



Jafnréttisstofa

Kynbundið ofbeldi

Jafnréttisstofa, 2009
Sigríður Svana Helgadóttir

EFNISYFIRLIT

INNGANGUR	1
CEDAW SAMNINGURINN	2
YFIRLÝSING UM AFNÁM ALLS OFBELDIS GAGNVART KONUM	3
PEKINGYFIRLÝSINGIN OG AÐGERÐAÁÆTLUN	5
EVROPURÁÐIÐ	7
ÍSLAND	9
Þjóðréttarlegar skuldbindingar	9
Íslensk löggjöf.....	9
Aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar vegna ofbeldis á heimilum og kynferðislegs ofbeldis.....	14
Herferð Evrópuráðsins – Ofbeldi gegn konum.....	17
HIN NORÐURLÖNDIN	19
Þjóðréttarlegar skuldbindingar	19
DANMÖRK	20
Löggjöf í Danmörku	20
Aðgerðaáætlun dönsku ríkisstjórnarinnar vegna ofbeldis gegn konum og börnum	22
Herferð Evrópuráðsins – Ofbeldi gegn konum.....	22
FINNLAND	24
Löggjöf í Finnlandi	24
Aðgerðaáætlunir finnsku ríkisstjórnarinnar vegna ofbeldis gegn konum	26
Herferð Evrópuráðsins – Ofbeldi gegn konum.....	26
NOREGUR	28
Löggjöf í Noregi	28
Aðgerðaáætlun norsku ríkisstjórnarinnar vegna ofbeldis í nánnum samböndum	30
Herferð Evrópuráðsins – Ofbeldi gegn konum.....	30
SVÍÞJÓÐ	32
Löggjöf í Svíþjóð	32
Aðgerðaáætlun sænsku ríkisstjórnarinnar vegna ofbeldis gegn konum.....	34
Herferð Evrópuráðsins – Ofbeldi gegn konum.....	35
SAMANTEKT	36
HEIMILDASKRÁ	38

INNGANGUR

Kynbundið ofbeldi hefur fengið aukna athygli alþjóðasamfélagsins allt frá því að *Samningur um afnám allrar mismununar gagnvart konum* var samþykktur 1979. Í kjölfarið hafa þjóðir heimsins unnið að markmiðum yfirlýsinga, samninga og framkvæmdaáætlana og er óumdeilt að staðan hefur breyst mikið, bæði hvað varðar löggjöf og vilja ríkisstjórna til að standa sig betur í þessum málum. En hver er staða Íslands í alþjóðasamfélaginu með tilliti til upprætingar á ofbeldi gegn konum?

Til að svara þessari spurningu þarf fyrst að skoða hverjar alþjóðaskuldbindingar landsins eru og hvort stjórnvöld uppfylli þær með löggjöf og aðgerðaáætlunum sem settar hafa verið síðustu ár. Til að varpa frekara ljósi á málefnið verður staðan skoðuð á öðrum Norðurlöndum og borin saman við íslenska raunveruleikann. Að lokum verða dregnar saman helstu niðurstöður.

CEDAW SAMNINGURINN

Samningur um afnám allrar mismununar gagnvart konum (Convention on the Elimination of All Discrimination Against Women, CEDAW) var samþykktur af Allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 18. desember 1979. Aðildarríki samningsins eru nú 185. Öll ríkin hafa fullgilt samninginn að undanskildum Bandaríkjunum. Samningurinn er grundvallarskjal um réttindi kvenna og hefur oft verið vísað til hans sem „Women’s Bill of Rights“.¹

Aðildarríki samningsins samþykkja að framfylgja með öllum tiltækum ráðum og án tafar stefnu sem miðar að afnámi mismununar gagnvart konum. Í 1. gr samningsins er mismunun gagnvart konum skilgreind sem „hvers kyns aðgreining, útilokun eða takmörkun sem byggð er á kynferði sem hefur þau áhrif eða markmið að hindra eða koma í veg fyrir að konur, óháð hjúskaparstöðu, á grundvelli jafnréttis karla og kvenna, fái viðurkennd, geti notið eða framfylgt mannréttindum og grundvallarfrelsi á sviði stjórn mála, efnahagsmála, félagsmála, menningarmála, borgaralegra mála eða á sérhverju öðru sviði.“²

Samningurinn tekur ekki sérstaklega á kynbundnu ofbeldi, en tillaga 19 frá CEDAW nefndinni fjallar hins vegar um málefnið. Þar leggur nefndin til að ríkin hafi í huga álit nefndarinnar um kynbundið ofbeldi, við endurskoðun laga og áætlana. Ennfremur kemur fram að kynbundið ofbeldi geti brotið gegn einstökum greinum samningsins, burtséð frá því hvort sérstaklega sé tekið á ofbeldi í viðkomandi grein eða ekki. Kynbundið ofbeldi felur í sér mismunun eins og hún er skilgreind í 1. gr. samningsins að mati nefndarinnar.

¹ Vefsíða Sameinuðu þjóðanna: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>.

² 1. gr. Samnings um afnám allrar mismununar gagnvart konum

YFIRLÝSING UM AFNÁM ALLS OFBELDIS GAGNVART KONUM

Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna samþykkti 20. desember 1993 ályktun nr. 48/104 sem fjallar um *afnám alls ofbeldis gagnvart konum*. Þrátt fyrir að yfirlýsingin sé ekki lagalega bindandi, felur hún í sér skýra samstöðu þjóðanna um að ofbeldi gegn konum brjóti gegn réttindum og grundvallarfrelsi kvenna og komi í veg fyrir að konur njóti að fullu réttinda sinna og frelsis.

Yfirlýsingin er fyrsta skrefið í mannréttindabaráttu kvenna sem tekur eingöngu á ofbeldi gegn konum. Hugtakið ofbeldi gegn konum er skilgreint sem „ofbeldi á grundvelli kynferðis sem leiðir til, eða gæti leitt til, líkamlegs, kynferðislegs eða sálræns skaða eða þjáninga kvenna, einnig hótun um slíkt, þvingun eða handahófskennd svipting frelsis, bæði í einkalífi og á opinberum vettvangi.³ Í 2. gr. yfirlýsingarinnar er hugtakið svo skilgreint frekar. Sú skilgreining er mjög víð eins og sjá má.

Ofbeldi gagnvart konum felur í sér, en er þó ekki takmarkað við, eftirfarandi:

- a) líkamlegt, kynferðislegt og sálrænt ofbeldi innan fjölskyldunnar, meðal annars barsmíðar, kynferðislegt ofbeldi gagnvart stúlkum á heimili, ofbeldi tengt heimanmundi, nauðgun í hjónabandi, skaði á kynfærum stúlkna og aðrar hefðir sem eru skaðlegar konum, ofbeldi annars en maka og misnotkun í gróðaskyni;
- b) líkamlegt, kynferðislegt og sálrænt ofbeldi í þjóðfélaginu almennt, meðal annars nauðganir, kynferðislegt ofbeldi, kynferðisleg áreitni og hótanir á vinnustað, í menntastofnunum og annars staðar, þrælasala kvenna og þvingun til vændis;
- c) líkamlegt, kynferðislegt og sálrænt ofbeldi stjórnvalda eða framið með samþykki stjórnvalda, hvar sem slíkt á sér stað.

Konur eiga rétt á að vera lausar við hvers konar mismunun samkvæmt yfirlýsingunni og er það liður í að þær fái að njóta að fullu allra mannréttinda og grundvallarfrelsis til jafns við aðra. Eins og áður hefur komið fram hefur alþjóðasamfélagið viðurkennt að ofbeldi gegn konum komi í veg fyrir að þær njóti fulls jafnréttis á við aðra og því mikilvægt að ríki hlutist til um að slíkt ofbeldi verði upprætt. Ríki eru hvött til að fordæma allt slíkt ofbeldi með því að gera ýmis konar ráðstafanir sem taldar eru upp í 4. gr. Sú grein er mjög ítarleg og kemur þar m.a. fram að fullgilding CEDAW samningsins sé fyrsta skrefið. Ef ríki hafa nú þegar fullgilt samninginn, eiga þau að ráðast í að draga til baka fyrirvara sem gerðir hafa verið við undirskrift hans. Auk þess að láta af ofbeldi gagnvart konum, er talið brýnt að refsar fyrir ofbeldi, hvort sem ríkið eða einstaklingur eiga sök þar á. Lögð er rík áhersla á að þolendur ofbeldis hafi góðan aðgang að réttarkerfinu og réttur þeirra til að sækja bætur komi skýrt fram.

³ Sjá: 1. gr yfirlýsingarinnar.

Stjórnvöld þurfi að efla forvarnir og setja aðgerðaáætlanir til að berjast gegn og uppræta ofbeldi gegn konum og eru þau jafnframt hvött til að sjá til þess að þessi málaflokkur fái ákveðna upphæð af fjárlögum ríkisins í því skyni að tryggja verkefnum og forvarnaráætlunum fjármuni í þeirri starfsemi er lýtur að afnámi ofbeldis gagnvart konum.

Það vekur athygli að í yfirlýsingunni er skírskotað til viðtekinna venja og annarra venja er grundvallast á hugmyndinni um að annað kynið sé óæðra eða æðra og hlutverk kvenna og karla séu fastmótuð.⁴ Ríkin eigi að gera allt sem þarf til að breyta þessum þjóðfélagslegu hegðunarmynstrum karla og kvenna. Þannig er stórt skref stigið í þá átt að kveða niður fordóma og uppræta þá frá grunni.

Aðildarríkjum mannréttindasamninga Sameinuðu þjóðanna, sem skila reglulega skýrslum til viðeigandi nefnda, til að mynda CEDAW nefndarinnar, ber að gefa upplýsingar um ofbeldi gagnvart konum, stöðu mála og hvaða ráðstafanir hafi verið gerðar til að fullnægja skyldum þeirra á grundvelli þessarar yfirlýsingar og annarra mannréttindasamninga.

⁴ 4.gr. yfirlýsingarinnar fjallar um venjur, siði og trúarlegar ástæður sem ríki ættu að forðast að beita fyrir sig og fordæma allt ofbeldi gagnvart konum. Sjá einnig formála yfirlýsingarinnar þar sem allsherjarþingið viðurkennir valdamisvægi kynjanna í gegnum aldirnar.

PEKINGYFIRLÝSINGIN OG AÐGERÐAÁÆTLUN

Pekingyfirlýsingin ásamt aðgerðaáætlun var samþykkt á fjórðu alheimsráðstefnu um málefni kvenna árið 1995 sem haldin var á vegum Sameinuðu þjóðanna. Ísland var eitt þeirra landa sem tók þátt í ráðstefnunni og þó svo yfirlýsingin sé ekki lagalega bindandi er Ísland skuldbundið til að vinna að þeim markmiðum sem fram koma í yfirlýsingunni og aðgerðaáætluninni.

Yfirlýsingin var samþykkt einróma og árangur ráðstefnunnar fékk óvenjumikla alþjóðlega athygli. Umfjöllunarefni aðgerðaáætlunarinnar eru tólf og er eitt þeirra ofbeldi gegn konum. Ofbeldi gegn konum er skýrt á svipaðan hátt og í *Yfirlýsingu um afnám alls ofbeldis gagnvart konum* (1994). Áætlunin er almennt talin marka mikilvæg tímamót á sviði réttinda kvenna hjá Sameinuðu þjóðunum.

Eitt af því mikilvægasta sem fram kemur í yfirlýsingunni og aðgerðaáætluninni eru skyldur ríkisstjórna landanna til að gera ráð fyrir kostnaði við að koma í veg fyrir ofbeldi gegn konum, t.d. með fræðsluherferðum og áætlunum. Við rannsókn mála þarf að hafa í huga samþættingarsjónarmið og áhersla er lögð á jafnréttisþjálfun þeirra sem koma að rannsókn ofbeldismála, til að mynda lögregluþjóna, starfsmanna dómstóla, heilbrigðisþjónustu og við félagsráðgjöf auk þeirra sem sinna málefnum minnihlutahópa, innflytjenda og flóttamanna.

Aðgerðaáætlunin hvetur til rannsókna á orsökum og afleiðingum ofbeldis gegn konum. Hún bendir einnig á að endurhæfing brotamanna sé mikilvægt skref til að koma í veg fyrir endurtekin brot. Áætlunin á það sameiginlegt með CEDAW samningnum að leggja þá skyldu á aðildarríki að berjast gegn misrétti kynjanna sem á rætur að rekja til menningarlegra og trúarlegra hefða. Stjórnvöld eiga að forðast að skírskota til hefðar, siðvenju eða trúarlegs atriðis til þess eins að koma sér hjá skuldbindingum um að uppræta ofbeldi gegn konum. Stjórnvöld eru jafnframt skyldug til að gera ráðstafanir til að koma í veg fyrir ofbeldi gegn konum, m.a. með víðtækri fræðslu. Hlutverk fjölmiðla er mjög mikilvægt samkvæmt aðgerðaáætluninni. Hvatt er til vitundarvakningar varðandi staðalmyndir í fjölmiðlum og hugmyndir um fastmótuð hlutverk kynjanna og þeir jafnframt hvattir til að setja sér viðmiðunar- og siðareglur í allri umfjöllun um konur og ofbeldi gegn þeim. Hlutverk fjölmiðla sé mikilvægt í fræðslu og upplýsingagjöf er varðar orsakir og afleiðingar ofbeldis gegn konum og getur eflt almenna umræðu um málefnið.

Eftir Pekingráðstefnuna ríkti mikil bjartsýni hjá konum heimsins. Loksins voru komin skýr markmið fyrir ríkisstjórnir til að vinna að málefnum kvenna og stuðla að upprætingu misréttis í heiminum.

Árið 2000 var haldið sérstakt allsherjarþing á vegum Sameinuðu þjóðanna í New York. Sú ráðstefna bar nafnið Peking+5 þar sem ræddur var árangur Pekingyfirlýsingarinnar og hvernig tekist hafði til við

að vinna að markmiðum aðgerðaáætlunarinnar. Í kjölfar þeirrar ráðstefnu samþykkti Öryggisráð Sameinuðu þjóðanna sérstaka ályktun 1325/2000 sem fjallar um konur, frið og öryggi en þar er sjónum ekki síst beint að ofbeldi gegn konum á ófriðarsvæðum. Íslenska ríkisstjórnin hefur gefið út áætlun Íslands um framkvæmd ályktunarinnar sem meðal annars er að finna á vef utanríkisráðuneytisins.⁵

⁵ Sjá: http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Framkvamdaaatlun_1325.pdf.

