomnir* í þeirri merkingu sem þar er lögð í hugtakið. Þó er ekki augljóst að 1. og 3. gr. taki til aldraðra sem búa á stofnunum og verða fyrir ofbeldi af hálfu þeirra sem hafa umönnun þeirra með höndum. Ekki verður heldur séð að 1. og 3. gr. taki til annars umönnunartengds ofbeldis ss. ofbeldis gegn fötluðum á sambýlum.

SÍ bendir á mikilvægi þess að almenn hegningarlög veiti öldruðum og fötluðum sömu vernd gegn heimilisofbeldi og öðrum. Í ljósi þess að dvalar- og elliheimili og sambýli eru *heimili* í skilningi laganna er ofbeldi sem aldraðir/fatlaðir kunna að verða fyrir af hendi þeirra sem annast þá frá degi til dags í eðli sínu sambærilegt ofbeldi sem framið er af nákomnum. SÍ bendir á nauðsyn þess að taka af öll tvímæli um að 1. og 3. gr. taki til ofbeldis sem aldraðir/fatlaðir kunna þola við slíkar aðstæður.

SÍ hefur ekki aðrar athugasemdir við frumvarpið eða einstakar greinar þess að svo stöddu.

Reykjavík 3. janúar 2006

Sálfræðingafélag Íslands  
Lágmúla 7  
108 Reykjavík

Alþingi  
Erindi nr. P 132/623  
komudagur 13.1.2006

Alþingi  
Allsherjarnefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

11. janúar 2006

/SB

**Efni:** Umsögn Stéttarfélags íslenskra félagsráðgjafa um frumvarp til laga um breytingar á almennum hegningarlögum, nr. 19 12. febrúar 1994 (heimilisofbeldi). Þskj. 419 — 365. mál.

Þann 15. desember s.l. fól framkvæmdarstjóri Stéttarfélags íslenskra félagsráðgjafa undirritaðri að vinna umsögn félagsins um frumvarp til laga um breytingar á almennum hegningarlögum nr. 19/1994 (heimilisofbeldi).

Stéttarfélag íslenskra félagsráðgjafa hefur farið yfir tillögur frumvarpsins og telur þær breytingar er þar koma fram vera til bóta. Mikilvægt er að sérstaða náninna tengsla viðkomandi sé virt og tekið sé sérstaklega á brotum sem framin eru undir þeim formerkjum. Að mati undirritaðrar er nokkuð skýrt í athugasemdum með tillögunni þær skilgreiningar sem gengið er út frá varðandi refsipýngingarástæðu vegna náninna tengsla geranda og þolanda.

Undirrituð fyrir hönd Stéttarfélag íslenskra félagsráðgjafa gerir ekki athugasemdir við frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum nr. 19/1994.

Virðingarfyllt

f.h. Stéttarfélags íslenskra félagsráðgjafa

  
Snjólaug Birgisdóttir, félagsráðgjafi

Sýslumannafélag Íslands.

**Alþingi**  
**Erindi nr. P 132/567**  
**komudagur 4.1. 2006**

Akranes 2. 1. 2006.

Nefndarsvið Alþingis,  
Austurstræti 8-10,  
150 Reykjavík.

Með bréfi dagsettu 12. desember sl. fór allsherjarnefnd Alþingis fram á umsögn Sýslumannafélags Íslands um frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum, heimilisofbeldi, 365. mál.

Stjórn félagsins hefur fjallað um frumvarpið og gerir ekki athugasemdir við efni þess. Fagnað er þeirri breytingu sem frumvarpið boðar.

F.h. Sýslumannafélags Íslands



Olafur P. Hauksson.



Alþingi  
Erindi nr. P 132/621  
komudagur 13.1.2006

## UMBOÐSMAÐUR BARNA

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10,  
150 Reykjavík

Reykjavík, 12. janúar 2006  
Tilvísun: UB 0601/4.1.1

***Efni: Frumvarp til laga um breyting á almennum hegningarlögum, 365. mál, heimilisofbeldi.***

Vísað er til bréfs allsherjarnefndar Alþingis, dagsett 12. desember 2006, þar sem óskað er eftir umsögn um ofangreint frumvarp.

Undirrituð fagnar framkomnu frumvarpi og væntir þess að það verði samþykkt á hinu háa Alþingi.

Virðingarfyllst,

Ingibjörg Rafnar

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 12. janúar 2005

UNIFEM á Íslandi  
Miðstöð Sameinuðu þjóðanna  
Laugavegur 42, 101 Reykjavík  
Iceland

**Umsögn UNIFEM á Íslandi um frumvarp til almennra hegningarlaga, 365. mál, um heimilisofbeldi.**

Landsnefnd UNIFEM á Íslandi fagnar viðbrögðum stjórnvalda við aðgerðum þeirra mörgu samtaka sem staðið hafa að 16 daga átaki gegn ofbeldi gagnvart konum. Tilgangur átaksins er að koma kynbundnu ofbeldi inn í hina opinberu umræðu og hvetja til nauðsynlegra breytinga á löggjöf um slíkt ofbeldi.

