

Dómsmálaráðuneytið

Reykjavík, 5. janúar 2026.

Umsögn Mannréttindastofnunar Íslands um drög að landsáætlun gegn kynbundnu ofbeldi gegn konum.

Mannréttindastofnun Íslands (MAÍ) fagnar því að stefnt sé að því, í fyrsta sinn, að setja fram landsáætlun um hvernig Ísland hyggst koma ákvæðum samnings Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi (Istanbúlsamningsins) í framkvæmd.

Að mati stofnunarinnar er áætlunin afar vel unnin og má þar finna ýmsar aðgerðir sem miða að því að vinna að markmiðum samningsins og koma til móts við tilmæli Eftirlitsnefndar Evrópuráðsins um aðgerðir gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi (GREVIO).

Þrátt fyrir almenna ánægju með efni áætlunarinnar vill MAÍ koma eftirfarandi athugasemdum og tillögum á framfæri:

I.

Kafla B. Vernd og stuðningur.

Aðgerð undir 4. tölulið lýtur að því að efla þjónustu og ráðgjöf í kjölfar kynbundins ofbeldis um allt land og í því skyni verði fjármögnun þolendamiðstöðva næg og tryggð til lengri tíma. MAÍ fagnar þessu en bendir á mikilvægi lögfræðiráðgjafar fyrir þolendur ofbeldis og að erlendar konur sem eru þolendur ofbeldis þurfa oft á túlkþjónustu að halda. Er því mikilvægt að gera ráð fyrir slíkum kostnaði. Oft eru þær einnig í verri stöðu en aðrir þolendur, þar sem þær skortir tengslanet, eru einangraðar, þekkja ekki samfélagið og réttindi sín, halda jafnvel að staða þeirra sé allt önnur en hún er vegna rangra upplýsinga sem þeim hafa verið gefnar. Kvennaráðgjöfin sinnir lögfræðiráðgjöf í þolendamiðstöðvunum og er það vel.

Benda má og á að konur eru oft árum saman að fást við fyrrum maka, sem enn reyna að stjórna þeim og nota margvíslegar leiðir til þess, svo sem með að nota sameiginleg börn þeirra, áreiti og ofsóknir jafnt stafrænar sem í veruleikanum og upplognar sakir meðal annars í því skyni að spilla fyrir viðkomandi í vinnu o.fl. Þessar konur leita ekki endilega til þolendamiðstöðva en algengt er að þær komi í Kvennaráðgjöfina sem hefur verið starfandi frá 1984, en þar er veitt

ókeypis lögfræði- og félagsráðgjöf tvisvar í viku. Telur stofnunin mikilvægt að þeirri þjónustu verði fram haldið með fjárhagslegum stuðningi stjórnvalda.

Í 6. tölulið er vikið að skýrari umgjörð réttargæslu, að samdar verði ítarlegar leiðbeiningar fyrir lögmennt sem taka að sér réttargæslu fyrir þolendur kynbundins ofbeldis og þeim veitt fræðsla.

MAÍ fagnar aðgerðinni en veltir fyrir sér hvað átt er við með þolendur kynbundins ofbeldis. Eins og staðan er í dag er þolendum kynferðisofbeldis skipaður réttargæslumaður en það er ekki nema í alvarlegri tilvikum þegar kemur að heimilisofbeldi. Stofnunin leggur til að almenna reglan verði sú að þolendum verði skipaður réttargæslumaður í heimilisofbeldismálum jafnt og kynferðisbrotamálum. Stofnunin minnir á 57. gr. Istanbúlsamningsins en þar segir að samningsaðilar skuli tryggja þolendum rétt á lögfræðiþjónustu og réttaraðstoð án endurgjalds í samræmi við þau skilyrði sem reglur landsréttar setja.

MAÍ fagnar og 7. tölulið um fræðslu innan réttarvörslukerfisins um kynbundið ofbeldi gegn konum einkum í ljósi þess að þrátt fyrir breytingu á 1. mgr. 194. gr. hegningarlaga, þar sem nauðgun er skilgreind út frá skorti á samþykki, virðist framkvæmdin ekki í samræmi við hana, að aðaláherslan sé enn lögð á verknaðaraðferðir. Þá er og tekið undir mikilvægi þess að tryggja að réttarbætur í þágu fatlaðs fólks sem gerðar voru með breytingu á lögum um meðferð sakamála, skili sér með fullnægjandi hætti við meðferð mála á rannsóknarstigi og fyrir dómi.

