



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi  
Nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 8. janúar 2019.

## **Efni: Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um tillögu til þingsályktunar um áætlun fyrir árin 2019-2022 um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess, 409. mál.**

Mannréttindaskrifstofa Íslands (MRSÍ) fagnar framkominni tillögu til þingsályktunar um áætlun fyrir árin 2019-2022 um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess og lýsir ánægju sinni með margar þeirra aðgerða sem þar eru upp taldar. MRSÍ er jafnframt fús til samstarfs um þær aðgerðir sem gert er ráð fyrir að skrifstofan taki þátt í. MRSÍ hefur þó ýmsar athugasemdir við efni tillögunnar og eru þær helstu eftirfarandi:

1. MRSÍ gerir athugasemdir við skort á samráði við frjáls félagasamtök og aðra aðila sem vinna gegn ofbeldi og afleiðingum þess. Að vísu var haldinn vinnufundur í Iðnó þar sem grunnur var lagður að aðgerðaáætlun þessari en þess ber að gæta að þar vannst ekki tími til að fara á dýptina í stöðu einstakra hópa sem eru sérstaklega útsettir fyrir ofbeldi, t.d. kvenna af erlendum uppruna, fatlaðra kvenna (fatlaðs fólks), hinsegin fólks, t.d. transfólks og fólks með fíknivandamál eða geðræna sjúkdóma. Í áætluninni kemur fram að við undirbúning áætlunarinnar hafi sérstaklega verið leitað til margra sérfræðinga sem kynnt hafi hvar þeir telji aðgerða helst þörf og mögulegar útfærslur. Athygli vekur að af þeim samtökum og aðilum sem sérstaklega vinna gegn ofbeldi var einungis kallað eftir sérfræðingi frá Drekaflóð, sem er allra góðra gjalda vert, en ekki var leitað til Kvennaathvarfsins, Stígamóta, Kvinnaráðgjafarinnar, Samtaka kvenna af erlendum uppruna og TABÚ svo einhver dæmi séu nefnd. Jafnframt mætti benda á MRSÍ en skrifstofan hefur áralanga reynslu í ráðgjöf við fórnarlömb mansals og konur af erlendum uppruna í ofbeldissamböndum. Í ljósi þessa saknar MRSÍ þess að ekki skuli í aðgerðaáætluninni að finna skýrari og nánar skilgreindar aðgerðir varðandi þá hópa sem nefndir eru hér að framan.
2. MRSÍ gerir enn fremur athugasemdir við þá fjármuni sem ætlað er að verja í þær aðgerðir sem áætlunin tekur til. Á árinu 2019 er ætlað að verja samtals 45 milljónum í aðgerðir, að mati MRSÍ þyrfti sú fjárhæð að vera mun hærrí, einkum hvað varðar fræðslu- og forvarnir. Svo dæmi sé nefnt þá er undir aðgerð A.6 einungis gert ráð fyrir 1 milljón króna á ári í eflingu kennslu um kynheilbrigði og kynhegðun í grunn- og framhaldsskólum, en vandséð er, að mati skrifstofunnar, hvernig ná megi markmiðinu fram með svo lágu fjárframlagi.
3. MRSÍ fagnar því að festa eigi starfsemi Bjarkarhlíðar í sessi en lýsir jafnframt áhyggjum af þeim misskilningi sem virðist ríkjá um starfsemina. Í áætluninni segir réttilega að Bjarkarhlíð sé þverfaglegur samstarfsvettvangur opinberra stofnana og frjálsra félagasamtaka. Því má augljóst vera að Bjarkarhlíð er í raun þeir aðilar sem að henni standa og því fer fjarri að Bjarkarhlíð geti talað sjálfstæðri röddu eða einum rómi fyrir hönd allra



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

samstarfsaðila en í sumum aðgerðum eru þau samtök sem að Bjarkarhlíð standa, t.d. Kvænnaathvarfið og Mannréttindaskrifstofa Íslands, nefnd sem samstarfsaðilar ásamt Bjarkarhlíð eins og um sinn hvorn aðilann sé að ræða. Að mati MRSÍ ætti annað hvort að tilgreina Bjarkarhlíð sem samstarfsaðila og gera þá ráð fyrir öllum samstarfsaðilum, sem gæti reynst óviðeigandi í ljósi þess að bæði frjáls félagasamtök og opinberir aðilar standa að starfseminni, eða tilgreina hvern aðila fyrir sig.

