

Skýrsla um samning Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi og aðlögun íslenskra laga og reglna vegna aðildar

Gunnar Narfi Gunnarsson, Cand. jur., LL.M.
Mannréttindastofnun Háskóla Íslands
Október 2012

EFNISYFIRLIT

Samantekt um niðurstöður.....	6
1. KAFLI. Inngangur	9
1.1 Markmið og uppbygging skýrslunnar.....	9
1.2 Almennar athugasemdir um samninginn.....	10
1.3 Uppbygging samningsins.....	11
2. KAFLI. Íslensk lög, aðgerðir stjórnvalda, dómstólaframkvæmd og tölfræðiupplýsingar	12
2.1 Íslensk löggjöf um ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi.....	12
2.2 Aðgerðir stjórnvalda	16
2.3 Dómstólaframkvæmd	18
2.3.1 Almenn.....	18
2.3.2 Dómar í málum er varða heimilisofbeldi	18
2.3.3 Dómar í málum er varða nálgunarbann.....	22
2.4 Tölfræðilegar upplýsingar um heimilisofbeldi og nálgunarbann	24
2.4.1 Heimilisofbeldi	24
2.4.2 Nálgunarbann.....	27
3. KAFLI. Alþjóðlegir mannréttindasamningar, dómaframkvæmd og tilmæli eftirlitsstofnana	28
3.1 Almennar athugasemdir	28
3.2 Alþjóðlegir mannréttindasamningar og aðrar alþjóðareglur	29
3.2.1 Mannréttindasáttmáli Evrópu og framkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu	29
3.2.2 Helstu mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna.....	33
3.2.2.1 Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi.....	33
3.2.2.2 Samningur um afnám allrar mismununar gegn konum	34
3.2.2.3 Samningur gegn pyndingum	35
3.2.2.4 Samningur um réttindi barnsins	35
3.2.2.5 Regluleg skoðun á stöðu mannréttindamála – UPR-ferlið.....	36
4. KAFLI. Samanburður á ákvæðum samningsins um baráttu gegn ofbeldi á konum og íslenskri löggjöf .	37
4.1 Almennar athugasemdir	37
4.2 Ákvæði samningsins og íslenskur réttur	37
4.2.1 Inngangsorð	37
4.2.2 I. kafli (1.–6. gr.). Tilgangur, skilgreiningar, jafnrétti, bann við mismunum o.fl.....	38

4.2.2.1 Tilgangur samningsins.....	38
4.2.2.2 Gildissvið	38
4.2.2.3 Skilgreiningar.....	38
4.2.2.4 Grundvallarréttindi, jafnrétti og bann gegn mismunun.....	39
4.2.2.5 Skyldur stjórnvalda.....	40
4.2.2.6 Aðgerðir með hliðsjón af áhrifum þeirra á kynin	40
4.2.3 II. kafli (7.-11. gr.). Samræmd stefna og söfnun upplýsinga	40
4.2.3.1 Heildstæð og samhæfð stefna stjórnvalda	40
4.2.3.2 Fjármagn	41
4.2.3.3 Frjáls félagasamtök og borgaraleg samtök	41
4.2.3.4 Samhæfingaraðili	41
4.2.3.5 Upplýsingasöfnun og rannsóknir	41
4.2.4 III. kafli (12.–17. gr.). Fyrirbyggjandi ráðstafanir.....	42
4.2.4.1 Almennar skyldur	42
4.2.4.2 Vitundarvakning.....	43
4.2.4.3 Menntun	43
4.2.4.4 Þjálfun fagaðila.....	43
4.2.4.5 Fyrirbyggjandi íhlutun og meðferðarúrræði	43
4.2.4.6 Þátttaka einkageirans og fjölmiðla.....	44
4.2.5 IV. kafli (18.–28. gr.). Vernd og aðstoð	45
4.2.5.1 Almennar skyldur	45
4.2.5.2 Upplýsingar	45
4.2.5.3 Almenn stuðningsþjónusta	46
4.2.5.4 Aðstoð vegna kæra	46
4.2.5.5 Sérstök stuðningsþjónusta.....	47
4.2.5.6 Athvörf	47
4.2.5.7 Neyðarsímarnúmer	47
4.2.5.8 Neyðarmóttökur	47
4.2.5.9 Vernd og stuðningur við börn sem eru vitni að ofbeldi	49
4.2.5.10 Tilkynningar almennings	49
4.2.5.11 Tilkynningar fagaðila	50
4.2.6 V. kafli (29.–48. gr.). Efnislegur réttur.....	50