Kafli C. Forvarnir.

Í 11. tölulið er kveðið á um fræðslu um heiðurstengt ofbeldi, og neikvætt félagslegt taumhald gegn konum og stúlkum. Að mati MAÍ er aðgerð þessi afar mikilvæg, ofbeldi af þessu tagi á sér stað á Íslandi og því nauðsynlegt að aðilar eins og þeir sem aðgerðin tekur til þekki eðli þess og birtingarmyndir og fái verkfæri í hendur til að bregðast við.

Kafli D. Rannsókn brota, saksókn, réttarfarsreglur og verndarráðstafanir.

MAÍ fagnar aðgerð undir tölulið 12 og minnir á nýgenginn dóm Mannréttindadómstóls Evrópu frá 26. ágúst sl. Minnir stofnunin og á greinargerð dr. Hildar Fjólú Antonsdóttur¹, um leiðir til að styrkja réttarstöðu þolenda kynferðislegs ofbeldis og kynbundins ofbeldis. Ýmsum tillögum sem þar fram koma hefur þegar verið hrint í framkvæmd en aðrar sem eru til þess fallnar að bæta lögreglurannsókn, vernda þolendur og bæta réttarstöðu þeirra, hafa enn ekki orðið að veruleika.

Stofnunin hvetur til þess að aðgerð undir tölulið 14 um rannsóknarnefnd kvennamorða verði hrint í framkvæmd. Það skortir á almenna þekkingu og viðurkenningu á kvennamorðum (femicide) sem meðal annars endurspeglast í því að allt og oft hefur í fjölmiðlum og meðal

¹ [getfile.aspx](#)

almennings verið talað um fjölskylduharmleiki þegar konur eru myrtar af maka eða fyrrum maka. Af því má helst skilja að hér sé um hvert annað óhappatilvik eða slys að ræða fremur en ofbeldi sem jafnvel á sér margra ára sögu, endar á hroðalegan hátt og á sér rætur í samfélagsgerðinni og eitruðum karlmennskuhugmyndum. Það að viðurkenna kvennamorð sem slík, aðdraganda þeirra, ástæður og eðli er til þess fallið að auka vitund almennings og fagaðila, breyta viðhorfum og auka öryggi kvenna sem búa við ofbeldi.

Hvað varðar tölulið 15 þá styður MAÍ það að komið verði á rafrænu eftirliti með staðsetningarbúnaði, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, með þeim sakborningum sem sæta nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili, í þeim tilgangi að tryggja að slíkri ákvörðun sé framfylgt. Í dag, þrátt fyrir fullnægjandi lagaumhverfi, skortir mjög á að brugðist sé við brotum, jafnvel endurteknum, á nálgunarbanni og má meðal annars rekja það til erfiðrar sönnunarfærslu og með staðsetningarbúnaði væri ráðin bót á því.

Kafli E. Samhæfð stefna og gagnaöflun

Aðgerð 17 tekur til gagnaöflunar um allar tegundir kynbundins ofbeldis. Leggur MAÍ til að við söfnun tölfræðigagna verði m.a. skráð hvort þolandi/gerandi sé af erlendu bergi brotinn, hvort þolandi/gerandi sé fatlaður einstaklingur og annað sem að gagni má koma til að kortleggja umfang, eðli og ástæður ofbeldisbrota. Auk skyldu stjórnvalda til söfnunar tölfræðigagna samkvæmt 11. gr. Istanbúlsamningsins, minnir stofnunin á skyldu stjórnvalda samkvæmt 31. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks til að safna tölfræðilegum upplýsingum, meðal annars til að greina og takast á við þær hindranir sem fatlað fólk stendur frammi fyrir þegar það hyggst nýta sér réttindi sín.