EVROPURÁÐIÐ

Evrópuráðið er alþjóðasamtök 46 ríkja í Evrópu. Það var stofnað 5. maí 1949. Árið 1950 samþykkti ráðið Mannréttindasáttmála Evrópu og stofnaði einnig Mannréttindadómstól Evrópu til að fylgja sáttmálanum eftir.

Ráðherraráð Evrópuráðsins samþykkti árið 2002 tillögu No. R (2002) 5 sem fjallar um vernd kvenna gegn ofbeldi. Til að vinna að markmiðum tillögunnar ákváðu fulltrúar aðildarríkjanna að setja af stað herferð til að berjast gegn ofbeldi gegn konum, þar með talið heimilisofbeldi eða það sem nú er skilgreint sem *ofbeldi í nánnum samböndum*.⁶ Var henni ýtt úr vör 27. nóvember 2006 og stóð fram í júní 2008.

Markmið herferðarinnar var þríþætt. Í fyrsta lagi var ætlunin að auka almenningssvifund um að ofbeldi gegn konum væri brot á mannréttindum og var almenningur hvattur til að berjast gegn því. Í öðru lagi voru aðildarríki hvött til að sýna pólitískan vilja til að bjóða upp á fullnægjandi úrræði sem stuðla að áþreifanlegum árangri í að uppræta ofbeldi gegn konum. Þriðja markmið herferðarinnar var að stuðla að framkvæmd áhrifaríkra aðgerða til að koma í veg fyrir og berjast gegn ofbeldi gegn konum. Aðgerðirnar geta falið í sér setningu laga og framkvæmdaáætlana með vísun til tillögu ráðherraráðs Evrópuráðsins (2002) 5. Gert er ráð fyrir reglulegum úttektum á árangri aðildarríkjanna. Aðildarríki voru ennfremur hvött til að skoða lög sín og aðgerðaáætlanir með það að markmiði að auka stuðning og vernd fyrir þolendur ofbeldis. Lögð var áhersla á mikilvægi tölulegra upplýsinga svo mögulegt væri að meta hvers konar aðgerðir þyrfti að ráðast í, hvar aðildarríkin stæðu sig vel og hvað betur mætti fara.

Þing Evrópuráðsins samþykkti 5. október 2007 ályktun 1582 (2007). Herferðin var um það bil hálfnuð og vildi þingið auka mikilvægi hennar með því að beita sér fyrir innleiðingu á sjö lykilatriðum sem það telur eiga að vera í forgangi. Þessi atriði eru lágmarksskilyrði fyrir fullnægjandi lagasetningu á sviði ofbeldismála gegn konum. Grein 6.6 í ályktuninni telur upp atriðin og eru þau eftirfarandi:

- 6.6.1 Gera ofbeldi í nánnum samböndum refsivert, þar með talda nauðgun í hjónabandi.
- 6.6.2 Líta á ofbeldi af hálfu maka og fyrrverandi maka sem refsibýngjandi ástæðu.

⁶ Í umræðum um kynbundið ofbeldi er nú notað hugtakið *ofbeldi í nánnum samböndum* (e. violence in close relationships) yfir það sem áður var kallað heimilisofbeldi (e. domestic violence). Í ljós hefur komið að ofbeldi fólks í nánnum samböndum nær ekki aðeins til þeirra sem eru í sambúð eða búa saman á heimili, heldur ekki síður til fyrrverandi maka og einnig til þeirra sem eru að hefja samband en búa ekki saman. Þá beinast sjónir einnig að ofbeldi í samböndum samkynhneigðra. Því er rætt um ofbeldi í nánnum samböndum til að ná utan um hin mismunandi tengsl og er það hugtak notað í þessari skýrslu.

- 6.6.3 Koma á fót nægilegum fjölda öruggra neyðarathvarfa.
- 6.6.4 Gera ráðstafanir til þess að hægt sé að fjarlægja ofbeldisfulla maka og vernda þolendur.
- 6.6.5 Tryggja skilvirkan aðgang að dómstólum og þolendavernd.
- 6.6.6 Veita nægilegu fé til þess að hægt sé að fylgja lögnum eftir.
- 6.6.7 Fylgjast með framkvæmd laga um ofbeldi gegn konum sem samþykkt hafa verið á þingi.⁷

Í lok herferðarinnar skiluðu þátttökuríkin skýrslum þar sem fram komu aðgerðir þeirra á því tímabili sem herferðin stóð, hvað breyttist til hins betra og hversu vel markmiðunum var náð. Einnig var spurningum ráðsins varðandi lykilatriðin sjö svarað og kom þá frekar í ljós staða ríkjanna og hversu langt þau voru komin í að tryggja þessum málaflokki fullnægjandi athygli og fjármagn. Meðal þess sem herferðin leiddi í ljós var að meira en helmingur aðildarríkja Evrópuráðsins hefur tekið upp hina svokölluðu *austurrísku leið*. Hún felur í sér að heimilt er að fjarlægja ofbeldismann af heimili til að vernda annað heimilisfólk.

⁷6.6.1 *making domestic violence against women, including marital rape, a criminal offence*
6.6.2 *regarding violence perpetrated between (former) partners as an aggravating circumstance*
6.6.3 *setting up sufficient numbers of safe emergency shelters*
6.6.4 *making provision to remove violent spouses or partners and take out protection orders against perpetrators*
6.6.5 *guaranteeing effective access to the courts and to protection measures for victims*
6.6.6 *allocating sufficient budgetary resources for the implementation of the law*
6.6.7 *monitoring the application of laws on violence against women passed by parliament*

ÍSLAND

Þjóðréttarlegar skuldbindingar

Ísland undirritaði CEDAW samninginn 24. júlí 1980 og fullgilti hann 18. júní 1985. Samningurinn hefur ekki verið lögfestur hér landi, eins og t.d. Mannréttindasáttmáli Evrópu sem lögfestur var með lögum nr. 62/1994. Fullgilding CEDAW samningsins felur í sér að Ísland er skuldbundið að þjóðarétti til að virða og uppfylla ákvæði hans. Staðfest var með tillögu 19 frá CEDAW nefndinni að ofbeldismál væru hluti af samningnum.

Yfirlýsing um afnám alls ofbeldis gagnvart konum sem samþykkt var 20. desember 1993 er ekki lagalega bindandi fyrir Ísland. Hún felur hins vegar í sér þjóðréttarlegar skuldbindingar þar sem Ísland er hluti af Sameinuðu þjóðunum. Allsherjarþingið hefur hvatt til þess að yfirlýsingin verði viðurkennd og virt á alþjóðavettvangi.

Ísland var þáttakandi á fjórðu alheimsráðstefnunni um málefni kvenna sem haldin var í Peking í Kína 4.- 15. september 1995. Ráðstefnan er talin marka tímamót í baráttu gegn misrétti gagnvart konum og eins og áður hefur komið fram voru ofbeldismál meðal málaflokka sem fjallað var um. Með samþykki yfirlýsingarinnar og framkvæmdaáætlunarinnar skuldbatt íslenska ríkið sig meðal annars til að grípa til allra viðeigandi ráðstafana til að koma í veg fyrir og uppræta ofbeldi gegn konum. Meðal þess sem fram kemur í framkvæmdaáætluninni, er skylda stjórnvalda til að leggja fram aðgerðaáætlun um hvernig þau ætli að vinna að markmiðum yfirlýsingarinnar.

Ísland gerðist aðili að Evrópuráðinu 7. mars 1950 og var þar með tólfta ríkið í ráðinu. Evrópuráðið er milliríkjastofnun sem hefur það meðal annars að markmiði að standa vörð um grunvallarreglur réttarríkisins, mannréttindi og fjölflokkalýðræði. Það fjallar um ýmis málefni sem varða evrópskt samfélag og eru ofbeldismálin engin undantekning þar á. Ísland tók þátt í herferð Evrópuráðsins um ofbeldi gegn konum sem lauk í júní 2008.

Íslensk löggjöf

Í samræmi við 18. gr. samningsins um afnám allrar mismununar gagnvart konum, skila íslensk stjórnvöld reglulega skýrslum til CEDAW nefndarinnar um lagalegar, réttarlegar, stjórnarfarslegar og aðrar ráðstafanir sem þau hafa gert til þess að framfylgja ákvæðum samningsins og um þá þróun sem orðið hefur í þessu tilliti. Nefndin hefur ítrekað lýst yfir vonbrigðum sínum með þá staðreynd að samningurinn hefur ekki verið lögfestur hér á landi.⁸ Nefndin tekur jafnframt sérstaklega fram að hún

⁸ Sjá meðal annars. athugasemdir CEDAW nefndarinnar við þriðju og fjórðu skýrslu Íslands.

harmi þá staðreynd að 1. gr. samningsins, þar sem hugtakið mismunun er skilgreint, hafi ekki verið tekin upp í íslensk lög. Bein mismunun er skilgreind í 1. tl. 2. gr. laga nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Þar kemur fram að bein mismunun eigi sér stað þegar einstaklingur fær óhagstæðari meðferð en annar af gagnstæðu kyni við sambærilegar aðstæður. Óbein mismunun er skilgreind í 2. tl. sömu greinar og þar segir að um óbeina mismunun sé að ræða þegar hlutlaust skilyrði, viðmið eða ráðstöfun kemur hlutfallslega verr við annað kynið nema slíkt sé viðeigandi, nauðsynlegt eða réttlætanlegt vegna hlutlægra þátta óháð kyni. Þegar skoðuð er skilgreining CEDAW samningsins um mismunun og hún borin saman við orðskýringar í 2. gr. jafnréttislaga er ljóst að skilgreining samningsins er mun nákvæmari. Skírskotað er til þess að mismununin hafi þau áhrif að konur geti ekki notið eða framfylgt mannréttindum og grundvallarfrelsi á sviði stjórn mála, efnahagsmála, félagsmála, menningarmála, borgaralegra mála eða á sérhverju öðru sviði. Þrátt fyrir jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar⁹, þar sem mismunun er bönnuð, meðal annars á grundvelli kynferðis, og hugtaksskilgreiningar jafnréttislaga er ljóst að hugtakið mismunun gegn konum er hvergi lögfest eins og það kemur fram í CEDAW samningnum. CEDAW nefndin hefur margsinnis ítrekað að ofbeldi gegn konum geti komið í veg fyrir að þær njóti að fullu réttinda sinna og mannfrelsis og því sé mikilvægt að aðildarríki staðfesti þá grundvallarreglu að mismunun á grundvelli kyns, eins og hún er skilgreind í 1. gr. samningsins, sé ekki lögleg.

Í 4. tl. 2. gr. laga nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla kemur fram orðskýring á kynferðislegri áreitni. Þar segir: „Hvers kyns ósanngjörn og/eða móðgandi kynferðisleg hegðun sem er í óþökk og hefur áhrif á sjálfsvirðingu þess sem fyrir henni verður og er haldið áfram þrátt fyrir að gefið sé skýrt í skyn að hegðunin sé óvelkomin. Áreitnin getur verið líkamleg, orðbundin eða táknað. Eitt tilvik getur talist kynferðisleg áreitni ef það er alvarlegt.“ Kynbundið ofbeldi er skilgreint í 5. tl. greinarinnar. Um er að ræða „Ofbeldi á grundvelli kynferðis sem leiðir til, eða gæti leitt til, líkamlegs, kynferðislegs eða sálræns skaða eða þjáningar þolanda, einnig hótun um slíkt, þvingun eða handahófskennda sviptingu frelsis, bæði í einkalífi og á opinberum vettvangi.“

Þrátt fyrir athugasemdir CEDAW nefndarinnar kemur fram í athugasemdum við frumvarp til laga nr. 10/2008 að orðskýringarnar í 2. gr. laganna eigi sér skýrar fyrirmyndir í *Samningnum um afnám allrar mismununar gegn konum* og gerðum Evrópusambandsins sem teknar hafa verið upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið.¹⁰

⁹ Sjá: 65. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands.

¹⁰ Sjá: frumvarp til laga nr. 10/2008, <http://www.althingi.is/alttext/135/s/0149.html>.

Í 6. skýrslu¹¹ íslenskra stjórnvalda til CEDAW nefndarinnar er greint frá breytingum sem gerðar hafa verið á löggjöf og miða að því að berjast gegn ofbeldi gagnvart konum. Refsilöggjöf á Íslandi er varðar kynferðis- og ofbeldisbrot hefur til að mynda verið gerð ókynbundin með breytingum á viðeigandi köflum í almennum hegningarlögum nr. 19/1940. Í lögnum eru ekki um að ræða ákvæði sem taka sérstaklega á ofbeldi gagnvart konum eða kynbundnu ofbeldi, heldur gilda þau hvort sem brotamaðurinn eða brotapolinn er karl eða kona.

Sala á vændi er ekki ólögleg hér á landi, eins og hún var fyrir gildistöku breytingalaga á almennum hegningarlögum sem samþykkt voru 17. mars 2007. Samkvæmt 206. gr. almennra hegningarlaga er ekki ólöglegt að selja eða kaupa vændi. Hins vegar er refsivert að hafa atvinnu eða viðurværi sitt af vændi annarra, það er hórning er refsivert. Jafnframt varðar það allt að 4 ára fangelsi að ginna, hvetja eða aðstoða barn yngra en 18 ára til vændis. Ef einhver stuðlar að því að nokkur maður flytji úr landi eða til landsins í því skyni að hann stundi vændi sér til viðurværis, getur sá hinn sami sætt sömu refsingu. Hver sá sem stuðlar að því með ginningum, hvatningum eða milligöngu að aðrir hafi samræði eða önnur kynferðismök gegn greiðslu eða hefur tekjur af vændi annarra, svo sem með útleigu húsnæðis eða öðru, skal einnig sæta fangelsi allt að 4 árum. Þrátt fyrir að kaup og sala á vændi sé nú lögleg ef þriðji aðili hagnast ekki á viðskiptunum, er ólöglegt að auglýsa opinberlega eftir kynmökum við annan mann gegn greiðslu. Slíkt athæfi getur varðað sektum eða fangelsi allt að 6 mánuðum skv. 5. mgr. 206. gr. laganna.