4.2.6.1 Inngangur	50
4.2.6.2 Málshöfðun	51
4.2.6.3 Skaðabætur	52
4.2.6.4 Forsjá, umgengnisréttur og öryggi	53
4.2.6.5 Einkaréttarlegar afleiðingar nauðungarhjóabanda.....	54
4.2.6.6 Andlegt ofbeldi.....	55
4.2.6.7 Umsáturselti.....	55
4.2.6.8 Líkamlegt ofbeldi.....	57
4.2.6.9 Kynferðisofbeldi, þ.m.t. nauðgun	57
4.2.6.10 Nauðungarhjóaband	59
4.2.6.11 Limlesting á kynfærum kvenna	60
4.2.6.12 Nauðungarfóstureyðing og þvinguð ófrjósemisaðgerð	60
4.2.6.13 Kynferðisleg áreitni	61
4.2.6.14 Hlutdeild, hvatning og tilraun	62
4.2.6.15 Ólíðandi réttlætning á glæpum, þ.m.t. glæpum frömdum í skjóli svokallaðs „heiðurs“	62
4.2.6.16 Refsinæmi verknaðar án tillits til sambands geranda og þolanda	63
4.2.6.17 Lögsaga.....	63
4.2.6.18 Viðurlög.....	64
4.2.6.19 Refsiþyngingarástæður	64
4.2.6.20 Refsidómar kveðnir upp í öðrum samningsríkjum.....	65
4.2.6.21 Bann við sáttameðferð og viðurlögum á grundvelli þeirra	65
4.2.7 VI. kafli (49.–58. gr.). Rannsókn, ákærvald, réttarfarsreglur og verndarráðstafanir	66
4.2.7.1 Almennar skyldur	66
4.2.7.2 Tafarlaus viðbrögð, forvarnir og vernd	67
4.2.7.3 Áhættumat og áhættustjórnun.....	67
4.2.7.4 Brottvísun af heimili í neyðartilvikum	68
4.2.7.5 Nálgunarbann.....	69
4.2.7.6 Rannsókn og sönnunargögn.....	69
4.2.7.7 Ex parte og ex officio málsmeðferðir	70
4.2.7.8 Verndarráðstafanir.....	71
4.2.7.9 Lögfræðiaðstoð	72
4.2.7.10 Fyrning brota.....	72

4.2.8 VII. kafli (59.–61. gr.). Reglur um útlendinga og hæli	73
4.2.8.1 Dvalarleyfi	73
4.2.8.2 Hælisúmsóknir vegna kynbundins ofbeldis	76
4.2.8.3 Bann gegn brottvísun eða endursendingu.....	77
4.2.9 VIII. kafli (62.–64. gr.). Alþjóðleg samvinna	77
4.2.9.1 Meginreglur.....	77
4.2.9.2 Ráðstafanir vegna einstaklinga sem eru í áhættu.....	78
4.2.9.3 Miðlun upplýsinga.....	78
4.2.9.4 Gagnavernd.....	78
4.2.10 IX. kafli (66.–70. gr.). Eftirlitskerfi	79
4.2.11 X. kafli (71. gr.). Tengsl við aðra alþjóðlega gerninga	79
4.2.12 XI. kafli (72. gr.). Breytingar á samningnum.....	79
4.2.13 XII. kafli (73.–81. gr.). Lokaákvæði	79
5. KAFLI. Niðurstöður og helstu tillögur til úrbóta	80
5.1 Almennt.....	80
5.2 Tillögur til úrbóta á löggjöf, verklagi, framkvæmd o.fl.	80
5.2.1 Lagabreytingar	80
5.2.2 Reglugerðarbreytingar	81
5.2.3 Breytingar á verklagi, framkvæmd eða öðru	82
Heimildaskrá	85
Dómaskrá	86
Lagaskrá	87
Viðauki I.....	89
Viðauki II.....	93

Samantekt um niðurstöður

Í lokakafla þessarar skýrslu eru settar fram tillögur til úrbóta svo að samræmi sé milli ákvæða samningsins og íslensks réttar og framkvæmdar. Segja má að íslenskur réttur, framkvæmd og verklag sé að mestu í samræmi við ákvæði samningsins, en þó eru ýmis atriði sem þyrfti að huga betur að ef stjórnvöld taka ákvörðun um að fullgilda samninginn.

Hér á eftir eru dregnar saman niðurstöður um tillögur til úrbóta, en nánari umfjöllun um þetta er að finna í 5. kafla skýrslunnar.

- 1) Lagt er til að sérstakt ákvæði um nauðungarhjónaband verði sett í almenn hegningarlög, en ákvæðið er nýmæli og ekki að finna í öðrum samningum Evrópuráðsins eða öðrum alþjóðasamningum sem stjórnvöld hafa fullgilt. Ekki er talið að gildandi lög séu í samræmi við ákvæðið.
- 2) Lagt er til að sérstakt ákvæði um þvingaða ófrjósemisaðgerð verði sett í almenn hegningarlög, en ákvæðið er sömuleiðis nýmæli og ekki að finna í öðrum samningum Evrópuráðsins. Ekki er talið að gildandi lög séu í samræmi við ákvæðið.
- 3) Lagt er til að lögsögureglur almennra hegningarlaga verði færðar til samræmis við lögsögureglur samningsins.
- 4) Lagt er til að fyrningareglum almennra hegningarlaga verði breytt þannig að bætt verði tilvísun til 2. mgr. 216. gr. um fóstureyðingar sem eru framkvæmdar án samþykkis móður og þvingaðrar ófrjósemisaðgerðar í 1. mgr. 82. gr. laganna.
- 5) Lagðar eru til nokkrar breytingar á útlendingalögum. Í fyrsta lagi þyrfti að gera breytingar á 6. mgr. 13. gr. þannig að ekki skuli litið til lengdar hjúskapar eða sambúðar við ákvörðun um veitingu dvalarleyfis eins og nú er gert, þegar um er að ræða skilnað eða sambandsslit. Í öðru lagi þyrfti að bæta við heimild til þess að fá fellda úr gildi brottvísun útlendinga við tilteknar aðstæður, sbr. 20. gr. laganna. Í þriðja lagi er lagt til að heimild verði bætt við 12. gr. útlendingalaga vegna útgáfu endurnýjanlegs dvalarleyfis til handa þolanda ofbeldis gegn konum eða heimilisofbeldis við tilteknar aðstæður, en sambærilegri heimild var bætt við í tilefni af fullgildingunni samnings Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali frá 2005.
- 6) Lagðar eru til smávægilegar breytingar á reglugerð um starfshætti bótanefndar, nr. 280/2008, á þann veg að kveðið verði á um að taka þurfi tilhlýðilegt tillit til öryggis tjónþola við endurkröfu stjórnvalda á hendur geranda og að tryggja skuli greiðslu bóta til handa þolanda innan viðunandi tíma.
- 7) Lagt er til að sett verði reglugerð á grundvelli útlendingalaga þar sem kynbundið ofbeldi gegn konum teljist vera ofsókn í skilningi laganna og að það geti talist vera