MAÍ vill jafnframt geta þess að til skamms tíma hefur lítið verið um að ofbeldismenn sæti brottvísun af heimili. Veltir stofnunin fyrir sér hverju sæti og telur betur fara á því að ofbeldismaðurinn yfirgefi heimilið fremur en þolandi og jafnvel börn hans. Með bættri tölfræði og skráningu má að minnsta kosti fá skýra mynd af tíðni brottvísana og nálgunarbanna og bera saman við aðra tölfræði, svo sem fjölda ofbeldisbrota og annarra úrræða.

Kafli F. Efnislegur réttur

MAÍ telur mjög jákvætt að í 19. tölulið sé gert ráð fyrir að þolenda sé ekki gert að undirgangast sáttameðferð með gerendum sínum. Í framkvæmd er það raunar svo að ef óskað er eftir að þurfa ekki að sitja sáttameðferð hjá sýslumanni með gagnaðila, er orðið við þeirri ósk en vel fer á því að festa slíka reglu í verklag sem og annað sem tryggir að tekið verði tillit til sögu um ofbeldi, jafnt hjá dómstólum sem sýslumönnum, við ákvörðun um forsjá barna eða umgengni við þau.

Með aðgerð 21 er lagt til að lágmarksrefsing fyrir vændiskaup verði fangelsi en ekki sektir og að skoða skuli hvort breyta eigi lögum um meðferð sakamála og aflétta nafnleynd í

vændiskaupamálum. Styður MAÍ þessa aðgerð heils hugar enda hafa viðurlög við vændiskaupum haft lítil varnaðaráhrif til þessa og ekki verið til þess fallin að samræmast réttarvitund almennings. Að auki má líta svo á að með því að taka svo vægt á vændiskaupamálum sé litið fram hjá því að vændi er í raun ein tegund kynferðisofbeldis, þar sem mikill aðstöðumunur er yfirleitt á milli vændiskaupa og seljanda, og jafnframt því markmiði að taka á vændiskaupum út frá kynja- jafnréttis- og mannréttindasjónarmiðum.

MAÍ styður enn fremur aðgerð 22 og hvetur til þess að reglur um greiðslu bóta úr ríkissjóði til þolenda afbrota með hagsmuni þolenda kynbundins ofbeldis að leiðarljósi, verði endurskoðaðar. Eins og staðan er í dag er hluti þolenda ofbeldis í nánu sambandi undanskilinn vernd laga nr. 69/1995, um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota. Þá vísar stofnunin aftur til greinargerðar dr. Hildar Fjólu Antonsdóttur, en hún lagði til að þolendum í kynferðisbrotamálum og ofbeldi í nánnum samböndum yrði veitt gjafsókn í bótamálum gegn gerendum ljósi þess að fæst þessara mála fara fyrir dóm. Lagði hún jafnframt til að, ef dæmdar væru bætur, að ríkissjóður ábyrgist þær með sambærilegum hætti og kveðið er á um í lögum nr. 69/1995.

Kafli G. Eftirfylgni og innleiðing landsáætlunarinnar.

Í aðgerð 23 er lagt til að skipaður verði stýrihópur sem hafi það hlutverk að fylgja eftir framkvæmd, innleiðingu og samhæfingu landsáætlunarinnar og Istanbúlsamningsins. Samræmist það tillögu GREVIO um innlendan samræmingaraðila til að tryggja aðhald, eftirfylgni og samhæfingu aðgerða gegn kynbundnu ofbeldi. MAÍ telur að með skipun stýrihóps verði stigið stórt skref í átt að því að innleiða það verklag og viðhorf sem Istanbúlsamningurinn byggir á og jafnframt að vel fari á því að boða helstu aðila sem að málaflokknum koma, innan kerfis sem utan, til reglulegra samráðsfunda.

Hvað varðar tölulíði 24 og 25 þá styður MAÍ það eindregið að settur verði á stofn framkvæmdasjóður landsáætlunar gegn kynbundnu ofbeldi gegn konum til að efla og styðja við innleiðingu aðgerða í áætluninni enda má fullvíst telja að verkefni sem styrkt yrðu úr slíkum sjóði verði áætluninni til eflingar. Jafnframt telur stofnunin fyrirhugað mælaborð tryggja nauðsynlega yfirsýn yfir aðgerðir og verða til þess að þeim verði hrint í framkvæmd og fylgt eftir.