Við breytingu á kynferðisbrotakafli almennu hegningarlaganna 2007 varð mikil umræða um löggjöf er snýr að vændi. Fyrir breytinguna varðaði það fangelsi allt að tveimur árum að stunda vændi sér til framfærslu. Hins vegar var vændi ekki refsivert nema seljandi stundaði það sér til viðurværis. Jafnframt voru kaup á vændi ekki refsiverð, eingöngu sala þess.¹² Breytingar á vændisákvæði hegningarlaganna hafa áður sætt mikilli umræðu. Skoðanir voru löngum skiptar á því hvaða leið væri réttast að fara og jafnframt hvernig hægt væri að ná sem bestum árangri í baráttunni við að uppræta vændi og glæpi sem óumflýjanlega fylgja vændinu. Í frumvarpi með breytingarlögnum frá 2007 kom fram að „vafasamt væri í samræmi við nútímaviðhorf að refsa fyrir sölu kynlífs þegar báðir aðilar eru fullorðnar manneskjur sem vita hvað þær eru að gera og háttsemin fer fram með fullu samþykki og vilja beggja. Þessi afstaða virðist byggð á því sjónarmiði að vændi eigi að vera frjáls og viljabundin athöfn úr frá viðskiptalegu sjónarmiði. Fólki eigi að vera frjálst að selja líkama sinn til kynlífs á sama

¹¹ Skýrslan nær yfir tímabilið frá 1. apríl 2003 – 31. desember 2006.

¹² Frekari upplýsingar um löggjöfina fyrir breytingu á vændisákvæðinu, sjá m.a. frumvarp með breytingarlögum nr. 61/2007, <http://www.althingi.is/alttext/133/s/0020.html>.

hátt og það selur vinnu sína, líkamlega sem andlega.¹³ Það sem virðist þó hafa skipt enn meira máli er fullkomlega andstætt viðhorf sem felur í sér að þeir sem stundi vændi sér til viðurværis séu illa staddir í lífinu og eigi við andleg, líkamleg eða félagsleg vandamál að stríða. Vændi sé stundað vegna neyðar, en ekki vegna áhuga á því að selja líkama sinn og betra sé að aðstoða viðkomandi aðila með því að beita félags- og heilbrigðisúrræðum í stað þess að refsa þeim. Refsing leysi í ekki vandamálið sem leiðir til vændis. Meðal raka fyrir því að refsing fyrir sölu á vændi var afnumin var að þeir sem stunda vændi myndu frekar kæra ofbeldisverk sem þeir verða fyrir, en fyrir breytinguna áttu þeir von á málshöfðun. Einnig sé líklegra að viðkomandi aðilar muni leita sér aðstoðar hvort sem um ræðir í félagsþjónustu- eða heilbrigðiskerfinu.¹⁴ Þó svo að deilt hafi verið um hvort refsa ætti fyrir að stunda vændi sér til viðurværis eða ekki, var ekki ágreiningur um að refsivert ætti að vera að hafa milligöngu um eða hagnýta sér vændi annarra sbr. 2. – 4. mgr. 206. gr.

Í umræðum um breytingar á ákvæðum sem snerta vændi urðu mestar deilur um „sænsku leiðina“ svokölluðu, en hún felur í sér að kaup á vændi séu refsiverð en ekki sala. Tillaga um bann við kaupum á vændi var lögð margsinis fram á Alþingi en fékkst ekki afgreidd þótt ljóst væri samkvæmt könnunum að mikill stuðningur var við slíkt bann. Breyting varð á með nýrri ríkisstjórn veturinn 2009 og var bann við kaupum á vændi samþykkt 17. apríl 2009. Í greinargerð með tillöggunni segir m.a.: Fjöldi umsagna hefur borist um málið þau skipti sem það hefur verið lagt fram og hefur mikill meiri hluti þeirra verið jákvæður um að málið nái fram að ganga. Á síðasta löggjafarþingi bárust allsherjarnefnd Alþingis 12 umsagnir og voru 9 þeirra jákvæðar og einn umsagnaraðili tók ekki afstöðu. Umsagnaraðilar bentu m.a. á að vændi væri ein birtingarmynd kynferðisofbeldis, það væri oftast til komið vegna neyðar og að dæmi væru um það að konur hér á landi hefðu verið neyddar til vændis. Bann við kaupum á vændi sendir jafnframt þau skilaboð í samfélagið að það sé litið alvarlegum augum að kaupa sér aðgang að líkama fólks og að ekki sé ásættanlegt á Íslandi að nýta sér neyð annarra í kynferðislegum tilgangi. Þeir umsagnaraðilar sem ekki skiluðu jákvæðum athugasemdum bentu einna helst á að sú leið að gera kaup á vændi refsivert væri umdeilanleg og ekki sönnur á því að hún væri betur til þess fallin en önnur refsíákvæði að stemma stigu við vændi. Mannréttindaskrifstofa Íslands bendir þó í umsögn sinni á rannsókn sem sænska félagsmálaráðuneytið lét gera árið 2007. Þar segir að jákvæðar afleiðingar sænsku laganna sem gerðu kaup á vændi refsíákvæmt séu m.a. þær að götuvændi hafi minnkað og löggjöfin hafi fyrirbyggjandi áhrif þannig að ungar stúlkur leiðist síður út í vændi. Í umsögn Rannsóknastofu Háskóla Íslands í kvenna- og kynjafræðum kom fram að mikill aðstöðumunur væri á kaupanda og seljanda vændis þar

¹³ Sjá athugasemdir við lagafrumvarpið, V. kafli sem fjallar um vændi 206. gr. alm. hgl.

¹⁴ Sjá skýrslu nefndar dómsmálaráðherra frá 16. apríl 2002.

sem kaupandi hefði val um hvort hann kaupir vændið en seljandi þess hefur sjaldnast sama val þar sem vændi væri oft stundað vegna neyðar. Þá segir þar jafnframt að „erlendar rannsóknir hafa leitt í ljós að stærsti hluti eftirspurnar eftir vændi séu karlmenn sem „prófi“ í fáein skipti en hætti svo að kaupa vændi. [...] Ef kaup á vændi verða gerð refsiverð má fastlega búast við því að umtalsvert færri „prófi“ að kaupa vændi og þar af leiðandi myndi eftirspurnin minnka umtalsvert.“¹⁵ Ísland varð þar með þriðja ríkið í heiminum til að gera kaup á vændi refsivert.

Mansal er hluti af skipulagðri glæpastarfsemi og hafa stjórnvöld ákveðið að taka harðar á slíkum glæpum. Lög nr. 46/2006 um breytingu á lögreglulögum nr. 90/1996 voru samþykkt 2. júní 2006. Eftir breytinguna segir að ríkislögreglustjóri starfræki rannsóknardeild og greiningardeild sem meðal annars leggur mat á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi. Í frumvarpi með lögum nr. 46/2006 kemur fram að ógn sem stafar af alþjóðlegri og skipulagðri glæpastarfsemi hafi vaxið hratt á undanförunum árum og að mikilvægt sé að lögreglan gegni því starfi að gæta að öryggi ríkisins og borgaranna. Með því að auka hlutverk greiningardeildar ríkislögreglustjóra eru stjórnvöld að svara kalli alþjóðayfirlýsinga og samninga um hertari aðgerðir gagnvart skipulagðri glæpastarfsemi. Almennum hegningarlögum hefur einnig verið breytt á þann hátt að ný grein, nr. 227. gr. a. var sett inn í lögin. Þar kemur eftirfarandi fram:

Hverjum þeim sem gerist sekur um eftirfarandi verknað í þeim tilgangi að notfæra sér mann kynferðislega eða til nauðungarvinnu eða til að nema á brott líffæri hans skal refsa fyrir mansal með allt að 8 ára fangelsi:

1. Að útvega, flytja, hýsa eða taka við einhverjum sem beittur er eða hefur verið beittur ólögmati nauðung skv. 225. gr., eða frelsissviptingu skv. 226. gr., eða hótun skv. 233. gr., eða ólögmatum blekkingum með því að vekja, styrkja eða hagnýta sér villu viðkomandi um aðstæður eða annarri ótilhlýðilegri aðferð.

2. Að útvega, flytja, hýsa eða taka við einstaklingi yngri en 18 ára eða láta af hendi greiðslu eða annan ávinning til að afla samþykkis frá þeim sem hefur umsjón með barni. Sömu refsingu skal sá sæta sem tekur við greiðslu eða öðrum ávinningi skv. 2. tölul. 1. mgr.]¹⁾

Í frumvarpi með breytingarlögum er vísað til Palermósamningsins sem samþykktur var á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 15. nóvember 2000.¹⁶ Í bókun við samninginn kemur fram að

¹⁵ Sjá: <http://www.althingi.is/alttext/136/s/0583.html>.

¹⁶ Palermósamningurinn hefur það hlutverk að berjast gegn mansali. Samningurinn inniheldur fyrstu alþjóðlegu skilgreininguna á mansali og mætti því segja að samþykkt hans hafi markað tímamót í baráttunni gegn mansali. Ísland undirritaði samninginn 13. desember 2000 en hann hefur ekki verið fullgildur hér á landi.

tilgangur samningsins og bókunarinnar sé meðal annars að koma í veg fyrir verslun með fólk og þá sérstaklega konur og börn. Bókunin leggur jafnframt þá skyldu á aðildarríki að gera mansal eins og það er skilgreint í samningnum refsivert. Þrátt fyrir að sú háttsemi sem samningurinn lýsir hafi nú þegar verið gerð refsiverð á Íslandi, er sérstök áhersla lögð á þetta brot með tilkomu 227. gr. a. laganna sem jafnframt eykur refsivernd gegn þeim brotum sem þar er kveðið á um.

Nauðgunarhugtaki hegningarlaganna var breytt 2007. Við bættist 2. mgr. 194. gr. er segir að það teljist einnig vera nauðgun að notfæra sér geðsjúkdóm eða aðra andlega fötlun manns til þess að hafa við hann samræði eða önnur kynferðismök, eða þannig er ástætt um hann að öðru leyti að hann getur ekki spornað við verknaðinum eða skilið þýðingu hans. Með sömu breytingarlögum var kynferðislegur löfgaldur hækkaður úr 14 árum í 15 ár. Fyrningarfresti í kynferðisbrotamálum gagnvart börnum var breytt, annars vegar á þann hátt að ef brotamaðurinn er skyldur eða tengdur þolanda á einhvern hátt, fyrnast brot hans ekki og hins vegar að fyrningarfrestur á öðrum kynferðisafbrotum gegn börnum byrjar ekki að líða fyrr en brotapolinn nær 18 ára aldri, en ekki 14 ára eins og áður var.

Ákvæði er varðar andlegt ofbeldi var ekki að finna í hegningarlögunum fyrir 2006 en þá var því breytt. Tekin var upp 233. gr. b sem segir að „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.“ Með sömu breytingarlögum var bætt við 3. mgr. 70. gr. sem segir: „Hafi verknaður beinst að karli, konu eða barni sem eru nákominn geranda, og tengsl þeirra þykja hafa aukið á grófleika verknaðarins, skal að jafnaði taka það til greina til þyngingar refsingunni.“ Ekki var talið nauðsynlegt að lögfesta sérstakt refsíákvæði sem tæki á ofbeldi í nánum samböndum, heldur ákveðið að gera dómendum mögulegt að líta til sérstöðu þessara mála með möguleika á refsíþyngingu fyrir brotamaninn. Ákvæðið gerir ráð fyrir að gerandinn og brotapolinn hafi verið nákomnir á þeirri stundu er verknaðurinn átti sér stað.

Aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar vegna ofbeldis á heimilum og kynferðislegs ofbeldis

Í lok september 2006 samþykkti ríkisstjórn Íslands fyrstu aðgerðaáætlunina vegna ofbeldis á heimilum og kynferðislegs ofbeldis og verður hún í gildi til ársins 2011. Eins og segir á heimasíðu félagsmálaráðuneytisins er markmið áætlunarinnar að „vinna gegn ofbeldi á heimilum og kynferðislegu ofbeldi sem beinist að konum og börnum sem og að bæta aðbúnað þeirra sem orðið hafa fyrir ofbeldi eða eru í áhættuhópi.“ Áætlunin er tvískipt. Annars vegar eru aðgerðir til að draga úr kynferðisofbeldi gegn börnum, hins vegar ofbeldi gegn konum.

Áætlunin byggist á fjórum meginmarkmiðum og felur í sér 37 aðgerðir. Sá hluti hennar sem snýr að ofbeldi gegn konum á að koma í veg fyrir ofbeldi í nánnum samböndum og kynferðislegt ofbeldi gegn konum. Lögð er rík áhersla á forvarnir og að samfélagið í heild átti sig á því að kynbundið ofbeldi sé aldrei réttlætanlegt.

Meðal aðgerða til að koma í veg fyrir kynbundið ofbeldi er öflug fræðsla til almennings og kynningarátak sem stjórnvöld eiga að standa reglulega fyrir í samstarfi við fjölmiðla, frjáls félagasamtök og sveitarfélög. Mikilvægt er talið að auka þekkingu starfsfólks sem í starfi sínu sinnir þolendum kynbundins ofbeldis og þörf er á auknu samstarfi meðal þess. Felst það meðal annars í að mennta þær fagstéttir sem við á, sem og að efla fræðslu innan Lögregluskóla ríkisins um kynbundið ofbeldi. Haustið 2008 kom út bókinn *Ofbeldi í nánnum samböndum*¹⁷ eftir Ingólf V. Gíslason. Hún er einkum ætluð fagstéttum en einnig til kennslu. Sérstakir kaflar eru helgaðir félagsþjónustu, heilbrigðisstarfsfólki, ljósmæðrum og lögreglu.. Bókinni hefur verið dreift til fagstétta um allt land. Það sem vekur ennfremur athygli í áætluninni er aðgerð sem miðar að því að safna reglulega tölfraeðiupplýsingum um kynbundið ofbeldi frá heilbrigðisstofnunum, félagsmálayfirvöldum, löggæslu og ákærvaldi, en CEDAW nefndin hefur ítrekað bent á skort á tölfraeðilegum upplýsingum frá íslenskum stjórnvöldum er varða ofbeldi gegn konum. Haustið 2008 hófst viðamikil rannsókn á ofbeldi gegn konum og er hún í tveimur hlutum. Fyrri hlutinn felst í ítarlegri spurningakönnun eftir úrtaki úr þjóðskrá en í hinum síðari er aflað gagna frá þeim sem í vinnu sinni í heilbrigðisþjónustu, félagsþjónustu, barnavernd, skólum og í lögreglunni geta orðið varir við að konur séu þolendur ofbeldis eða að börn búi við ofbeldi gegn móður sinni. Fyrstu niðurstöður eru væntanlegar vorið 2009. Þá má nefna að unnið er að aðgerðaáætlunum gegn kynbundnu ofbeldi fyrir sveitarfélög í landinu en þau koma að málaflöknum með margvíslegum hætti, t.d. í gegnum félagsþjónustuna. Þá hefur neyðarkort sem m.a. er ætlað erlendum konum verið endurnýjað.