tegund alvarlegs skaða sem veiti rétt til viðbótarverndar. Þá verði í reglugerðinni einnig að finna ákvæði sem endurspegli þær kröfur sem fram koma í 2. mgr. 60. gr. samningsins um að beita skuli svokallaðri kynnæmri túlkun varðandi hverja og eina ástæðu A-liðar 1. gr. (2) Flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna.

- 8) Lagt er til að kennsluefni varðandi kynbundið ofbeldi o.fl. verði sett í almennt námsefni á öllum námsstigum þar sem það er viðeigandi. Verði ákvæði um þetta að finna í aðgerðaáætlun stjórnvalda um ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi.
- 9) Settar verði verklagsreglur innan einkageirans, upplýsinga- og samskiptageirans og fjölmiða í samræmi við 17. gr. samningsins. Er lagt til að mælt verði fyrir um þessar reglur í aðgerðaáætlun stjórnvalda um ofbeldi á konum og heimilisofbeldi.
- 10) Í tengslum við 2. mgr. 18. gr. samningsins mætti hugsanlega koma á fót sambærilegu sérfræðinga- og samhæfingarteymi og vinnur að mansalsmálum til að tryggja skilvirka samvinnu milli viðeigandi aðila í þeim málum sem tengjast ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi. Mætti koma slíkum hópi á fót á vettvangi aðgerðaáætlunar um ofbeldi á konum og heimilisofbeldi.
- 11) Með hliðsjón af 23. gr. samningsins mætti velta fyrir sér að fjölga athvörfum fyrir þolendur ofbeldis gegn konum og heimilisofbeldi. Mætti mæla fyrir um þetta í aðgerðaáætlun stjórnvalda.
- 12) Með hliðsjón af 24. gr. samningsins mætti velta fyrir sér hvort gera þurfi breytingar á framkvæmd þannig að stjórnvöld annist umsýslu neyðarnúmers sem þolendur ofbeldis gegn konum og heimilisofbeldi geta hringt í, en í núverandi framkvæmd eru það frjáls félagasamtök sem sjá um þetta að mestu leyti.
- 13) Lagt er til að ákvæði um börn sem eru vitni að ofbeldi verði sett í aðgerðaáætlun stjórnvalda, auk þess sem ákvæði þessa efnis verði sett í verklagsreglur viðeigandi yfirvalda.
- 14) Með hliðsjón af 27. gr. samningsins mætti velta fyrir sér hvort setja mætti ákvæði um tilkynningarskyldu almennings vegna þeirra brota sem samningurinn nær til í aðgerðaáætlun stjórnvalda, t.d. þannig að fram fari kynningarátak með einhverjum hætti.
- 15) Með hliðsjón af ákvæði 51. gr. samningsins um áhættumat og áhættustjórnun er lagt til að ríkislögreglustjóri kanni hvort í gildi séu formlegar verklagsreglur eða áætlanir hjá lögreglu eða öðrum yfirvöldum sem fjalla um þau atriði sem nefnd eru í ákvæðinu og leggi eftir atvikum til nauðsynlegrar breytingar.

- 16) Með hliðsjón af 2. mgr. 55. gr. samningsins er lagt til að þolendum þess ofbeldis sem samningurinn nær til verði tryggður aðgangur að þjónustu eða aðstoð tiltekinna aðila í tengslum við sálgæslu eða annað slíkt á rannsóknarstigi eða við meðferð máls fyrir dómi. Þetta mætti gera með því að setja ákvæði um slíkt í aðgerðaáætlun stjórnvalda um ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi.
- 17) Loks er því beint til innanríkisráðuneytisins, í samráði við Útlendingastofnun, að kanna hvort í gildi séu verkferlar, stuðningsþjónusta og önnur atriði sem mælt er fyrir um í 3. mgr. 60. gr. samningsins, og eftir atvikum setja reglur um slíkt svo unnt sé að tryggja samræmi við framangreint ákvæði.