II.

Að lokum telur MAÍ ástæðu til að áréttta stöðu erlendra kvenna sem búa við ofbeldi. Algengt er að ofbeldismennirnir haldi því yfir höfði þeirra að þær verði sendar úr landi reyni þær að binda enda á sambandið.

Í Istanbúl samningnum er kveðið á um stöðu erlendra kvenna í ofbeldissamböndum sem draga dvalarheimild sína af maka sínum.

Í skýringum með 59. gr. samningsins segir:

„The obligation contained in paragraph 1 requires Parties to the Convention to take the necessary legislative or other measures to ensure that migrant victims whose residence status is conditional on marriage or on being in a relationship are granted an autonomous residence permit of a limited validity in the event of the dissolution of the marriage or the relationship. Paragraph 1 specifies that an autonomous residence permit should be granted in the event of particularly difficult circumstances. [...] Moreover, paragraph 1 highlights the fact that independent/autonomous permits should be granted irrespective of the duration of the marriage or the relationship. This will allow victims to obtain the necessary protection from authorities without fearing that the perpetrator will retaliate by withdrawing or threatening to withdraw residence benefits under the perpetrator’s control. [...]“

Istanbúlsamningurinn kveður jafnframt á um vernd kvenna í ofbeldissamböndum gegn því að verða sendar úr landi með maka/sambýlismanni sem þær draga dvalarheimild sína af.

Samkvæmt 9. mgr. 70. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016, er heimilt að veita útlendingi sem hefur haft dvalarleyfi á grundvelli sambúðar eða hjúskapar, ef sérstaklega stendur á og ríkar sanngirnisástæður mæla með því, dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið samkvæmt 78. gr. ef skilyrðum 1. og 2. mgr. 55. gr. laganna er fullnægt ásamt því sem segir í b-lið ákvæðisins, að hjúskap eða sambúð hafi verið slitið vegna þess að útlendingur eða barn hans hafi sætt misnotkun eða öðru ofbeldi af hálfu maka og það hafi verið tilkynnt lögreglu eða barnaverndaryfirvöldum eða önnur gögn bendi til þess. Þar segir jafnframt að líta beri til tengsla útlendingis við landið og í undantekningartilfellum sé heimilt að víkja frá ákvæðum 1. og 2. mgr. 55. gr. við útgáfu dvalarleyfis samkvæmt þessum staflið ef framfærsla sé ótrygg um skamma hríð.

MAÍ er kunnugt um að konur sem skilið hafa við maka eða sambýlismenn vegna ofbeldis og draga dvalarheimild sína hér á landi af þeim, fá yfirleitt einhvers konar dvalarleyfi, oftast á grundvelli sérstakra tengsla við landið. Þrátt fyrir það telur stofnunin þó þörf á breytingu á lögum um útlendinga svo þau endurspegli betur ákvæði Istanbúlsamningsins en nú er. Í lögunum segir að litið skuli til tengsla viðkomandi við landið og hann þarf og að geta framfleytt sér fjárhagslega þó víkja megi frá því skilyrði í undantekningartilvikum.

Eins og vitnað er til hér að ofan, kveður Istanbúlsamningurinn á um að ekki skuli litið til lengdar hjúskapar eða sambúðar við veitingu dvalarleyfis. Af því leiðir að dvalartími hér á landi þarf og ekki að vera langur, konur geta þá yfirgefið ofbeldismenn án þess að óttast að vera vikið úr landi því staðreyndin er sú að margar konur hika við að slíta ofbeldissambandi af þeim sökum þar sem því lengur sem þær dvelja, því meiri líkur eru á að þær fái dvalarleyfi eftir skilnað, vegna áskilnaðarins um tengsl við landið.

MAÍ bendir og á 20. gr. Istanbúlsamningsins sem kveður á um að þegar þörf krefji eigi að tryggja þolendum fjárhagsaðstoð. Það ætti því ekki einungis að vera í undantekningartilvikum og heldur ekki skilyrði fyrir veitingu dvalarleyfis að framfærsla sé trygg.

Virðingarfyllt,



Margrét María Sigurðardóttir,
framkvæmdastjóri Mannréttindastofnunar Íslands