Nálgunarbann er úrræði sem felur í sér að brotamaður má ekki koma á ákveðinn stað eða svæði, setja sig í samband við eða heimsækja þann sem er verndaður af banninu. Með því að setja á slíkt bann er leitast við að vernda þolendur ofbeldis og koma í veg fyrir áframhaldandi ofbeldi. Eins og löggjöfin er í dag er það einungis lögreglan sem getur krafist nálgunarbanns og verður að gera það fyrir dómi. Í aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar er hins vegar lagt til að ákvæði um nálgunarbann í lögum nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála verði endurskoðað, með það í huga hvort heimila eigi lögreglu að leggja á nálgunarbann þegar um bráðatilvik er að ræða, eins og oft er í þeim tilvikum þar sem ofbeldi í nánnum samböndum á sér stað. Slík breyting var til umræðu á haustþingi Alþingis 2008 en var ekki samþykkt.

¹⁷ Ingólfur V. Gíslason. 2008. *Ofbeldi í nánnum samböndum*. Félags- og tryggingamálaráðuneytið.

Aðgerðaáætlunin tiltekur það markmið að styrkja meðferðarúrræði fyrir gerendur og rjúfa þannig vítahring ofbeldis. Verkefnið *Karlar til ábyrgðar*, sem hleypt var af stokkunum 1998, og aftur árið 2006 eftir fimm ára hlé, felur í sér meðferðarúrræði fyrir karla sem beita maka sína ofbeldi. Meðferðin felur í sér bæði hópmeðferð og einstaklingsmeðferð hjá sérfræðingum. Ber að taka það fram að þátttaka í meðferðinni er ákvörðun brotamanns og er ekki um að ræða skyldumeðferð. Samkvæmt aðgerðaáætluninni á að skoða hvort hugsanlega verði hægt að nýta samskonar aðferðir í meðferð gerenda kynferðisofbeldis, það er að segja hvort sú reynsla og þjónusta sem stendur til boða geti að einhverju leyti hvatt aðra gerendur til að leita sér aðstoðar. Ennfremur er lagt til í aðgerðaáætluninni að gerendur geti gengist undir meðferð á meðan á fangelsisvist stendur. Slík meðferð myndi vafalaust hjálpa við endurhæfingu þeirra brotamanna sem dæmdir hafa verið fyrir kynbundið ofbeldi og gæti komið í veg fyrir að þeir leiti í sama farið eftir afplánun refsingar. Til að auka á mikilvægi slíkrar meðferðar mætti hugsanlega gera hana að hluta refsingar þannig að þeir sem hafa verið dæmdir til fangelsisvistar gangist undir viðeigandi meðferð meðan á afplánun stendur.¹⁸

¹⁸ Frekari úrræði eru í aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar vegna ofbeldis á heimilum og kynferðislegs ofbeldis sem finna má meðal annars á vef félagsmálaráðuneytisins. Má nefna áætlun um tillögur Landspítala – háskólasjúkrahúss um hvernig megi styrkja Neyðarmóttöku vegna nauðgana.

Herferð Evrópuráðsins – Ofbeldi gegn konum

Eins og kemur fram fyrir í skýrslu þessari¹⁹ tók Ísland þátt í herferð Evrópuráðsins um ofbeldi gegn konum. Í lokaskýrslu aðildarríkjanna er svarað spurningum um lykilatriðin sjö sem Evrópuráðið ákvæð að beina sjónum að.

Í lokaskýrslu Íslands kemur fram að ekki eru allar tegundir ofbeldis gegn konum refsiverðar. Bent er á að refsilöggjöf á Íslandi sé kynlaus og að ekki sé neinn lagabálkur sem fjalli sérstaklega um ofbeldi gegn konum. Í almennum hegningarlögum nr. 19/1940, með síðari breytingum, kemur fram að líkamsárásir, nauðganir, sífjaspell, kynferðisleg áreitni, hótanir um ofbeldi, fjarlæging kynfæra að einhverju eða öllu leyti (umskurður eða limlestingar á kynfærum kvenna) og ólögmat frelsissvipting eru allt refsiverðir verknaðir. Hins vegar sé ekki að finna neitt ákvæði er fjalli um andlegt og tilfinningalegt ofbeldi að öðru leyti en það sem finna má í 233. gr. b sömu laga. Til þess að ákvæðið eigi við, þarf að vera um stórfelldar ærumeiðingar að ræða í skilningi laganna. Ekki er sérstaklega tekið á svokölluðum heiðursmorðum í almennum hegningarlögnum. Hins vegar þykir ljóst að ofbeldi sem framið er í skjóli heiðurs er refsiverður verknaður eins og annað ofbeldi. Að fremja morð eða annan glæp í skjóli heiðurs er þannig ekki talin refsilækkunarástæða í íslenskum lögum.

Ofbeldi sem framið er af maka eða fyrrverandi maka er litið alvarlegri augum en ofbeldi gegn ókunnugum með tilkomu áðurnefndrar 3. mgr. 70. gr. almennra hegningalaga. Í þeirri lagagrein er gert ráð fyrir að refsingu megi þyngja ef svo vill til að verknaður hafi beinst að einhverjum nákomnum gerandanum.

Í íslensku réttarkerfi er hvorki að finna sérstaka dómstóla er taka á ofbeldi í nánnum samböndum né sérstakan saksóknara. Mál er varða slíkt ofbeldi fara í sama farveg og önnur ofbeldismál. Hins vegar er að finna sérstaka deild hjá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu sem fjallar um kynferðisofbeldi. Sú deild aðstoðar einnig lögreglu utan höfuðborgarsvæðisins, sé þess óskað, í málum er tengjast kynferðislegu ofbeldi.

Fjórdá og fimmta lykilatriði herferðarinnar voru annars vegar að til staðar væri neyðarlína og símaráðgjöf fyrir þolendur ofbeldis í nánnum samböndum sem opin væri allan sólarhringinn og hins vegar að pláss í kvennaathvörfum væru eitt á hverja 7500 íbúa. Neyðarlína er til staðar og símaráðgjöf er hægt að fá allan sólarhringinn hjá Kvennaathvarfinu í Reykjavík. Pláss í Kvennaathvarfinu eru hins vegar einungis 16. Áætlað er að þeim muni fjölga í 20 á næstunni, en samt

¹⁹ Sjá kafla um Evrópuráðið hér að framan

sem áður er það einungis helmingur af fyrrnefndum viðmiðunartölum Evrópuráðsins um rými í kvennaathvörfum.

Herferð Evrópuráðsins fjallaði að miklu leyti um söfnun tölulegra upplýsinga um þolendur ofbeldis í nánum samböndum. Eins og áður hefur komið fram er ekki virk upplýsingaöflun á Íslandi í dag en samkvæmt aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar er það á döfinni að safna saman öllum helstu upplýsingum um umfang kynbundins ofbeldis.

Síðasta lykilatriðið fjallar um hvort að litið sé á ofbeldi gegn konum sem brot á mannréttindum í löggjöf viðkomandi lands. Hér á landi kemur hvergi fram að kynbundið ofbeldi brjóti gegn mannréttindum þeirra sem fyrir því verða þrátt fyrir yfirlýsingar CEDAW samningsins, tillögum CEDAW nefndarinnar og nú síðast Evrópuráðsins.

HIN NORÐURLÖNDIN

Þjóðréttarlegar skuldbindingar

Eins og Ísland, eru önnur Norðurlönd einnig aðilar að CEDAW samningnum. Danmörk undirritaði samninginn 17. júlí 1980 og fullgilti hann þremur árum síðar, 21. apríl 1983. Finnland undirritaði samninginn einnig 17. júlí 1980 en fullgilti hann ekki fyrr en 6 árum síðar eða 4. september 1986. Undirritun Noregs átti sér jafnframt stað 17. júlí 1980 en norsk stjórnvöld fullgiltu hann 21. maí 1981. Svíþjóð var hins vegar fyrst Norðurlandanna til að undirrita og fullgilda samninginn, en hann var undirritaður 7. mars 1980 og fullgiltur 2. júlí sama ár.

Yfirlýsing um afnám alls ofbeldis gagnvart konum hefur sömu stöðu varðandi hin Norðurlöndin og hún hefur á Íslandi, það er að segja hún felur í sér þjóðréttarlegar skuldbindingar fyrir þau ríki sem eru aðildarríki Sameinuðu þjóðanna. Öll Norðurlöndin voru þátttakendur á fjórðu alheimsráðstefnunni um málefni kvenna sem haldin var í Peking 1995. Yfirlýsing sú og aðgerðaáætlun sem þátttökuríkin samþykktu er ekki lagalega bindandi eins og alþjóðasamningur, en skuldbindur samt sem áður aðildarríkin til að vinna að upplýstum markmiðum yfirlýsingarinnar.²⁰

Danmörk, Noregur og Svíþjóð voru á meðal þeirra tíu ríkja sem stofnuðu Evrópuráðið

5. maí 1949. Finnland varð hins vegar tuttugasta og þriðja ríkið til að ganga í ráðið þann 5. maí 1989. Öll löndin tóku þátt í herferð Evrópuráðsins um ofbeldi gegn konum sem stóð frá nóvember 2006 og lauk með ráðstefnu í júní 2008.

²⁰ Sjá frekari útlistun í kaflanum *Pekingyfirlýsingin og aðgerðaáætlun*.

DANMÖRK

Löggjöf í Danmörku

Danska stjórnarskráin er lögfest í stjórnskipunarlögum danska konungsveldisins frá júní 1953. Hvergi er þar að finna ákvæði um jafnrétti kynjanna heldur er kynjajafnrétti lögfest með fjórum mismunandi lagabálkum. Lög þessi eru bindandi fyrir bæði opinbera- og einkageirann og þannig hefur verið stefnt að því að jafnrétti kynjanna sé að öllu leyti virt. Allt frá 1976 hafa stjórnvöld unnið að því að betrubæta lög og reglur er gilda um jafnan rétt karla og kvenna og því má segja að jafnrétti sé ein af grundvallarreglum ríkisins.²¹

Dönsku jafnréttislögin skilgreina beina og óbeina mismunun á mjög svipaðan hátt og gert er í íslensku lögunum. Einnig er kynferðisleg áreitni skilgreind. Hún er ekki tilgreind sem refsiverð, en við mat á hvort um kynferðislega áreitni hafi verið að ræða, er samband þess sem áreitir og þolandans skoðað nánar. Ef kynferðisleg áreitni felur hins vegar í sér refsiverðan verknað, getur verið um brot á dönsku hegningarlögunum að ræða. Þolendur kynferðislegrar áreitni geta átt rétt á bótum, en þegar þær eru ákvarðaðar er meðal annars horft til eðlis sambands brotþola og brotamanns.

Með breytingum á dönsku hegningarlögunum 17. mars 1999 voru kaup og sala á vændi ekki lengur ólögleg. Danir hafa ekki tekið upp sænsku leiðina og vændi sem slíkt hefur verið löglegt síðan breytingarlögin tóku gildi. Það er hins vegar ólöglegt að hafa viðurværi af vændi, það er að segja viðkomandi verður að hafa aðalviðurværi sitt af öðru heldur en sölu á vændi. Kynferðislegur lögaldur í Danmörku er sá sami og á Íslandi, 15 ára, en þegar kemur að vændi þarf viðkomandi að hafa náð 18 ára aldri. Kaup á vændi af aðila sem hefur ekki náð 18 ára aldri eru refsiverð samkvæmt dönskum hegningarlögum og skv. 223. gr. a getur það varðað allt að 2 ára fangelsi.²² Vændi í Danmörku fer að miklu leyti fram á „nuddstofum“ og auglýsingar fyrir sölu á vændi er oftast að finna að miklu leyti á internetinu. Mikil umræða hefur farið fram í Danmörku um sænsku leiðina og hvort rétt væri að taka hana upp þar í landi, það er að segja að gera kaup á vændi refsiverð. Danskri andstæðingar sænsku leiðarinnar hafa dregið í efa að aðferð Svía hafi í raun skilað góðum árangri og benda á rannsóknir sem hafi sýnt að þrátt fyrir að dregið hafi úr götuvændi í Svíþjóð hafi dulið vændi aukist. Þar af leiðandi sé erfitt að meta hversu vel sænsku lögin hafi reynst.²³ Ríkislögreglustjórnin í Danmörku kynnti í september 2006 áætlun til að styrkja aðgerðir gegn glæpamönnum sem stjórna vændi. Byggir

²¹ Sjá frekari upplýsingar um dönsku jafnréttislöggjöfina í sjöundu skýrslu danskra stjórnvalda til CEDAW nefndarinnar.

²² Sjá 24. kafla dönsku hegningarlögunna *Forbrydelser mod kønssædeligheden*.

²³ Athugasemdir við frumvarp til breytingarlaga nr. 61/2007, breytingar á kynferðisbrotakafli almennu hegningarlögunna.

sú áætlun á 10 aðgerðum sem hver um sig beinist að mismunandi hliðum vændis. Í skýrslu sem birt var í mars 2008 og fjallar um stöðu aðgerðaáætlunarinnar eins og hún var eftir árið 2007 kemur fram að vel hafi gengið að vinna að markmiðum hennar og að vændiskonum hafi í raun fækkað frá því sem áður var.²⁴

Dönsk stjórnvöld skila reglulega inn skýrslum til CEDAW nefndarinnar eins og samningurinn gerir ráð fyrir. Í sjöundu skýrslu þeirra koma fram ýmsar aðgerðir sem ráðist hefur verið í til að vinna að upprætingu á ofbeldi gegn konum.