1. KAFLI. Inngangur

1.1 Markmið og uppbygging skýrslunnar

Markmið þessarar skýrslu er að skoða hvernig samningur Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi fellur að íslensku réttarkerfi og hvort breyta þurfi lögum, reglum, framkvæmd, verklagi eða öðru til að tryggja samræmi milli ákvæða samningsins og íslensks réttar. Er því tilgangurinn meðal annars að greina réttarstöðu kvenna, barna og karla, sem búa við ofbeldi, þ.m.t. heimilisofbeldi, samkvæmt íslenskum rétti. Með skýrslunni er leitast við að lýsa öllum ákvæðum samningsins, þannig að í byrjun umfjöllunar um hvert ákvæði verður að finna lauslega þýðingu skýrsluhöfundar á viðkomandi ákvæði,¹ en því næst umfjöllun um ákvæðið úr skýringum við samninginn. Hafi ákvæði samningsins að mati skýrsluhöfundar ekki í för með sér laga- eða reglugerðarbreytingar eða breytingar á verklagi eða framkvæmd verður að finna rökstuðning þess efnis, m.a. með tilvísun til gildandi réttar eða framkvæmdar. Hafi ákvæðið hins vegar einhverjar breytingar í för með sér að mati skýrsluhöfundar verður gerð tilraun til þess að greina frá því hverjar þær breytingar eru. Við þau ákvæði sem eru með hefðbundnu sniði samanborið við sambærileg ákvæði í öðrum nýlegum samningum Evrópuráðsins, og skýrsluhöfundur telur augljóst að hafi ekki í för með sér breytingar af neinu tagi, verður ekki staldrað lengi. Á þetta t.d. við um ákvæði VIII.–XII. kafla samningsins.

Uppbygging skýrslunnar er með þeim hætti að að lokinni umfjöllun um helstu atriði almenns eðlis um samninginn í þessum fyrsta kafla verður í öðrum kafla beint sjónum að íslenskum lögum og réttarframkvæmd. Hver eru helstu lagaákvæðin sem gilda um ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi og hvaða úrræðum er unnt að beita af því tilefni, hvernig hafa dómstólar tekið á þessum málum í framkvæmd og til hvaða aðgerða hafa íslensk stjórnvöld gripið á þessum vettvangi? Þá verður birt tölfræði um heimilisofbeldi og nálgunarbann.

Í þriðja kafla verður fjallað um alþjóðlega mannréttindasamninga sem Ísland er aðili að á vettvangi Evrópuráðsins og Sameinuðu þjóðanna og þýðingu hafa fyrir íslenskan rétt í þessu sambandi. Verður fyrst athygli vakin á ákvæðum Mannréttindasáttmála Evrópu sem tengjast þessu sviði og nokkrir dómar Mannréttindadómstólsins reifaðir þar sem reynt hefur á ákvæðin. Að því loknu verður farið nokkrum orðum um helstu mannréttindasamninga Sameinuðu þjóðanna, en á grundvelli þeirra starfa eftirlitsnefndir og verður í kaflanum beint sjónum að því hvort þessar nefndir hafi beint athugasemdum til íslenskra stjórnvalda um það sem betur mætti fara við framkvæmd þessara mála héraendis og eftir atvikum hver hafi verið viðbrögð íslenskra stjórnvalda við þeim. Loks verður gerð grein fyrir svokölluðu UPR-ferli sem stjórnvöld hafa nýlega gengist undir og hverjar hafi verið helstu athugasemdirnar sem var beint til íslenska ríkisins við þá fyrirtöku.

Fjórði kafla er þungamiðja skýrslunnar, en í honum verða helstu ákvæði samningsins skýrð og greind og þau borin saman við íslenskan rétt. Eins og áður hefur komið fram verður hverju ákvæði lýst, misítarlega þó, og gerð grein fyrir því hvort ákvæðið kalli á einhverjar breytingar eða ekki og rökstuðningi þar að baki.

¹ Á þeim tíma sem þessi rannsókn fór fram lá ekki fyrir opinber þýðing á samningnum og er því gerður fyrirvari við þýðingu skýrsluhöfundar á ákvæðum hans.

Í lokakafla skýrslunnar verður síðan að finna niðurstöðukafla um tillögur til úrbóta varðandi lagabreytingar, reglugerðarbreytingar eða aðrar breytingar á verklagi eða framkvæmd.

Á grundvelli skýrslunnar geta stjórnvöld síðan mótað framtíðarstefnu á þessu mikilvæga sviði mannréttinda og tekið afstöðu til þess hvort rétt sé að fullgilda samninginn. Skýrslan var unnin á á tímabilinu ágúst til október 2012 á vegum Mannréttindastofnunar Háskóla Íslands með styrk frá innanríkisráðuneytinu, en höfundur skýrslunnar er Gunnar Narfi Gunnarsson, Cand. jur., LL.M.

1.2 Almennar athugasemdir um samninginn

Hinn 11. maí 2011 var samþykktur á vettvangi Evrópuráðsins samningur um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi og var hann undirritaður af íslenskum stjórnvöldum sama dag. Samningur þessi nefnist í daglegu tali Istanbúlsamningurinn, þar sem hann var samþykktur og lagður fram til undirritunar á þeim stað.