MRSÍ gerir hins vegar ekki athugasemdir við það að framkvæmdateymi um einstök mansalsmál, sem velferðarráðuneytið hefur haft umsjón með, fái aðstöðu í Bjarkarhlíð og telur það við hæfi, sjá aðgerð C.10. Í ljósi þess er að framan greinir furðar skrifstofan sig hins vegar á að í aðgerð þessari eru Kvænnaathvarfið, dómsmálaráðuneytið og lögregluumdæmi nefnd sérstaklega til sögunnar sem samstarfsaðilar ásamt Bjarkarhlíð þar sem fyrst nefndir aðilar og lögreglan á höfuðborgarsvæðinu eru hluti þeirra samstarfsaðila sem að Bjarkarhlíð standa. Þá undrast MRSÍ það einnig, fyrst hluti samstarfsaðila um Bjarkarhlíð er sérstaklega tilgreindur, að skrifstofan skuli ekki nefnd sem samstarfsaðili í ljósi þess að hún hefur áralanga reynslu af lögfræðiráðgjöf við þolendur mansals, hefur tekið þátt í verkefnum og ráðstefnum tengdum mansali, útbúið fræðsluefni um mansal o.fl. Enn fremur er í aðgerðinni jafnt sem í aðgerð C.11 gert ráð fyrir að Bjarkarhlíð verði falið að hafa umsjón með samræmingu velferðarþjónustu við þolendur mansals og taki þátt í samningu leiðbeinandi reglna um velferðarþjónustu við þolendur mansals fyrir sveitarfélög, heilbrigðisþjónustu, stéttarfélög og eftir atvikum fleiri. Áréttar MRSÍ það sem fram er komið að ýmsir samstarfsaðila um Bjarkarhlíð hafa góða þekkingu og reynslu sem nýtist í þessu sambandi og yrðu væntanlega verkefni þessi því á þeirra höndum. Því má velta fyrir sér hvort ekki fari betur á að tilgreina hvern og einn samstarfsaðila í stað þess að nefna hluta þeirra til sögunnar og svo Bjarkarhlíð sérstaklega.

4. MRSÍ veltir enn fremur fyrir sér aðgerð B.4 um sáttamiðlun í ofbeldismálum. Í áætluninni er ekki nánar tilgreint um hvers konar ofbeldisbrot sé að ræða eða hvort sáttamiðlun eigi að koma í stað refsingar o.s.frv. MRSÍ hefur ekki reynslu af sáttamiðlun í ofbeldismálum að öðru leyti en því að skrifstofan hefur rætt við ótal konur sem gengið hafa í gegnum sáttamedferð hjá sýslumanni í forsjár- og umgengnisréttarmálum og lýsa því hvernig þær hafi upplifað að ofbeldismaðurinn, sem þær loks náðu að losa sig frá, hafi getað haldið áfram andlegu ofbeldi og stjórnun í gegnum sáttamiðlunina. Algengt er að konur segi að þær hafi ekki haft kjark eða burði til að mótmæla eða standa fast á sínu og því hafi ofbeldismaðurinn ráðið ferðinni og náð fram því fyrirkomulagi sem honum hentaði. Af þessum sökum er MRSÍ huginn yfir því hvernig sáttamiðlun í ofbeldismálum eigi að fara fram, einkum í ljósi þess að ekki kemur fram í áætluninni hvort sáttamiðlun eigi að koma í stað refsingar, sem vekur þá spurningar um hvort ekki eigi lengur að draga ofbeldismenn til ábyrgðar og láta ofbeldið refsilaust ef sættir takast, væntanlega oft á hæpnum forsendum samanber það er að framan greinir.
5. MRSÍ gerir og athugasemd við notkun hugtaksins hefndarklám í aðgerðaáætluninni. Almennt er nú talað um stafrænt kynferðisofbeldi (sjá t.d. frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum (stafrænt kynferðisofbeldi), 149. löggjafarþing, þingskjal 15: <https://www.althingi.is/altext/149/s/0015.html>). MRSÍ telur mun betur fara á því að tala