Mansal er refsivert samkvæmt dönskum hegningarlögum. Í 262. gr. a er fjallað ítarlega um mansal og er sú lagagrein að flestu leyti sambærileg við 227. gr. a íslensku hegningarlaganna. Samkvæmt íslenskum lögum getur hver sú þátttaka í mansali sem lýst er í lagaákvæðinu varðað allt að 8 ára fangelsi og það sama gildir í Danmörku. Til að berjast gegn áframhaldi uppgangi mansals í Danmörku, hefur ríkisstjórnin sett fram nokkrar aðgerðaáætlanir. Sú nýjasta var kynnt árið 2007 og stendur til ársins 2010. Markmið þeirrar áætlunar er að vernda fórnarlömb mansals og sjá til þess að þau fái viðeigandi meðferð og úrræði. Samstarfsaðilar þessarar áætlunar eru heilbrigðisráðuneytið, innflytjendaráðuneytið, dómsmálaráðuneytið, félagsmálaráðuneytið og jafnréttismálaráðuneytið og hefur verið ákveðið að verja 80 milljónum danskra króna til að vinna að framkvæmd hennar.²⁵

Samkvæmt 216. gr. danskra hegningarlaga er nauðgun glæpur sem getur varðað allt að 8 ára fangelsi, en 12 árum ef um sérstaklega ofbeldisfullan verknað er að ræða. Hugtaksskilgreining laganna felur einnig í sér að það teljist nauðgun ef þolandinn er í þannig ástandi að hann geti ekki spornað við verknaðinum. Þetta ákvæði er fyllilega sambærilegt ákvæði íslensku laganna.

Ekki er fjallað um andlegt ofbeldi í sér lagabálki heldur er það skilgreint sem glæpur í hegningarlögunum, nánar tiltekið í 213. gr. þeirra. Þar kemur fram að hver sá sem móðgar eða smánar maka sinn, barn eða annan nákominn aðila undir 18 ára aldri sem hann er skyldur eða tengdur, eða viljandi hunsar skyldur sínar til að sjá þeim farborða og framfleyta, eða veldur því að viðkomandi aðilar þjáist vegna neyðar eða hættu, getur átt á hættu að vera dæmdur í allt að tveggja ára fangelsi. Ekki er gerð krafa um að verknaðurinn feli í sér stórfelldar ærumeiðingar eins og í íslensku hegningarlögunum, heldur er um refsiverðan verknað að ræða ef viðkomandi viljandi eða

²⁴ Sjá: *Strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd*, birt 29. september 2006. http://www.justitsministeriet.dk/fileadmin/downloads/Pressemeddelelser/Strategi_for_en_styrket_politimaesig_indsats_mod_prostitutionens_bagmaend.pdf.

²⁵ Meðal þess sem fórnarlömbum mansals stendur til boða í Danmörku er að snúa aftur til upprunalands af fúsum og frjálsum vilja. Áður en það á sér stað er þeim hins vegar boðin ýmis konar aðstoð sem styrkja á stöðu þeirra þegar heim kemur og koma í veg fyrir að þau verði aftur fórnarlömb mansals.

með vanrækslu móðgar eða smánar maka sinn eða annan fjölskyldumeðlim. Líkamlegt ofbeldi er að sjálfsögðu einnig refsivert eins og fram kemur í 244. og 245. gr hegningarlaga. Frá júlí 2004 hefur danska lögreglan haft heimild til að vísa ofbeldismanni frá heimili að uppfylltum vissum skilyrðum. Til þessa ráðs er gripið í þeim tilvikum þegar ofbeldismaðurinn er grunaður um brot á 210., 213. eða 266. gr. hegningarlaga og er það gert til að koma í veg fyrir frekara ofbeldi gagnvart öðrum heimilismeðlimum.²⁶ Hér er um að ræða afbrigði af því sem kallað er austuríska leiðin en hún felur í sér heimild til að fjarlægja ofbeldismann af heimili. Ákvörðun um brottvísun af heimili og nálgunarbann tekur lögreglustjóri í því sveitarfélagi sem brotamaðurinn á heimili. Sá sem lúta þarf nálgunarbanninu getur að sjálfsögðu kært ákvörðun lögreglustjórans til viðkomandi héraðsdóms, skv. 6. gr. laga nr. 499/2004.

Aðgerðaáætlun dönsku ríkisstjórnarinnar vegna ofbeldis gegn konum og börnum

Danska ríkisstjórnin kynnti sína fyrstu aðgerðaáætlun til að uppræta ofbeldi gegn konum árið 2002. Sú áætlun gildi til ársins 2004 og er almennt talið að hún hafi opnað umræðuna varðandi ofbeldi í nánnum samböndum og gert það sýnilegra. Í aprílmánuði 2005 kynnti jafnréttisráðherra Danmerkur nýja áætlun sem gildir frá 2005 til 2008. Markmið hennar er það sama og fyrri áætlunar, en hins vegar beinist nýja áætlunin einkum að því að koma algjörlega í veg fyrir heimilisofbeldi/ofbeldi gegn konum með því að virkja bæði kynin í umræðunni og bjóða uppá fræðslu og kynningarefni. Stjórnvöld hafa ennfremur varið 60 milljónum danskra króna til að vinna að markmiðum áætlunarinnar. Fimmtán milljónum danskra króna hefur einnig verið lofað á árunum 2007-2010 til að styrkja endurhæfingarmeðferð karlmanna sem gerst hafa sekir um ofbeldi í nánnum samböndum. Auk þessarar áætlunar og þeirra áætlana sem minnst hefur verið á hér að framan og fjalla um aðgerðir gegn skipulögðu vændi og mansali, hefur ríkislögreglustjórinn kynnt aðgerðaáætlun sem beinist að því að styrkja enn frekar þær deildir lögreglunnar sem rannsaka glæpi sem framdir hafa verið vegna afbrýðissemi. Aðgerðaáætlun þessi á að vinna að frekari samvinnu á milli þeirra yfirvalda er koma að brottvísunum af heimilum og nálgunarbönnum.

Herferð Evrópuráðsins – Ofbeldi gegn konum

Danir tóku þátt í herferð Evrópuráðsins, eins og Íslendingar, og í lokaskýrslu þeirra komu fram upplýsingar um frekari aðgerðir sem dönsk stjórnvöld hafa gripið til í þeim tilgangi að ná markmiðum herferðarinnar.

²⁶Lov nr. 449 af 09/06/2004. *Lov om bortvisning og beføjelse til at meddele tilhold m.v.*

Í lokaskýrslu Danmerkur kemur fyrst og fremst fram að allar gerðir ofbeldis gegn konum eru refsiverðar samkvæmt dönskum hegningarlögum. Limlestingar á kynfærum kvenna er refsiverður verknaður skv. 245. gr. a og enn fremur hefur lögum verið breytt á þann hátt að hægt er að dæma danska ríkisborgara og aðra sem búa í Danmörku fyrir að fremja eða aðstoða við slíkar aðgerðir erlendis, jafnvel þótt slíkur verknaður sé ekki brot á gildandi lögum í því landi sem hann átti sér stað. Brot á ákvæðinu getur varðað allt að 6 ára fangelsi. Ákvæði 244. gr. laganna fjallar um ofbeldi gagnvart maka, börnum eða öðrum skyldum einstaklingi og nær einnig yfir andlegt ofbeldi. Verknaðurinn þarf ekki að fela í sér stórfelldar ærumeiðingar eins og ákvæði íslensku hegningarlaganna gerir ráð fyrir. Hins vegar vekur athygli að ofbeldi sem framið er af maka eða fyrrverandi maka veldur ekki þyngri refsingum en ofbeldi gegn ókunnugum eins og gildir á Íslandi eftir tilkomu 3. mgr. 70. gr. hegningalaga.

Réttarkerfið í Danmörku líkist því íslenska að því leyti að mál sem varða ofbeldi í nánnum samböndum eða annað kynbundið ofbeldi fá ekki sérmeðferð hjá dómstólum, heldur eru þau meðhöndluð á sama hátt og önnur ofbeldismál. Hins vegar er leyfilegt að hafa réttarhöld lokuð til að vernda þolendur og einkalíf þeirra. Það sama gildir á Íslandi sbr. 8. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála. Neyðarlína er opin allan sólarhringinn alla daga ársins og í Danmörku er að finna 45 athvörf fyrir konur og börn er hafa verið þolendur ofbeldis. Pláss í athvörfum eru 355 fyrir konur og 396 fyrir börn sem gera alls 20 pláss fyrir hverjar 100.000 konur í viðkomandi aldursflokkum.

Danir standa Íslendingum framar að því leyti að söfnun tölulegra upplýsinga er í fullum gangi, en ekki bara á döfinni. Hægt er að nálgast skýrslur frá árunum 2004 og 2007 á internetinu þar sem finna má upplýsingar um fjölda kvenna sem verða fyrir ofbeldi af hendi maka, fjölda dómsmála o.fl.²⁷ Ekki er litið á ofbeldi í nánnum samböndum sem brot á mannréttindum í danskri löggjöf. Það sama gildir í Danmörku eins og á Íslandi, að þrátt fyrir margskonar yfirlýsingar alþjóðasamfélagsins um að ofbeldi gegn konum komi í veg fyrir að þær geti að fullu notið sjálfsagðra mannréttinda hefur skrefið ekki verið stigið til fulls.

²⁷ Sjá: <http://ligeuk.itide.dk/files/PFD/Mensviolence.pdf> og http://ligeuk.itide.dk/files/PDF/statistics_violence_2007.pdf.

FINNLAND

Löggjöf í Finnlandi

Ný stjórnarskrá tók gildi í Finnlandi 1. mars 2000 og í henni er sérstakt ákvæði um jafnrétti kynjanna. Nýja stjórnarskráin kveður á um jafnrétti og að ekki sé heimilt að mismuna fólki, m.a. á grundvelli kyns.²⁸ Stjórnvöld tóku fram í þriðju skýrslu þeirra til CEDAW nefndarinnar að við endurskoðun á jafnréttisákvæði stjórnarskrárinnar hafi verið tekið mið af grundvallarreglu CEDAW samningsins sem bannar alla mismunun kynjanna. Þegar ákvæðið er skoðað er það hins vegar ljóst að reglan, eins og CEDAW samningurinn gerir ráð fyrir að hún sé, er ekki að fullu lögfest í finnsku stjórnarskránni þrátt fyrir almennt bann um mismunun kynjanna.

Í lögum nr. 690/1986 um jafnrétti kynjanna er bæði bein og óbein mismunun skilgreind með mjög svipuðum hætti og í íslensku og dönsku lögumum. Ennfremur er að finna skilgreiningar á hugtökum í lögum nr. 21/2004 er fjalla um bann við mismunun, meðal annars á grundvelli aldurs, kynhneigðar eða kynþáttar. Ákvæði er varðar kynferðislega áreitni er einnig að finna í jafnréttislögum finnsku sem er sambærilegt við ákvæði íslensku laganna. Athygli vekur að ef starfsmaður hefur tilkynnt vinnuveitanda eða menntastofnun um kynferðislega áreitni sem hann hefur orðið fyrir og viðkomandi stofnun eða vinnuveitandi hefur ekki gert viðeigandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir áframhaldandi áreitni, hefur vinnuveitandinn gerst sekur um mismunun í skilningi finnsku jafnréttislaganna.

Í Finnlandi eru ákvæði um vændi í 20. kafla finnsku hegningarlöggjafanna. Kaup og sala á vændi er ekki refsiverð í Finnlandi, en hins vegar er hórmang brot á lögum skv. 9. gr. 20. kafla laganna. Jafnframt er ekki löglegt að kaupa eða selja vændi á opinberum stöðum skv. lögum nr. 612/2003. Kynferðislegur lögaldur í Finnlandi er 16 ár, sbr. 6. gr. 20. kafla, en þegar um vændiskaup er að ræða, getur kaupandi þess átt á hættu að vera dæmdur í allt að árs fangelsi ef seljandinn var yngri en 18 ára. Finnar ákváðu að fara ekki sænsku leiðina í löggjöf er varðar vændi. Þeir tóku að hluta til sama pól í hæðina og íslensk stjórnvöld, það er að segja að þeir sem leiddust út í vændi gerðu það í flestum atvikum vegna neyðar og því væri eðlilegra að reyna að hjálpa þeim einstaklingum félagslega í stað þess að refsa þeim. Að gera vændisölu og –kaup refsiverð gæti einnig haft þau áhrif að í stað þess að uppræta sölu á vændi myndi hún færast meira í undirheimana og ef til vill verða stærri hluti af skipulagðri glæpastarfsemi en sú ályktun var meðal annars byggð á umræðum í Svíþjóð, Danmörku og Noregi eftir að Svíar gerðu kaup á vændi refsiverð. Finnsku löggin eru einnig skýr um að kaup á vændi séu ekki lögleg ef grunur leikur á að seljandinn sé fórnarlamb mansals. Mikil gagnrýni hefur verið á þetta ákvæði laganna og hefur verið bent á hversu erfitt sé að fylgja því eftir. Finnsk stjórnvöld gera það að

²⁸ 6. gr. stjórnarskrár Finnlands nr. 731/1999.

markmiði sínu að virkja karlmenn í umræðu um mansal og vændi og vænta þess að það hafi fyrirbyggjandi áhrif.

Mansal er mikið áhyggjuefni finnskra stjórnvalda sem og CEDAW nefndarinnar, en hún hefur ítrekað bent á aukningu á mansali á konum og tengingu þess við sívaxandi alþjóðlegan kynlífsiðnað.²⁹ Hefur nefndin hvatt finnsk stjórnvöld til að grípa til frekari aðgerða til að vinna bug á þessu vandamáli. Í 25. kafla finnsku hegningarlaganna er að finna ákvæði er snúa að frelsissviptingu og mansali. Þrátt fyrir bann við hórangi, er vændi að mestu leyti stundað sem hluti af skipulagðri glæpastarfsemi samkvæmt upplýsingum frá lögregluyfirvöldum í Finnlandi.³⁰ Konur eru seldar frá Rússlandi, Eistlandi, Lettlandi og Litháen en finnska dómsmálaráðuneytið hefur sagt að ekki sé um alvarlegasta form mansals að ræða, heldur fái konur misvísandi upplýsingar sem leiði síðar til misnotkunar. Finnsk stjórnvöld hafa birt ítarlegar aðgerðaáætlanir til að vinna bug á mansali og skipulagðri glæpastarfsemi. Einnig hafa stjórnvöld tekið þátt í mörgum alþjóðlegum samstarfsverkefnum er stuðla að upprætingu á mansali og má þar meðal annars nefna samstarfsverkefni á milli Norðurlandaráðs, Eistlands, Lettlands og Litháen.