Í skýringum við samninginn kemur fram að ofbeldi gegn konum, þ.m.t. heimilisofbeldi, sé ein alvarlegasta tegund kynbundinna mannréttindabrota. Ein tegund kynbundinna mannréttindabrota er svokallað kynbundið ofbeldi gegn konum og er það hugtak notað gegnum gangandi í samningnum. Er hugtakið þannig skilgreint að um er að ræða ofbeldi sem er sérstaklega beint gegn konu *vegna þess* að hún er kona eða sem hefur óhófleg áhrif á konur. Þessi tegund ofbeldis á sér gjarnan djúpar rætur í félagslegum og menningarlegum venjum og gildum þar sem konur njóta oft lægri stöðu í samfélaginu en karlar og er ofbeldinu oft haldið við í skjóli afneitunar og þagnar.²

Ekki liggja fyrir heildartölur fyrir Evrópu um tíðni ofbeldisbrota gegn konum, en sum ríki innan álfunnar hafa í auknum mæli gert á þessu kannanir. Af þeim má ráða að um fimmtungur til fjórðungur allra kvenna í Evrópu hefur orðið fyrir líkamlegu ofbeldi a.m.k. einu sinni á fullorðinsárum og meira en tíundi hluti hefur orðið fyrir kynferðisbroti þar sem valdi er beitt. Í meirihluta tilvika er ofbeldinu beitt af körlum, sem tengjast konum náið á einhvern hátt, og er þá oftast um að ræða maka eða fyrrum sambylismenn.³ Aðrar tölur eru örlítið hóflegri og benda til þess að um 12% til 15% allra kvenna yfir sextán ára aldri hafi verið í sambandi þar sem misnotkun var beitt á heimili. Þá benda þessar rannsóknir til þess að mun fleiri konur verði fyrir líkamlegu ofbeldi eða kynferðisofbeldi fyrrverandi maka eða sambylismanns eftir að sambandi lýkur, sem bendir til þess að þrátt fyrir að endir sé bundinn á sambandið þýðir það ekki endilega að líkamlegt öryggi kvenna sé tryggt.⁴ Ofbeldi gegn konum er að sjálfsögðu ekki bundið við ákveðin lönd eða svæði heldur er um að ræða alheimsvandamál og hafa bæði Evrópuráðið og Sameinuðu þjóðirnar látið þessi mál til sín taka, eins og vikið verður nánar að í 3. kafla.

Auk þess að fjalla sérstaklega um ofbeldi gegn konum, fjallar samningurinn einnig um heimilisofbeldi. Eðli máls samkvæmt eru fórnarlömb ofbeldis gegn konum einungis konur, og

² Skýringar við samning Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi, 44. mgr. Skýringarnar (e. explanatory report) eru birtar á vefsíðu Evrópuráðsins og má nálgast hér: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/210.htm>

³ Ibid, 2. mgr.

⁴ Ibid, 3. mgr.

einnig stúlkur, en fórnarlömb heimilisofbeldis geta verið konur, karlar og börn. Heimilisofbeldi getur haft fjölmargar birtingarmyndir en því má í stórum dráttum skipta í tvær tegundir. Annars vegar er um að ræða ofbeldi á milli fólks í nánum samböndum, milli núverandi eða fyrrum maka eða sambýlisfólks og hins vegar ofbeldi meðal einstaklinga innan sömu fjölskyldu, sem á sér oftast stað milli foreldra og barna. Þrátt fyrir að hugtakið heimilisofbeldi bendi til þess að ofbeldið þurfi að eiga sér stað innan veggja heimilis, þá er ekki krafa gerð um það í samningnum. Hugtakið vísar fyrst og fremst til eðlis sambands þeirra einstaklinga þar sem ofbeldi er beitt, en ekki hvar það á sér stað.⁵ Er þessi túlkun í samræmi við reglur íslensks réttar um heimilisofbeldi sem verður vikið að síðar.

Heimilisofbeldi gegn körlum þekkist einnig en í skýringum við samninginn kemur fram að áreiðanlegar tölur um slíkt séu af skornum skammti.

1.3 Uppbygging samningsins

Samningurinn skiptist í tólf kafla og telur 81 grein, að undanskildum inngangsorðum eða formála og viðauka við samninginn sem fjallar um forréttindi og friðhelgi (í tengslum við 66. gr.). Í I. kafla (1.–6. gr.) er fjallað um tilgang, skilgreiningar, jafnrétti, bann við mismunun og almennar skyldur. Eru hér á ferðinni hefðbundin ákvæði sem eru svipaðs eðlis og í öðrum nýlegum samningum Evrópuráðsins. Í II. kafla (7.–11. gr.) eru ákvæði um samþætta stefnu og söfnun upplýsinga. III. kafli (12.–17. gr.) fjallar um forvarnir og í IV. kafla (18.–28. gr.) eru ákvæði um aðstoð og vernd gegn ofbeldi á konum. V. kaflinn (29.–48. gr.), sem er í raun þungamiðja samningsins, fjallar um efnislegan rétt, og koma þar til skoðunar ýmis ákvæði á sviði refsiréttar og einkamálaréttar, s.s. ákvæði um skaðabætur, svo það helsta sé nefnt. Í VI. kafla (49. – 58. gr.) um rannsókn, ákæru, réttarfarsreglur og verndarráðstafanir er að sama skapi að finna mikilvæg ákvæði, en rannsókn skýrsluhöfundar mun að mestu leyti snúa að þessum tveimur köflum samningsins. Í VII. kafla (59.–61. gr.) er vikið að réttindum útlendinga og hælisleitenda og í VIII. kafla (62.–65. gr.) er fjallað um alþjóðlega samvinnu. Í IX. kafla samningsins (66.–70. gr.) er að finna ákvæði um eftirlitsstofnanir, en samkvæmt samningnum verður komið á fót nýrri stofnun (GREVIO) til að hafa eftirlit með framkvæmd samningsins. Þrjú síðustu kaflar samningsins eru með hefðbundnu sniði. X. kaflinn (71. gr.) snýr að því hvernig haga skuli sambandi samningsins við aðra alþjóðasamninga, XI. kafli (72. gr.) fjallar um breytingar á samningnum og loks eru í XII. kafla (73.–81. gr.) hefðbundin lokaákvæði.