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

um stafrænt kynferðisofbeldi í stað hefndarkláms því bæði er efni sem sýnir einstakling nakinn eða á kynferðislegan hátt, sem dreift er án hans samþykkis, oft ekki dreift í hefndarskyni sem og að hér er athæfið kallað réttu nafni, þ.e. kynferðisofbeldi.

6. Eins og að framan greinir, þá gerir MRSÍ athugasemdir við að í áætlunina vantar sértæk úrræði fyrir ýmsa hópa sem eru meira útsettur fyrir ofbeldi en aðrir. Vill skrifstofan sérstaklega nefna fíkla í því sambandi. Erlendar rannsóknir sýna að um 50% karlmanna í fíklni/vímuefnameðferð hafa beitt ofbeldi og þá er stór hluti kvenna í neyslu þolendur ofbeldis. Því ætti fíklni/vímuefnameðferð að taka jafnt á afleiðingum ofbeldis sem og að innihalda meðferð fyrir gerendur.
7. Í I. kafla aðgerðaáætlunarinnar er talað um myndbirtingar á stafrænum miðlum sem hvetja til ofbeldis. MRSÍ veltir fyrir sér hvernig slíkt mat skuli fara fram og leggur til að í stað þessa orðalags verði vísað til stafræns kynferðisofbeldis.
8. Þá skal og sérstaklega bent á að þar sem Bjarkarhlíð, og þar með samstarfsaðilum, er ætlað að taka að sér ýmis viðbótarverkefni, að þá þarf herra fjárframlag til að koma en nú er gert ráð fyrir. Óvíst er hvað sumir samstarfsaðilanna geta bætt við sig af verkefnum. Þetta eru frjáls félagasamtök með lítið fjármagn milli handanna og að einhverju eða jafnvel mestu leyti byggð á sjálfbodavinnu. Því þyrfi annað hvort að auka fjárframlög til samstarfsaðilanna eða til Bjarkarhlíðar til að fjármagna vinnuframlag samstarfsaðila til hinna ýmsu aðgerða.
9. MRSÍ telur og að í áætluninni sé of litlu fjármagni varið til mansalsmála. Eins og fram er komið hefur skrifstofan áralanga reynslu af ráðgjöf við fórnarlömb mansals og hefur séð margar og fjölbreyttar birtingarmyndir þess, bæði mjög alvarlegar og aðrar sem jafnvel ætti fremur að fella undir misneytingu en mansal. Til að taka mál þessi föstum tókum þarf því viðtækar aðgerðir allra er að koma, jafnt lögreglu, frjálsra félagasamtaka sem aðila vinnumarkaðarins, stofnana sveitarfélaga, Vinnueftirlits o.fl. Verja þarf mun meiri fjármunum í fyrirbyggjandi aðgerðir, vitundarvakningu, greiningu fórnarlamba og aðstoð við þau, saksókn og rannsókn mansalsmála o.fl.

Loks hvetur MRSÍ til þess að brotáþolar fái stöðu aðila í sakamáli í stað þess að hafa réttarstöðu vitnis. Þessi leið hefur t.d. verið farin í Noregi og gefist vel. Þá hvetur skrifstofan einnig til þess að kynjafræði verði gerð að skyldufagi í kennaranámi.

Virðingarfyllt,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Margrét Steinarsdóttir, framkvæmdastjóri