Nauðgun er glæpur samkvæmt 1. gr. 20 kafla finnsku hegningarlaganna og felur skilgreining ákvæðisins í sér að einnig sé um nauðgun að ræða þegar þolandinn er í ástandi sem gerir það að verkum að hann getur ekki spornað við verknaðinum. Nauðgunarákvæði finnsku laganna er augljóslega fyllilega sambærilegt við ákvæði íslensku og dönsku laganna. Munurinn liggur hins vegar í þunga refsingarinnar en samkvæmt finnsku lögum getur nauðgun varðað allt að sex ára fangelsi á meðan refsingin samkvæmt dönsku lögum er 8 ára fangelsi en 12 ára ef um sérstaklega ofbeldisfullan verknað var að ræða og refsiramminn samkvæmt íslensku lögum er frá einu ári og allt að sextán ára fangelsi.

Ofbeldi í nánum samböndum hefur verið miðpunktur aðgerðaáætlana í Finnlandi í þó nokkurn tíma. Með lagabreytingum hefur líkamlegt ofbeldi sem á sér stað innan friðhelgi heimilisins sem og nauðgun í hjónabandi verið gerðir refsiverðir verknaðir. Með lögum um nálgunarbann sem tóku gildi 1. janúar 1999 er hægt að setja á nálgunarbann til að verja líf, heilsu, frelsi og öryggi aðila, til að mynda fyrrverandi maka. Árið 2005 var lögum breytt á þann hátt að einnig væri hægt að vísa ofbeldismanni frá heimili sínu í allt að þrjú mánuði í því skyni að vernda þolanda ofbeldis sem býr á sama heimili. Löginn taka það skýrt fram að viðkomandi aðilar þurfi ekki að eiga í nánu sambandi,

²⁹ CEDAW nefndin gerði meðal annars athugasemdir við þriðju og fjórðu skýrslu finnskra stjórnvalda og vöntun á yfirgripsmiklum aðgerðum til að vinna bug á mansali.

³⁰ Sjá fimmtu skýrslu finnskra stjórnvalda til CEDAW nefndarinnar, en þar er að finna ítarlegar upplýsingar um stöðu mansals, aðgerðaáætlanir og alþjóðleg samstarfsverkefni til að uppræta mansal.

heldur geti þau átt við þegar aðilarnir búa saman af einhverjum öðrum ástæðum.³¹ Þessi heimild til brottvísunar er sambærileg við heimild dönsku lögreglunnar til að fjarlægja ofbeldismann af heimili en þessi heimild er ekki til staðar á Íslandi.

Aðgerðaáætlanir finnsku ríkisstjórnarinnar vegna ofbeldis gegn konum

Finnsk stjórnvöld hafa verið virk í að birta og kynna aðgerðaáætlanir vegna ofbeldis gegn konum og þá sérstaklega vegna ofbeldis í nánnum samböndum. Jafnréttisáætlun ríkisstjórnarinnar inniheldur aðgerðir sem eiga að koma í veg fyrir ofbeldi gegn konum og verið er að skoða frekari aðgerðir sem stuðla eiga að upprætingu ofbeldis gegn konum. Ein af þeim hugmyndum sem upp hefur komið er að gera minniháttar líkamsrás að glæp sem væri alltaf skilgreindur sem meiriháttar ef um væri að ræða líkamsrás sem ætti sér stað í nánnum samböndum en í dag er staðan sú að lögsókn er háð því að þolandinn kæri ofbeldismanninn.

Markmið aðgerðaáætlana ríkisstjórnarinnar er að gera allt ofbeldi gegn konum og börnum sýnilegt með því að festa í sessi það viðhorf að um félagslegt vandamál sé að ræða. Áætlanirnar hafa það einnig að markmiði að auka réttarvernd þolanda ofbeldis með því að bjóða uppá félagsleg úrræði bæði fyrir brotþola og brotamenn.

Herferð Evrópuráðsins – Ofbeldi gegn konum

Lokaskýrsla Finnlands vegna herferðarinnar var nokkuð ítarleg og mikið af upplýsingum er varða breytingar á löggjöf vegna ofbeldis gegn konum. Samkvæmt skýrslunni eru allar gerðir ofbeldis gegn konum refsiverðar í Finnlandi, hvort sem um er að ræða nauðganir, limlestingar á kynfærum stúlkna, ólögmæta frelsissviptingu eða ofbeldi í nánnum samböndum. Finnar hafa jafnframt tekið upp austurrísku leiðina sem gerir þeim kleift að vísa ofbeldismanni á brott af heimili sínu til verndar þolanda. Brottvísun samkvæmt finnskum lögum getur staðið í allt að 3 mánuði. Finnsk hegningarlög gera hins vegar ekki ráð fyrir að ofbeldi sem framið er af maka eða fyrrverandi maka geti leitt til þyngri refsingar heldur en ef um ofbeldi af hendi ókunnugs væri að ræða. Munurinn á finnska og íslenska kerfinu liggur í því að íslenska kerfið gerir ráð fyrir heimild til að þyngja refsingu ef ofbeldið hefur verið framið af nákomnum aðila en finnsku lögini taka hins vegar á ofbeldi í nánnum samböndum í sérstöku lagaákvæði.

Í grunnþjálfun lögregluþjóna í Finnlandi er lögð áhersla á umfjöllun um ofbeldi í nánnum samböndum og hvernig taka eigi á því á réttan hátt. Jafnframt hefur verið settur sérstakur saksóknari sem starfar eftir ákveðnu kerfi sem vinnur að því að framkvæmd slíkra mála sé sanngjörn og árangursrík. Þó svo

³¹ Sjá nánari umfjöllun um austurrísku leiðina í fimmtu skýrslu finnskra stjórnvalda til CEDAW nefndarinnar.

að mál er varða ofbeldi gegn konum fari í gegnum sama réttarkerfi og önnur afbrotamál í Finnlandi sér kerfið til þess að saksóknarar séu sérstaklega þjálfaðir til að taka á málum sem þessum.

Ekki er boðið uppá sólarhringsaðgang að neyðarlínu og kvennaathvörf í Finnlandi ná ekki þeim fjölda sem Evrópuráðið hefur mælt til að sé til staðar. Pláss eru alls 120 í 28 athvörfum víðs vegar um landið. Eitt af þessum athvörfum er leynilegt og er staðsetning þess ekki opinber. Tölfræðilegum upplýsingum um fjölda kvenna er verða fyrir ofbeldi, fjölda ákæra o.fl. er safnað af lögreglu, heilbrigðisyfirvöldum og fleirum.

Staða ofbeldismála í Finnlandi er svipuð og í Danmörku og á Íslandi að því leyti að ofbeldi gegn konum er ekki skilgreint sem brot á mannréttindum. Einungis ríki geti brotið gegn mannréttindum þegna sinna og því geti ofbeldi sem framið er af einstaklingum ekki talist mannréttindabrot.

NOREGUR

Löggjöf í Noregi

CEDAW samningurinn um afnám allrar mismununar gagnvart konum og valfrjáls bókun við hann hafa verið lögfest í norsku jafnréttislögunum. Umboðsmaður jafnréttismála hefur umsjón með að samningnum sé í hvívetna framfylgt en ríkisstjórnin ber samt sem áður heildarábyrgð á framkvæmd og útfærslu samningsins. Auk jafnréttisákvæðis CEDAW samningsins er að finna fleiri ákvæði í norskum lögum sem og alþjóðasamninga sem lögfestir hafa verið þar í landi sem tengjast jafnrétti kynjanna. Má þar m.a. nefna 26. gr. *Alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi*, en það er einn af þeim alþjóðasamningum sem norðmenn hafa lögfest á undanförunum árum. Sá samningur ásamt *Mannréttindasáttmála Evrópu*, *Alþjóðalþjóðasamningi um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi* og sem og bókanir við umrædda samninga voru lögfest í mannréttindalögunum með breytingarlögum frá 2003. Umdeilt var hvort CEDAW samningurinn ætti heima í þeim lögum eða hvort réttast væri að hann yrði hluti af jafnréttislögunum. Að lokum var ákveðið að samningurinn ætti betur heima í síðarnefndu lögunum þar sem hann kveður skýrt og greinilega á um jafnrétti kynjanna.

Hugtakaskýringar á beinni og óbeinni mismunun er að finna í 3. gr. jafnréttislaganna og er um að ræða sömu skýringar og í íslensku, dönsku og finnsku lögunum. Jafnframt er að finna ákvæði í 8. gr. a sömu laga sem tekur á kynferðislegri áreitni og er skýrt kveðið á um að slík áreitni sé mismunun í skilningi 3. gr. Sama gildir í Noregi og Finnlandi varðandi ábyrgð vinnuveitenda á að koma í veg fyrir áframhaldandi kynferðislega áreitni ef hún hefur átt sér stað á vinnustað.

Kaup á vændi í Noregi urðu refsiverð árið 2008 og hefur þegar reynt á lögin.³² Norsk stjórnvöld ákváðu þar með að feta þá athyglisverðu slóð sem Svíar hafa farið. Með banninu er m.a. verið að reyna að stemma stigu við glæpum tengdum mansali og var ákveðið að lögin næðu einnig til norskra ríkisborgara erlendis.³³ Svipuð umræða átti sér stað eins og annars staðar á Norðurlöndunum um nauðsyn þess að fylgjast betur með vændi og virkja áætlanir um að koma í veg fyrir skipulagða glæpastarfsemi tengda vændi og mansali. Samkvæmt norskum hegningarlögum er kynferðislegur lögdur 16 ára, sbr. 196. gr., og voru kaup á vændi af aðila yngri en 18 ára refsiverð fyrir samþykkt nýju laganna, sbr. 203. gr. Skýrt er tekið fram í 202. gr. hegningarlaganna að hórning er ólöglegt í

³² Morgunblaðið 21. nóvember 2008. Sjá: <http://www.abcnyheter.no/node/8165> og <http://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Odelstinget/2008-2009/inno-200809-003.pdf>.

³³ Sjá: <http://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Odelstinget/2008-2009/inno-200809-003.pdf>.

Sjöunda skýrsla norsku ríkisstjórnarinnar til CEDAW nefndarinnar kemur meðal annars inn á breytingar sem gerðar hafa verið á vændislöggjöf.

Noregi eins og í Danmörku, Finnlandi og á Íslandi. Það sama má segja um hvern þann sem á einhvern hátt hvetur annan aðila til vændis eða notfærir sér á einhvern hátt bága aðstöðu viðkomandi sér til framdráttar eða framfærslu.

Í 20. kafla norsku hegningarlaga er tekið á frelsissviptingu og mansali. Er tekið skýrt fram í 224. gr. laganna að mansal geti varðað allt að fimm ára fangelsi. Ef þolandinn var undir 18 ára aldri þegar verknaðurinn átti sér stað eða um stórfellda skipulagða glæpastarfsemi var að ræða, er heimilt að þvingja dóminn í allt að 10 ára fangelsi. Sú skilgreining á mansali sem er í 224. gr. laganna er að fullu sambærileg við skilgreiningu 3. gr. bókunar við Palermó samninginn og 227. gr. a íslensku hegningarlaga. Norsk stjórnvöld hafa unnið eftir aðgerðaáætlunum til að uppræta mansal síðan 2003.³⁴ Meðal markmiða áætlanna er til að mynda að minnka eftirspurn, fjölga málum gegn glæpamönnun og skipuleggjendum mansals og styrkja samvinnu þjóðanna með alþjóðlegum samningnum og áætlunum. Til að auka hjálp við fórnarlömb mansals hefur verið komið á hjálparlínu sem opin er allan sólarhringinn. Einnig er boðið uppá ókeypis eða niðurgreidda lögfræðipjónustu og vitnavernd stendur einnig til boða ef lögregluyfirvöld meta aðstæður fórnarlambshættulegar lífi þess og öryggi.

Nauðgun er glæpur samkvæmt 192. gr. norsku hegningarlaga. Einnig telst það nauðgun ef brotamaður notfærir sér manneskju sem er í þannig ástandi að hún getur ekki spornað við verknaðinum. Ljóst er að skilgreining á nauðgun í norsku lögunum er fyllilega í samræmi við skilgreiningar í löggjöf annarra Norðurlandþjóða á glæpum. Verknaðurinn getur varðað fangelsi í allt að 10 ár, en við sérstakar aðstæður, til dæmis ef fleiri en einn brotamaður hefur komið að glæpum, um sérstaklega ofbeldisfullan verknað er að ræða eða brotamaðurinn ber ábyrgð á ástandi þolanda sem getur ekki spornað við verknaðinum, er heimild í lögunum til að þvingja refsinguna í allt að 21 ár. Meðal aðgerða sem ríkisstjórnin hefur gripið til er að auka þjónustu við þolendur nauðgana með því að opna að minnsta kosti eina neyðarmóttöku fyrir kynferðisglæpi í hverju bæjarfélagi.³⁵

Ofbeldi í nánnum samböndum er litið alvarlegum augum í Noregi og ljóst að almennt er ekki talið að um einkamál sé að ræða sem best sé að leysa innan veggja heimilisins. Í 219. gr. hegningarlaga er skýrt tekið fram að hver sá sem með hótunum, þvingunum, frelsissviptingu, ofbeldi eða á annan hátt misþyrmir maka, fyrrverandi maka, börnum, nátengdum aðilum eða öðrum sem búa á sama heimili

³⁴ Fyrri aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar gildi frá 2003-2005 og sú síðari var kynnt í júní 2005 og gildir frá 2005-2008.

³⁵ Í Noregi er til staðar svokölluð Soria Moria nefnd sem hefur það að markmiði að bera kennsl á ástæður nauðgana, kynna aðgerðaáætlanir til að uppræta kynferðislegt ofbeldi gegn konum og börnum og hvetja fórnarlömb til að tilkynna ef nauðgun hefur átt sér stað.

getur verið dæmdur í allt að þriggja ára fangelsi. Ef um stórfelldar misþyrmingar er að ræða er hægt að þyngja refsinguna í allt að sex ár, en við mat á hvort ofbeldið sé stórfellt skal meðal annars líta til hversu lengi það átti sér stað eða hvort aðrar refsþyngingarástæður sem koma fram í 232. gr. sömu laga séu til staðar. Lagasetning er varðar ofbeldi í nánnum samböndum er ekki sambærileg hér á landi og í Noregi þar sem að stórfelldar ærumeiðingar þurfa að hafa átt sér stað til þess að ákvæði 233. gr. b íslensku hegningalaganna eigi við. Einnig varðar brot á norska ákvæðinu allt að þriggja ára fangelsi en einungis tveggja ára fangelsi fyrir brot á íslenska ákvæðinu.