Sími: +354 552 6200

Fax: +354 552 6010

netfang: [unifem@unifem.is](mailto:unifem@unifem.is)

vefur: [www.unifem.is](http://www.unifem.is)

Um leið og landsnefndin fagnar því að vinna sé hafin við löggjöf um heimilisofbeldi þá hefur nefndin alvarlegar efasemdir um að markmið lagasetningarinnar, um aukið réttaröryggi fyrir þolendur heimilisofbeldis og að draga megi úr slíku ofbeldi, náist.

Ástæðan er sú að tvo grundvallarþætti skortir í frumvarpsgerðina; viðurkenningu á ofbeldi gagnvart konum annars vegar og samráð við fagaðila hins vegar. Í óbreyttri mynd er lagasetningin því of takmörkuð auk þess sem litið er fram hjá staðreyndum málsins.

Ofbeldi gagnvart konum

Ofbeldi gegn konum er eitt grófasta og útbreiddasta mannréttindabrot í heiminum en samkvæmt nýlegri skýrslu UNIFEM *Not a Minute More* (2003; <http://www.unifem.org>) er áætlað að þriðja hver kona verði einhvern tíma á lífsleiðinni fyrir ofbeldi sökum kynferðis síns. Umfangsmikil rannsókn Alþjóðaheilbrigðisstofnunarinnar sem kynnt var í nóvember á síðasta ári leiddi í ljós að heimilisofbeldi, eða ofbeldi af hálfu nákomins geranda, er algengasta birtingarmynd ofbeldis gagnvart konum og rót gríðarlegs heilsufarsvanda á alþjóðavísu ([http://www.who.int/gender/violence/who\\_multicountry\\_study/en/](http://www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/en/)).

Í Yfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna um afnám ofbeldis gagnvart konum frá 1993 (Declaration on the Elimination of Violence against Women) segir að „ofbeldi gagnvart konum felur í sér, en er þó ekki takmarkað við [...] líkamlegt, kynferðislegt og sálrænt ofbeldi innan fjölskyldunnar [...]“ Þá segir jafnframt í yfirlýsingunni að „ofbeldi gagnvart konum er staðfesting á aldagömlu

Þróun í þágu kvenna  
allra hagr



valdamisvægi kynjanna [...] er einn af þeim grundvallarþáttum í samfélaginu er leiðir til þess að konur eru settar skör lægra en karlmenn.”

Ísland hefur undirritað og átt aðild að fjölmörgum alþjóðasamþykktum sem kveða á um nauðsyn lagasetningar gegn ofbeldi gagnvart konum og má þar vísa til 2. gr. Kvennasáttmála Sameinuðu þjóðanna (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women), 124. gr. framkvæmdaáætlunar Sameinuðu þjóðanna í málefnum kvenna (einnig nefnd Pekingáætlunin), 1. og 2. gr. tilmæla ráðherranefndar Evrópuráðsins nr. R(2002)5 um verndun kvenna fyrir ofbeldi og 1. gr. ályktunar allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna nr. 52/86 um forvarnir og úrræði dómskerfisins til að útrýma ofbeldi gagnvart konum. Íslensk stjórnvöld hafa þannig margviðurkennt vandann sem felst í ofbeldi gegn konum og heitið úrbótum.

Því er það álit UNIFEM á Íslandi að löggjöf um heimilisofbeldi sem ekki tekur tillit til staðreynda um ofbeldi gegn konum geti hvorki verið raunhæf né árangursrík.

#### Samráð við fagaðila

Samráð við fagaðila er forsenda þess að löggjöf endurspegli og bregðist við raunveruleikanum. Þetta á ekki síst við þegar fjallað er um jafn margþættan og vandmeðfarinn málaflokk sem heimilisofbeldi er. Slíkt samráð hefur verið viðhaft við gerð slíkra laga í nágrannalöndum okkar á undanförunum árum og er framkvæmdin í Svíþjóð einna markverðust.

Landsnefnd UNIFEM á Íslandi þykir því hryggilegt að sjá að ekkert sambærilegt samráð liggur að baki frumvarpinu sem nú er til umsagnar. Í stað þess að byggja á upplýsingum frá Kvennaathvarfinu, Stígamótum, Neyðarmóttöku Landspítala-háskólasjúkrahúss og öðrum aðilum sem starfa með þolendum heimilisofbeldis styðst gerð frumvarpsins nær eingöngu við upplýsingar um dómaframkvæmd í málaflokknum hér. Rík ástæða er til að setja spurningamerki við slíkt vinnulag þegar meginvandi málaflokksins hefur verið hversu erfitt er að sækja málin og að fá mál hafa endað fyrir dómstólum. Er ekki eitt af markmiðum frumvarpsins að bregðast við þeim vanda?