Samningurinn er fyrsti alþjóðasáttmálinn sem inniheldur sérstaka skilgreiningu á kyni (e. gender). Með hugtakinu er átt við að konur og karlar eru ekki eingöngu viðurkennd sem annað hvort líffræðilega kvenkyns eða karlkyns, heldur einnig samkvæmt félagslegum flokki kyns sem tengist tilteknum hlutverkum og atferli. Þá eru nýjar tegundir afbrota kynntar sem ekki er að finna í öðrum samningum Evrópuráðsins og má sem dæmi nefna limlestingu á kynfærum kvenna, nauðungarhjónaband, umsáturselti, nauðungarfóstureyðingu og þvingaða ófrjósemisaðgerð.

⁵ Ibid., 41-42. mgr.

2. KAFLI. Íslensk lög, aðgerðir stjórnvalda, dómstólaframkvæmd og tölfræðiupplýsingar

2.1 Íslensk löggjöf um ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi

Í íslenskum lögum er ekki að finna sérrefsilög eða sérstakt refsilagaákvæði um ofbeldi gegn konum eða heimilisofbeldi. Ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi eru að miklu leyti samofin hugtök og oft er um að ræða einn og sama hlutinn. Konur eru í miklum meirihluta þeirra sem verða fyrir ofbeldi á heimilum, en samkvæmt rannsókn sem var nýlega gerð og tók til árána 2006 og 2007, eru konur þolendur í 70% tilvika en karlar í 30% tilvika.⁶ Má því segja sem svo að þegar talað er um heimilisofbeldi sé oftast um að ræða ofbeldi karla gegn konum. Það er hins vegar rétt að undirstrika, eins og fram kemur í skýrslu dómsmálaráðherra frá 12. maí 1998 um forvarnir gegn heimilisofbeldi, hjálparúrræði fyrir þolendur og meðferðarúrræði fyrir gerendur, sem var lögð fram á 122. löggjafarþingi, sbr. þskj. 1382–711. mál, að „ekki er unnt að skilja ofbeldi gegn börnum frá umræðu um heimilisofbeldi. Allt ofbeldi þar sem börn eru á heimili sé jafnframt ofbeldi gegn börnunum.“

Ekki er í lögum að finna sérstaka skilgreiningu á hugtakinu heimilisofbeldi, en í verklagsreglum ríkislögreglustjóra frá því í október 2005 segir að forsenda þess að brot sé skráð sem heimilisofbeldi sé að gerandi og þolandi séu nákomnir, þ.e. skyldir eða tengdir, sbr. 1. gr. Samkvæmt 2. gr. skal auk venjubundinnar skráningar, skrá eftirfarandi brot á ákvæðum almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, sem eiga sér stað milli nákominna sem heimilisofbeldi, en þar er um að ræða brot gegn 108. gr. (ofbeldi, ólögmat nauðung eða hótun vegna skýrslugjafar hjá lögreglu eða fyrir dómi), 231.–233. gr. (ærumeiðingar og brot gegn friðhelgi einkalífs), 217. gr. og 218. gr. (líkamsmeiðingar), 1. mgr. 191. gr., 194. gr., 195. gr., 196. gr., 200. gr., 201. gr., 202. gr. og 209. gr. (kynferðisbrot), 225. gr. og 226. gr. (brot gegn frjálsræði manna) og brot gegn 253. gr. og 257. gr. laganna (auðgunarbrot og eignaspjöll). Heimilisofbeldi samkvæmt 1. og 2. gr. eru því brot sem eru framin innan veggja heimilis eða á öðrum stað þar sem skyldir og tengdir dvelja eða hittast fyrir, sbr. 3. gr. Rétt er að nefna að ákvæði almennra hegningarlaga eru hlutlaus að því er varðar kyn, þ.e. ekki er sérstaklega vikið að kyni geranda eða þolanda í ákvæðunum. Þau eiga því jafnt við um karla og konur, nema annað leiði af ákvæðunum.