Lög um nálgunarbann eru í gildi í Noregi síðan 1. janúar 1995 og er hægt að leggja bann við komu brotamanns á sérstakt svæði eða að viðkomandi hafi samband við þolanda á einhvern hátt. Jafnframt hafa Norðmenn tekið upp notkun á rafrænu eftirlitskerfi þar sem þolendur fá sérstakan neyðarhnaup sem er beintengdur við lögregluna en notkunin á honum er hluti af verkefni sem hófst 1997. Austurríska leiðin er ekki að fullu í gildi í Noregi en hins vegar er þar að finna reglur sem gera kleift að banna ofbeldismanni að dvelja á heimili sínu eða heimsækja það. Getur heimsóknarbannið gilt í allt að 3 mánuði að því gefnu að skilyrði ákvæðisins séu að fullu uppfyllt.

Aðgerðaáætlun norsku ríkisstjórnarinnar vegna ofbeldis í nánnum samböndum

Norsk stjórnvöld hafa unnið að markmiðum aðgerðaáætlana allt frá árinu 2000. Sett hefur verið á stofn miðstöð fyrir þolendur ofbeldis í nánnum samböndum og vinnur hún með heilbrigðisyfirvöldum og öðrum stofnunum í landinu. Þolendur geta leitað til miðstöðvarinnar til að leita sér hjálpar, meðal annars til að komast yfir sálræn áföll sem fylgja ofbeldi.

Núgildandi aðgerðaáætlun tók gildi árið 2008 og unnið verður eftir henni út árið 2011. Markmið áætlunarinnar er meðal annars að sjá til þess að þolendur ofbeldis í nánnum samböndum fái viðeigandi hjálp, bæði félagslega og réttarfarslega. Mikilvægt er að auka almenna umræðu um ofbeldi með kynningum og fræðslu. Áætlun ríkisstjórnarinnar er jafnramt sú að koma í veg fyrir ofbeldi með því að breyta viðhorfum meðal þeirra sem segja að slíkt ofbeldi sé einkamál þeirra sem koma þar að. Stórt skref í þá átt er að stuðningur við þolendur sé til staðar frá upphafi til enda. Óumdeilanlegt er að þjálfun lögregluþjóna þarf að taka mið af kynjasjónarmiðum og jafnrétti. Skipaðir hafa verið ráðgjafar í hverju lögregluumdæmi í Noregi sem hafa gengist undir sérstaka þjálfun í að vinna með þolendum ofbeldis og brotamönnum.

Herferð Evrópuráðsins – Ofbeldi gegn konum

Allt ofbeldi gegn konum er refsivert samkvæmt lokaskýrslu norskra stjórnvalda til Evrópuráðsins, þar með talið ofbeldi á nánnum samböndum, nauðgun, limlestingar á kynfærum kvenna og kynferðisleg áreitni. Ekki liggja þyngri refsingar við ofbeldi sem framið er af maka eða fyrrverandi maka, en hins

vegar er heimild fyrir þyngingu refsingar ef ofbeldið hefur verið stórfellt, það hefur staðið yfir í langan tíma eða aðrar refsipyngingarástæður 232. gr. hegningarlagna eru til staðar.

Mál sem snerta ofbeldi í nánnum samböndum fara í raun í sama farveg og önnur ofbeldismál í norska réttarkerfinu. Aðgerðaáætlanir ríkisstjórnarinnar beinast að því að stuðningur við þolendur sé aukinn og með tilkomu sérstaks ráðgjafa í málum er tengjast ofbeldi í nánnum samböndum eiga kynjasjónarmið og jafnrétti að vera í heiðri höfð.

Í lokaskýrslu vegna herferðarinnar kemur fram að kvennaathvörf í Noregi sé að finna í öllum bæjarfélögum og að rætt sé hvort geri eigi sveitarfélögum skylt að bjóða upp á slíka þjónustu. Ekki eru gefnar upp nákvæmar tölur um fjölda rýma og ennfremur kemur ekki fram hvort til staðar sé neyðarlína fyrir þolendur ofbeldis sem opin er allan sólarhringinn allt árið um kring.

Tölfræðilegar upplýsingar um fjölda þolenda ofbeldis er ekki að finna í Noregi eins og staðan er í dag. Ýmsar kannanir hafa verið framkvæmdar sem sýna útbreiðslu ofbeldis en markviss söfnun upplýsinga hefur ekki verið í gangi. Í aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar kemur það hins vegar fram að söfnun upplýsinga sem tengjast ofbeldi gegn konum er ráðgerð og á hún að hefjast árið 2009.

Norska lokaskýrslan svarar ekki þeirri spurningu hvort litið sé á ofbeldi gegn konum sem mannréttindabrot í norski löggjöf. Þar sem CEDAW samningurinn hefur verið lögfestur í norsku jafnréttislögunum er hins vegar hægt að færa rök fyrir því að svo sé þar sem CEDAW nefndin hefur ítrekað tekið fram og mælst til að aðildarríki líti á slíkt ofbeldi sem brot á mannréttindum.

SVÍÞJÓÐ

Löggjöf í Svíþjóð

Í sænskri löggjöf er ekki að finna heildarlög sem fjalla eingöngu um jafnrétti kynjanna eins og er hér á landi. Jafnréttislög Svía skiptast í raun í fimm mismunandi lagabálka, það er lög um jöfn tækifæri kynjanna, lög um jafnrétti námsmanna, lög um bann við mismunun á grundvelli kyns, kynþáttar, trúar, kynhneigðar o.fl., lög um bann við mismunun og niðrandi meðferð á börnum og nemendum og að lokum lög um foreldraleyfi.

Í 3. kafla laga um bann við mismunun á grundvelli kyns o.fl. er að finna skilgreiningar á beinni og óbeinni mismunun sem og kynferðislegri áreitni. Lögin leggja klárt bann við mismunun á grundvelli kyns, nema um sértækar aðgerðir ríkisstjórnarinnar sé að ræða til að rétta hlut kvenna. Skilgreiningar sænsku laganna eru fyllilega sambærilegar við skilgreiningar laga á öðrum Norðurlöndum. Munurinn á lögum liggur hins vegar í því að sænsku lögin túlka það sem brot á ákvæðum laganna ef starfsmanni er skipað að mismuna á grundvelli kyns án þess að ríkar ástæður séu til staðar, til að mynda sértækar aðgerðir. Ef ástæður eru ekki málefnalegar teljast bæði vinnuveitandi og viðkomandi starfsmaður sekir um mismunun í skilningi laganna.

Sænsk stjórnvöld urðu fyrst stjórnvalda á Norðurlöndum til að fara þá leið að gera kaup á vændi refsiverð, enda hefur sú ráðstöfun réttilega verið nefnd „sænska leiðin“. Samkvæmt sænskum lögum er vændi skilgreint sem hluti af ofbeldi gegn konum (og börnum). Þar af leiðandi eigi að refsa þeim sem beita slíku ofbeldi og notfæra sér neyð og varnarleysi kvenna og barna. Þannig er verið að gera tilraun til að breyta aldagömlum hugmyndum sem réttlæta kaup á líkama annarrar manneskju um stundarsakir. Sænsk stjórnvöld telja þessa hugmyndafræði mikilvægasta inntak laganna, ekki það að fangelsa eða refsa. Með lögum nr. 408/1998³⁶ var sett bann við kaupum á vændi. Í 6. kafla sænsku hegningarlaga er að finna refsíákvæði sem gerir bæði kaup á vændi refsiverð sem og hórmanng. Með því að setja bann við kaupum á vændi er verið að refsa kaupandanum en ekki seljandanum. Litið er svo á að það sé ekki sanngjarnt að refsa seljandanum þar sem í flestum tilvikum sé sá aðili verr settur félagslega heldur en sá sem kaupir. Seljandinn neyðist til að selja líkama sinn á meðan kaupandinn hefur val um hvort hann kaupir sér aðgang að líkama annarrar manneskju. Sænsk stjórnvöld líta jafnframt svo á að með því að lögfesta bann við vændiskaupum muni eftirspurn eftir vændi minnka og þar af leiðandi framboðið. Ef áætlun ríkisstjórnarinnar gengur eftir um að framboð á vændi muni minnka, muni það einnig draga úr skipulagðri glæpastarfsemi er tengist vændi, þar með

³⁶ Sjá nánar *Lov om förbud mot köp af sexuella tjänster*. Árið 2005 var ákvæði laganna flutt yfir í 6. kafla sænsku hegningarlaga sem fjalla um kynferðisafbrot.

talið mansali. Þær rannsóknir sem gerðar hafa verið eftir að kaup á vændi var gert refsivert sýna að dregið hafi úr götuvændi í Svíþjóð. Andstæðingar banns við kaupum á vændi telja að lögin hafi haft þau áhrif að vændi hafi færst meira í undirheimana og sé þar af leiðandi ekki jafn sýnilegt og fyrir gildistöku laganna. Aðrir benda á að vændi hafi alltaf verið og verði neðanjarðarstarfsemi. Andstæðingar banns við kaupum á vændi á hinum Norðurlöndunum hafa meðal annars vísað til þessarar umræðu og hikuðu stjórnvöld á öðrum Norðurlöndum lengi við að feta í fótspor Svía, Nú hafa Norðmenn stigið mikilvægt skref og tekið upp bann við kaupum á vændi.

Svíar hafa undirritað og fullgilt Palermó samninginn og valfrjálsa bókun við hann. Lögregluþyriföld í Svíþjóð hafa einnig framkvæmt kannanir í samvinnu við félagsmálayfirvöld sem sýna fram á að mansal fari að miklum hluta fram á internetinu. Að taka á einhvern hátt þátt í mansali er refsiverður glæpur samkvæmt sænsku hegningarlögunum og er það í samræmi við löggjöf á öðrum Norðurlöndum. Jafnframt var lögunum breytt árið 2002 á þann hátt að mansali til kynferðislegrar misnotkunar var bætt inn sem refsiverðum verknaði. Yfirvöld í Svíþjóð hafa lagt mikla áherslu á að með því að uppræta vændi sé stórt skref stigið í þá átt að koma í veg fyrir mansal og kynferðislega misnotkun á konum sem blektar hafa verið á einhvern hátt. Löggjöfin í Svíþjóð er sambærileg við löggjöf annars staðar á Norðurlöndum þegar kemur að mansali. Svíar hafa jafnframt verið mjög virkir við setningu aðgerðaáætlana og framkvæmd kannana um umfang mansals og skipulagðrar glæpastarfsemi er tengist kynlífsiðnaðinum.

Að misnota einhvern kynferðislega er glæpur samkvæmt 1. gr. 6. kafla sænsku hegningarlögunum er fjallar um kynferðisglæpi. Skilgreining laganna á nauðgun er sambærileg við skilgreiningar annarra Norðurlanda, það er að segja einnig er um nauðgun að ræða þegar brotamaður misnotar brotþola kynferðislega þegar viðkomandi er ekki í ástandi til að sporna við verknaðinum. Kynferðislegur lögdur er 15 ár í Svíþjóð eins og fram kemur í 7. gr. 6. kafla laganna. Nauðgunarákvæði hegningarlögunum var breytt árið 2005 og var þá hugtakið víkkað þannig að það felur einnig í sér aðra kynferðislega misnotkun. Lögin eru jafnframt mjög skýr um að öll kynferðisleg misnotkun á börnum sé refsiverð. Ekki þarf að taka fram að kaup á vændi af aðila sem er yngri en 18 ára eru að sjálfsgöðu bönnuð þar sem að öll kaup á vændi í Svíþjóð eru refsiverð eins og áður hefur komið fram.

Árið 1998 var sett í lög nýtt ákvæði um vítaverð brot á réttindum kvenna. Um er að ræða lagagrein sem segir að ef brotamaður hafi ítrekað brotið gegn réttindum maka síns eða fyrrverandi maka með ofbeldi, hótunum, þvingunum, kynferðislegri misnotkun eða á einhvern annan hátt skuli dæma hann fyrir vítaverð brot á réttindum makans í stað þess að dæma hvert og eitt brot fyrir sig. Skilyrði þess að þessi lagagrein komi til greina eru þau að ofbeldið hafi verið ítrekað og staðið yfir í einhvern tíma. Jafnframt kemur til greina refsilynging fyrir ofbeldi sem framið hefur verið af heimilismanni svo

framarlega sem einhverjar af þeim refsíþyngingarástæðum sem settar eru fram í 2. gr. 29. kafla laganna séu til staðar. Lög um nálgunarbann eru í gildi í Svíþjóð eins og á öðrum Norðurlöndum þar sem yfirvöld hafa heimild til að setja bann á að ofbeldismaður dvelji á heimili sínu, heimsæki það eða reyni á einhvern hátt að koma sér í samband við þolanda ofbeldisins. Mikil umræða hefur verið á Norðurlöndunum eftir herferð Evrópuráðsins um ofbeldi gegn konum um hvort réttast sé að taka upp hina svokölluðu austurrísku leið. Ljóst er að með því að vísa ofbeldismanni af heimili er leitast við að vernda og tryggja öryggi þolanda. Ekki er um varanlegt bann að ræða heldur einungis tímabundið á meðan málið fer í sinn eðlilega farveg í réttarkerfinu.

Aðgerðaáætlun sænsku ríkisstjórnarinnar vegna ofbeldis gegn konum

Í Svíþjóð er í gildi aðgerðaáætlun sem var kynnt í nóvember 2007. Um er að ræða 56 aðgerðir innan sex ákveðinna sviða. Lögð er mikil áhersla á forvarnir og kynningarstarf sem koma eiga í veg fyrir ofbeldi gegn konum með því að breyta viðhorfi almennings um staðalmyndir kynjanna. Auka á stuðning við þolendur þannig að þeir eigi auðveldara með að sækja rétt sinn og mæti réttu viðhorfi hjá félagsþjónustu sem og lögregluyfirvöldum. Lögum um félagslega þjónustu hefur meðal annars verið breytt á þann hátt að skýrt er tekin fram sú skylda sveitarfélaga að bjóða þolendum ofbeldis uppá viðeigandi þjónustu, hvort sem hún er félagsleg eða sálfræðileg. Til að auka á stuðning við brotþola hafa sænsk yfirvöld ákveðið að veita allt að 11 milljónum evra árin 2007 og 2008 til sveitarfélaga víðs vegar um landið sem eiga að stuðla að betri þjónustu í kvennaathvörfum sem og styrkja framkvæmd frekari aðgerða sem sveitarfélagið ákveður að ráðast í.