UNIFEM á Íslandi er þeirrar skoðunar að takmarkanir frumvarpsins séu alvarlegar og hvetur eindregið til þess að meiri vinna sé lögð í frumvarpið og undirbúning þess.

UNIFEM á Íslandi

Miðstöð Sameinuðu þjóðanna

Laugavegur 42, 101 Reykjavík

Iceland

Sími: +354 552 6200

Fax: +354 552 6010

netfang: [unifem@unifem.is](mailto:unifem@unifem.is)

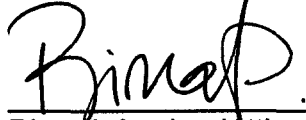
vefur: [www.unifem.is](http://www.unifem.is)

Landsnefndin ítrekar að kynblind löggjöf um heimilisofbeldi geti ekki verið fullnægjandi löggjöf og mælir eindregið með því að farin verði sama leið og í Svíþjóð. Í því felst að löggjöf um heimilisofbeldi innihaldi bæði almennt ákvæði um ofbeldi af hálfu nákomins geranda, líkt og gert er í frumvarpinu, og einnig annað sértækara ákvæði um ofbeldisbrot karls gegn konu sem hann er nákominn, eða það sem Svíar kalla kvenfrelsisbrot. Landsnefnd UNIFEM á Íslandi fær ekki séð að slíkt ákvæði gangi gegn 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar en telur þvert á móti að ákvæðið yrði til að bæta réttarstöðu kvenna í málaflokki þar sem mjög hefur hallað á hlut þeirra.

Umsögn samþykkt af stjórn UNIFEM á Íslandi í janúar 2005.

Virðingarfyllst,

f.h. UNIFEM á Íslandi

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Birna". The signature is written over a horizontal line.

Birna Þórarinsdóttir

Framkvæmdastýra UNIFEM á Íslandi

UNIFEM á Íslandi

Miðstöð Sameinuðu þjóðanna

Laugavegur 42, 101 Reykjavík

Iceland

Sími: +354 552 6200

Fax: +354 552 6010

netfang: [unifem@unifem.is](mailto:unifem@unifem.is)

vefur: [www.unifem.is](http://www.unifem.is)



Reykjavíkurborg  
Velferðarsvið  
Alþingi  
Allsherjarnefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Alþingi  
Erindi nr. P 132/595  
komudagur 11.1.2006

Reykjavík, 4. janúar 2006

*Efni: Umsögn vegna frv. til almennra hegningarlaga, 365. mál, heimilisofbeldi. .*

Vísað er til bréfs nefndarritara allsherjarnefndar, dags. 12.12.2005 vegna beiðni til Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar að veita umsögn um frumvarps til ofangreindra laga um almenn hegningarlög, 365. mál, heimilisofbeldi.

*Almennar athugasemdir:*

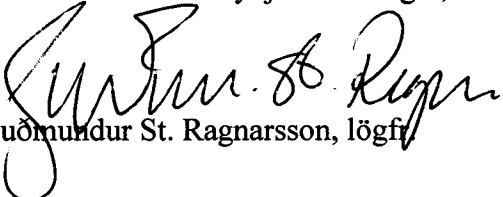
Velferðarsvið Reykjavíkurborgar styður setningu laga sem miða að því að bæta réttarstöðu þolenda heimilisofbeldis. Telja verður að það skref sem stigið er með frumvarpinu sé jákvætt í þeirri nauðsynlegri viðleytni opinberra aðila að sporna við og draga úr heimilisofbeldi. Mjög mikilvægt er að Alþingi staðfesti vanþóknun samfélagsins á heimilisofbeldi með lögfestingu ákvæða þar að lútandi.

Þrátt fyrir að áfram kunnir að vera sönnunarvandi í þessum málaflokki er lögfesting ákvæða um heimilisofbeldi, að mati Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar, táknræn yfirlýsing um að hart skuli taka á afbrotum gagnvart nákomnum, sem vonandi skilar sér fyrir eða síðar í fækkun afbrota af þessu tagi. Mikilvægt er að opinberir aðilar fylgist með því í framtíðinni hvort væntanleg lög á þessu sviði komi til með að fjölga kærnum, ákærum og sakfellingu í málaflokknum heimilisofbeldi. Einnig telur Velferðarsvið Reykjavíkurborgar að verði frumvarpið að lögum sé nauðsynlegt að kynna væntanlegar breytingar á almennum hegningarlögum vel út á við á meðal almennings en einnig félaga og stofnana er láta sig málefnið sérstaklega varða.

Að mati Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar er talið rétt að fella niður núgildandi ákvæði 191. gr. almennra hegningarlaga sem varðar vanrækslu á framfærsluskyldu eins og lagt er til í frumvarpinu því telja verður að ákvæðið hafi ekki þjónað upphaflegum tilgangi sínum.

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar mælir því með frumvarpinu og styður lagasetninguna.

F.h. Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar,

  
Guðmundur St. Ragnarsson, lögfi

Afrit sent:  
Lögfræðiskrifstofa Reykjavíkurborgar