Árið 2004 fór dómsmálaráðherra þess á leit við refsiréttarnefnd að kanna hvort ástæða væri til þess að setja í almenn hegningarlög refsíákvæði þar sem heimilisofbeldi yrði lýst sem sérstökum refsinaemum verknaði eða hvort áfram yrði stuðst við óbreyttar reglur. Í frumvarpi sem var samið af refsiréttarnefnd og varð síðar að lögum nr. 27/2006 um breyting á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, var komist að þeirri niðurstöðu, eftir að hafa kannað meðal annars dómaframkvæmd hérlendis sem og löggjöf á hinum Norðurlöndunum, að ekki þætti rétt að setja sérstakt ákvæði um heimilisofbeldi í refsilög. Í frumvarpinu er meðal annars vísað til þess að erfitt yrði að orða slíkt ákvæði með nægilega skýrum og tæmandi hætti þannig að það samrýmdist áskilnaði 1. mgr. 69. gr. íslensku stjórnarskrárinnar um skýrleika refsheimilda, en verulegar hömlur eru við því í íslenskum rétti að löggjafinn orði refsheimildir með matskenndum hætti. Þá sagði einnig í athugasemdum með frumvarpinu, sem rök gegn því að setja sérstakt ákvæði um heimilisofbeldi, að þess „[sjáist] ekki merki úr réttarframkvæmd, hvort

⁶ Heimilisofbeldi: ágreiningur og ofbeldi milli skyldra og tengdra eins og það birtist í gögnum lögreglu 2006–2007, Guðbjörg S. Bergsdóttir og Rannveig Þórisdóttir, ríkislögreglustjórinn og lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu, maí 2010, bls. 10. Nánar verður fjallað um tölfræðiupplýsingar síðar í þessum kafla.

sem um er að ræða rannsóknarathafnir lögreglu eða dómaframkvæmd, að á skorti að núgildandi refsilöggjöf lýsi með fullnægjandi hætti óæskilegum athöfnum sem eiga sér stað á milli nákominna um skemmri eða lengri tíma.“ Með frumvarpinu var á hinn bóginn lagt til að gerðar yrðu breytingar á 70. gr. almennra hegningarlaga, en í ákvæðinu eru talin upp atriði sem hafa áhrif á ákvörðun refsingar, bæði til refsipýngingar og refsilækkunar. Í 1. gr. frumvarpsins, sem varð að nýrri 3. mgr. 70. gr. almennra hegningarlaga, er að finna eftirfarandi ákvæði: „Hafi verknaður beinst gegn karli, konu eða barni sem eru nákominn geranda, og tengsl þeirra þykja hafa aukið á grófleika verknaðarins, skal það að jafnaði taka það til greina til þyngingar refsingunni.“

Í skýringum við þessa grein í frumvarpinu segir eftirfarandi: „Um [er] að ræða heimild til að hækka refsingu innan lögmæltra refsimarka viðkomandi refsíákvæðis með sama hætti og nú er gert á grundvelli þeirra heimilda sem fram koma í 1. og 2. mgr. 70. gr. almennra hegningarlaga. Telja verður að ákvæði af þessu tagi sé til þess fallið að beina sjónum dómara að nánnum tengslum geranda og brotaþola þegar kemur að því að ákvarða refsingu fyrir brot á gildandi refsilögum. Þannig þurfi dómari ávallt að leggja á það mat og rökstyðja í forsendum sínum hvort nán tengsl geranda og brotaþola hafi haft einhver áhrif við ákvörðun refsingar. Með lögfestingu ákvæðisins yrði ljós sá vilji löggjafans að almennt beri að þyngja refsingu innan lögmæltra refsimarka ákvæðis þegar slík tengsl eru talin auka á grófleika verknaðar. Ákvæði af þessu tagi mundi því jafnframt styrkja lagalegan grundvöll sakamálarannsóknar þar sem grunur leikur á að heimilisofbeldi hafi átt sér stað enda mun rannsókn af því tagi þá m.a. beinast að því að upplýsa hvort atvik og aðstæður hafi verið með þeim hætti að rétt sé að beita þeirri refsipýngingarástæðu sem hér er gerð tillaga um.“

Í sama frumvarpi voru einnig lagðar til breytingar á 191. gr. almennra hegningarlaga um ærumeiðingar í nánnum samböndum. Ekki var um að ræða nýmæli, heldur var tilgangurinn sá, eins og segir í athugasemdum með frumvarpinu, að „útfæra með skýrari hætti þá refsivernd sem þegar leiðir af 1. mgr. 191. gr. almennra hegningarlaga um stórfelldar ærumeiðingar í samskiptum fjölskyldumeðlima. Markmið þessa nýmælis er því að stuðla að virkari refsivernd fyrir einstaklinga gegn stórfelldum ærumeiðingum í samskiptum við þá sem teljast þeim nákomnir með því að útfæra refsíákvæði um þetta efni með nútímalegra orðalagi sem tekur að nokkru leyti mið af gildandi refsifyrirmælum 233. gr. a og 234. gr. almennra hegningarlaga.“ Ákvæðið, sem síðar varð 233. gr. b almennra hegningarlaga og felldi brott 191. gr. laganna, er svohljóðandi: „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.“

Ákvæði um nálgunarbann voru í fyrsta skipti kynnt til sögunnar í íslenskri löggjöf með lögum nr. 94/2000 um breyting á lögum um meðferð opinberra mála og almennum hegningarlögum. Var forsaga þess sú að í kringum síðustu aldamót var uppi mikil umræða í samfélaginu um heimilisofbeldi og leiðir til að bregðast við því. Á grundvelli skýrslu dómsmálaráðherra sem flutt var á Alþingi árið 1997 um orsakir, umfang og afleiðingar heimilisofbeldis voru skipaðar þrjár nefndir til að huga að úrbótum á þessu sviði, þ.á m. nefnd sem falið var að huga að meðferð heimilisofbeldismála í dómskerfinu og gera tillögur að nauðsynlegum úrbótum í þeim efnum. Var ein tillagan sú að festa í lög ákvæði um nálgunarbann til að vernda þolendur heimilisofbeldis. Fram að gildistöku laga um meðferð