Auk ýmissa aðgerðaáætlana ríkisstjórnarinnar sem snúa að ofbeldi gegn konum, mansali og vændi, hafa lögregluyfirvöld einnig styrkt fræðslu lögregluþjóna með útgáfu kynningarefnis um hvernig bregðast eigi við ofbeldi í nánnum samböndum og ofbeldi gegn konum. Með þessum aðgerðum eru yfirvöld að reyna að stuðla að kynjasambættingu og jafnrétti er kemur að ofbeldismálum af þessu tagi.

Herferð Evrópuráðsins – Ofbeldi gegn konum

Svíar skiluðu inn umfangsmikilli lokaskýrslu til Evrópuráðsins þar sem taldar voru upp ýmsar aðgerðir sem ráðist hafði verið í til að vinna betur að upprætingu ofbeldis gegn konum. Ber fyrst að nefna að allar gerðir ofbeldis gegn konum eru refsiverðar samkvæmt sænskri löggjöf, hvort sem um ræðir kynferðislega misnotkun, ofbeldi í nánum samböndum eða limlestingu á kynfærum kvenna. Jafnframt er litið alvarlegri augum á ofbeldi sem framið er af maka eða fyrrverandi maka og ef aðstæður, sem taldar eru upp í 2. gr. 29. kafla hegningarlaga, eru fyrir hendi er heimild til refsilyngingar. Sérstaklega er litið til þess hvort verknaðurinn hafi falið í sér sérstakt miskunnarleysi eða hvort brotamaðurinn hafi nýtt sér veikari stöðu brotþola og vangetu hans til að verja sig. Ofbeldi í nánum samböndum er jafnframt alvarlegri glæpur samkvæmt sænskum lögum með tilkomu ákvæðis er fjallar um vítaverð brot á réttindum maka.

Þrátt fyrir að ofbeldismál gegn konum fari í sama farveg og önnur ofbeldismál, eru til staðar sérstök teymi hjá sænska saksóknaraembættinu sem fjalla um mál tengd ofbeldi í nánum samböndum, þar með talið kynferðislegt ofbeldi. Jafnframt hafa lögregluembættin sérstakar deildir sem sjá um rannsókn og meðhöndlun mála er tengjast ofbeldi í nánum samböndum.

Í Svíþjóð er til staðar neyðarlína allan sólarhringinn þar sem þolendur ofbeldis geta fengið ráðgjöf og hjálp. Hins vegar komu ekki fram tölulegar upplýsingar í skýrslunni um fjölda plássá í kvennaathvörfum. Taka má fram að í Svíþjóð eru í heildina 160 kvennaathvörf og fer fjöldi þeirra eftir stærð sveitarfélaga.

Tölfræðilegum upplýsingum um fjölda þolenda ofbeldis o.fl. hefur verið safnað síðan 1978 en árleg könnun er gerð sem fjallar um lífsskilyrði kvenna. Helsta vandamálið við þessar kannanir er að konur eru misviljugar til að taka þátt í þeim. Stjórnvöld hafa hins vegar í hyggju að taka í notkun kerfi sem safnar öllum tölulegum upplýsingum jafnt úr dómskerfinu sem og frá lögregluyfirvöldum. Áætlað er að umrætt kerfi verði tekið til notkunar 2012 og muni þá leysa af hólmi það kerfi sem notað er í dag og talið er ófullkomið.

SAMANTEKT

Í ljósi þess sem komið hefur fram í skýrslu þessari, er ljóst að íslensk löggjöf er að nokkru leyti sambærileg við löggjöf annarra Norðurlanda. Litið er alvarlegum augum á kynbundið ofbeldi og síðustu ár hafa miklar breytingar orðið á kynferðisbrotakafli almennu hegningarlaganna. Það sem er áhugavert að skoða nánar er hvers vegna íslensk stjórnvöld hafa ekki sett sérstakt lagaákvæði er tekur á ofbeldi í nánnum samböndum. Eins og staðan er í dag er það einungis til refsipýngingar fyrir brotamann ef um ofbeldi gegn nákomnum aðila hefur verið að ræða. Einnig er ákvæði er varðar andlegt ofbeldi ekki nógu skýrt. Til að möguleiki sé að refsa fyrir slíkt ofbeldi þurfa stórfelldar ærumeiðingar að hafa átt sér stað, en svo er hins vegar ekki til að mynda í danski löggjöf sbr. 213. gr. dönsku hegningarlaganna. Sænska ríkisstjórnin hefur verið framarlega í málefnum er tengjast ofbeldi í nánnum samböndum, en allt frá árinu 1998 hefur verið í gildi sérstök lagaheimild til að þyngja refsingu brotamanns ef um vítaverð brot á réttindum nákomins aðila hefur verið að ræða. Má færa rök fyrir því að um svipaða heimild sé að ræða í 3. mgr. 70. gr. íslensku hegningarlaganna. Með því að skoða betur ástæður er liggja að baki mismunandi löggjöf á Norðurlöndum er hægt að fræðast betur um þau mismunandi vandamál sem liggja að baki lagasetninga. Norðurlöndin hafa enn ekki tekið upp austurrísku leiðina svokölluðu en ljóst er að um mikilvægt skref er að ræða í baráttunni gegn kynbundnu ofbeldi. Í úttekt Evrópuráðsins kom fram að meiri hluti aðildarríkjanna hefur þegar tekið upp austurrísku leiðina. Óumdeilanlegt er að minni röskun kemur til þegar konur og börn hafa möguleika á að dvelja áfram á heimili sínu en þegar þau þurfa að flýja í kvennaathvarf og dveljast þar um einhvern tíma. Á Íslandi, í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi eru uppi hugmyndir um að breyta löggjöf á þann veg að hægt verði að fjarlægja ofbeldismann af heimili.

Löggjöf er tengist vændi hefur löngum verið umdeild og mikið rædd á Norðurlöndum. Svíþjóð og Noregur hafa þegar markað þá stefnu að gera kaup á vændi refsiverð og hafa þar með ákveðið að refsa kaupandanum en ekki seljandanum þar sem sá síðarnefndi er yfirleitt í verri aðstöðu en sá fyrrnefndi. Þarna eru Svíar og Norðmenn að fara inn á algjörlega nýja braut í baráttunni við vændi. Fróðlegt verður að sjá hvenær hin Norðurlöndin fylgja á eftir. Rökin gegn sænsku leiðinni hafa yfirleitt verið á þá leið að þrátt fyrir að sýnilegt vændi, svokallað götuvændi, sé augljóslega ekki til staðar í jafn miklum mæli og áður og er fullyrt að vændi í undirheimunum hafi aukist. Því hafi von sænskra stjórnvalda um að minnkandi eftirspurn myndi draga úr framboði ekki gengið eftir. Aðrir svara því til að vændi hafi alltaf verið neðanjarðar og að greinilega hafi dregið úr mansali jafnframt götuvændi. Mikilvægast sé að skilgreina vændi sem hluta af ofbeldi gegn konum og breyta ríkjandi hugmyndum um það. Árangurinn er þó enn umdeildur og benda sumir sérfræðingar á að mun lengri tími þurfi að líða til að hægt verði að meta hann. Leið Svía verður að teljast einhver athyglisverðasta tilraun sem

gerð hefur verið um áratugaskeið til að kveða niður vændi, tengja það við mannréttindi kvenna, félagslega stöðu þeirra, þrælahald (kaup á líkómum), völdum og valdaleysi. Þar er ný hugsun á ferð sem ögrar aldagömlum hugmyndum um stöðu kynjanna.

Löggjöf er snýr að mansali er sambærileg á öllum Norðurlöndunum og hafa flest þeirra tekið upp skilgreiningar Palermó samningsins. Þrátt fyrir sambærilega löggjöf mega íslensk stjórnvöld taka sér aðgerðaáætlanir annarra Norðurlanda til fyrirmyndar þar sem aukin áhersla hefur verið lögð á fyrirbyggjandi aðgerðir. Mættu Íslendingar til að mynda líta til Danmerkur og til aðgerðaáætlunarinnar sem þar er í gildi. Markmið dönsku áætlunarinnar gegn mansali er að vernda fórnarlömb mansals með því að bjóða uppá viðeigandi meðferðarúrræði, bæði þegar upp kemst um mansal og áður en viðkomandi snýr aftur heim til upprunalands. Áberandi er einnig að stjórnvöld annarra Norðurlanda hafa ákveðið að verja ákveðnum upphæðum til að berjast gegn mansali og glæpum tengdum því.

Almennt má segja að Íslendingar geti mikið lært af aðgerðaáætlunum hinna Norðurlandanna ekki síst hvað varðar félagsleg úrræði fyrir þolendur ofbeldis. Þá má einnig leita fyrirmynda varðandi þjálfun starfsmanna í félags- og heilbrigðisþjónustu og aðgerðir til að efla lögreglu og dómstóla við að taka á kynbundnu ofbeldi.

Þrátt fyrir breytingar sem gerðar hafa verið á íslenskri löggjöf síðustu ár, er ljóst að enn meira þarf til að koma. CEDAW nefndin hefur tekið skýrt fram að ofbeldi og mismunun gegn konum eigi að skilgreina sem mannréttindabrot og Peking yfirlýsingin og framkvæmdaáætlunin taka í sama streng. Hvergi í löggjöf Norðurlandanna er að finna ákvæði sem segir að svo sé. Til að hægt sé að uppræta að fullu ofbeldi gegn konum þarf að byrja á því að viðurkenna að um brot á grundvallaréttindum þeirra sé að ræða sem komi í veg fyrir að þær geti búið við öryggi og fái að njóta að fullu réttinda sinna og frelsis.

HEIMILDASKRÁ

Ritaskrá

Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Seventh periodic report of Denmark. U.N. Doc. CEDAW/C/DNK/7

Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Sixth periodic report of Denmark. U.N. Doc. CEDAW/C/DNK/6

Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Third periodic report of Finland. U.N. Doc. CEDAW/CFIN/3

Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Fourth periodic report of Finland. U.N. Doc. CEDAW/C/FIN/4

Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Fifth periodic report of Finland. U.N. Doc. CEDAW/C/FIN/5

Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Third and fourth periodic report of Iceland. U.N. Doc. CEDAW/C/ICE/3-4

Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Sixth periodic report of Iceland. U.N. Doc. CEDAW/C/ICE/6

Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Seventh periodic report of Norway. U.N. Doc. CEDAW/C/NOR/7

Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Sixth and seventh report of Sweden. U.N. Doc. CEDAW/C/SWE/7

Evrópuráðið. Tillaga Ráðherraráðs Evrópuráðsins No. R (2002) 5, 2002.

Evrópuráðið. Council of Europe Campaign to Combat Violence Against Women, Including Domestic Violence. Compilation of National Reports on action to prevent and combat violence against women. May 2008.

Félagsmálaráðuneytið. Aðgerðaáætlun vegna ofbeldis á heimilum og kynferðislegs ofbeldis, september 2006.

Frumvarp til laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Lagt fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007-2008. Aðgengilegt á <http://www.althingi.is/altext/135/s/0149.html>

Frumvarp til laga um breyting á almennum hegningarlögum, nr. 19 12. febrúar 1940 (kynferðisbrot). Lagt fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006-2007. Aðgengilegt á <http://www.althingi.is/altext/133/s/0020.html>

Rigspolitiet. Strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd, 29. september 2006.

Sameinuðu þjóðirnar. Ályktun Allsherarþings Sameinuðu þjóðanna nr. 48/104 um afnám alls ofbeldis gagnvart konum, 20. desember 1993.

Sameinuðu þjóðirnar. Þekkingyfirlýsing og aðgerðaráætlun fjórðu alheimsráðstefnu um málefni kvenna, september 1995.

Sameinuðu þjóðirnar. Samningur gegn alþjóðlegri og skipulagðri glæpastarfsemi, nóvember 2000.

Sameinuðu þjóðirnar. Samningur um afnám allrar mismununar gagnvart konum, 1979.

Sameinuðu þjóðirnar. Viðauki við samning gegn alþjóðlegri og skipulagðri glæpastarfsemi til að koma í veg fyrir, berjast gegn og refsa fyrir verslun með fólk, einkum konur og börn, nóvember 2000.

Skýrsla nefndar dómsmálaráðherra sem falið var að gera tillögur um úrbætur vegna kláms og og vændis. 16. apríl 2002.

Utanríkisráðuneytið. Áætlun Íslands um framkvæmd ályktunar Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna númer 1325 frá árinu 2000, 8. mars 2008.

Lagaskrá

Ísland

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

Lög nr. 19/1940, almenn hegningarlög.

Lög nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála.

Lög nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt karla og kvenna.

Danmörk

Lov nr. 169 af 05/06/1953, Danmarks Riges Grundlov.

Lov nr. 775 af 29/08/2001 om ligebehandling af mænd og kvinder inden for de erhvervstilknyttede sikringsordninger.

Lov nr. 449 af 09/06/2004 om bortvisning og beføjelse til ad meddele tilhold m.v.

Lov nr. 1095 af 19/09/2007 om ligestilling af kvinder og mænd.

Lov nr. 734 af 28/06/2008 om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse m.v.

Lov nr. 899 af 05/08/2008. Lige løn til mænd og kvinder.

Lov nr. 1068 af 06/11/2008. Straffeloven.

Lov nr. 734 af 28/06/2008 om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse m.v.

Finnland

Lag nr. 731/1999. Finlands grundlag.

Lag nr. 612/2003. Strafflagen.

Lag nr. 21/2004 on likabehandling.

Noregur

Lov-1814-05-17, Kongeriget Norges Grundlov.

Lov-1902-05-22-10, Almindelig borgerlig Straffelov.

Lov-1981-05-22-25 om rettergangsmåten i straffesaker.

Lov-1995-12-15-74 om forbud mot kjønnslemlestelse.

Lov-2005-06-03-33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.

Lov-2008-06-20-42 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Svíþjóð

Lag 1962:700, Brottsbalk.

Lag 1991:433, Jämställdhetslag.

Lag 1998:408 om förbud mot köp av sexuella tjänster.

Lag 2001:1286 om likabehandling av studenter i högskolan

Lag 2003:307 om förbud mot diskriminering.

Lag 2006:67 om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.