sakamála, nr. 88/2008, voru ákvæði um nálgunarbann hluti af lögum um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, og var ein röksemdin sú að reglur um nálgunarbann ættu sér nokkra samsvörun með þvingunarúrræðum þeirra laga. Við endurskoðun á reglum sakamálaréttarfars árið 2008 voru gerðar þær breytingar að ákvæði um nálgunarbann voru færð í sérstök lög um nálgunarbann, nr. 122/2008. Voru rökin þau að nálgunarbann hefði ekki það einkenni sem þvingunarúrræðum sakamálaganna væri sameiginlegt, þ.e. að tengjast rannsókn eða meðferð sakamáls í tilefni af tilteknu broti, eins og segir í athugasemdum með frumvarpi að lögunum.

Með lögum um nálgunarbann og brottvísun af heimili, nr. 85/2011, var leitast við að styrkja réttarstöðu brotaþola og sérstaklega stöðu þeirra sem eru þolendur heimilisofbeldis. Með lögunum voru felld úr gildi lög nr. 122/2008 og innleidd ákvæði um brottvísun af heimili og þannig kveðið í einum lögum á um heimild til þess að beita nálgunarbanni og heimild til þess að vísa einstaklingi á brott af heimili sínu standi öðrum sem þar dveljast ógn af viðkomandi. Í athugasemdum með frumvarpi að lögunum segir meðal annars um þetta úrræði: „Engum vafa er undirorpið að úrræði líkt og brottvísun af heimili er vandmeðfarið þar sem í slíkum málum vegast á annars vegar hagsmunir þess sem brottvísuninni skal sæta af því að geta dvalið á heimili sínu og hins vegar hagsmunir þess sem brottvísuninni er ætlað að vernda af því að njóta öryggis á eigin heimili. Rökin að baki því að vísa manni brott af eigin heimili snúa að því að vernda líf og heilsu annarra sem þar búa og þykja þau rök vega þyngra en tímabundin röskun á högum þess sem yfirgefa þarf heimili sitt. Úrræðið byggist á því sjónarmiði að verði einstaklingur fyrir ofbeldi á eigin heimili sé það ekki einkamál viðkomandi aðila heldur varði samfélagið allt. Yfirvöld skuli því aðstoða þá sem verða fyrir slíku ofbeldi eftir fremsta megni.“

Með brottvísun af heimili er nánar tiltekið átt við að heimilt er, að nánar tilteknum skilyrðum uppfylltum, að vísa einstaklingi brott af heimili sínu eða dvalarstað og banna honum að koma þangað aftur í tiltekinn tíma, sbr. 2. gr laga nr. 85/2011. Úrræði þetta er gjarnan nefnt „austurríska leiðin“, þar sem það sækir fyrirmynd sína til laga sem tóku gildi í Austurríki 1. maí 1997. Hefur úrræðið verið tekið upp í löggjöf annarra Evrópuríkja, þar á meðal Norðurlandanna. Til samanburðar er með nálgunarbanni átt við þau tilvik þegar manni er bannað að koma á tiltekinn stað eða svæði, veita eftirför, heimsækja eða setja sig með öðru móti í samband við annan mann, sbr. 1. gr. laganna.

Rétt er að nefna að ákvæði um brottvísun af heimili er ekki nýmæli í íslenskri löggjöf, en í 37. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002, er mælt fyrir um brottvikningu heimilismanns og nálgunarbann. Nánar tiltekið segir í ákvæðinu að ef barnaverndarnefnd þykir barni háski búinn af háttsemi eða framferði manns, svo sem vegna ofbeldis, ógnana eða hótana eða vegna vímuefnaneyslu eða annars athæfis, getur nefndin krafist þess fyrir dómi að viðkomandi verði bannað að koma á tiltekinn stað eða svæði, veita eftirför, heimsækja eða setja sig með öðrum hætti í samband við barn. Þá er með sama hætti heimilt að krefjast þess að manni verði bönnuð dvöl á heimili ef nefndin telur það nauðsynlegt vegna hagsmuna barns. Ákvæði um brottvikningu heimilismanns hefur verið að finna í barnaverndarlögum, í einni eða annarri mynd, allt frá því fyrstu heildarlög um barnavernd, nr. 43/1932, voru sett á Íslandi.

Samkvæmt lögum nr. 85/2011 er það lögreglan sem tekur ákvörðun um nálgunarbann og brottvísun af heimili og er það breyting frá þágildandi lögum þar sem ákvörðun um nálgunarbann var í höndum dómara. Var tilgangurinn meðal annars sá að hraða framkvæmd

þessara mála, en áður þurfti að bíða í allt að þrjá sólarhringa eftir úrskurði dómara. Með hinum nýju lögum skal taka ákvörðun um nálgunarbann og brottvísun af heimili svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en innan sólarhrings frá því beiðni um það hefur borist eða mál komið upp með öðrum hætti, sbr. 2. mgr. 7. gr. Með því að flytja ákvörðunarvaldið til lögreglu frá dómara hefur því ferlið styst og má því segja að öryggi þolenda heimilisofbeldis sé betur tryggt í hinum nýju lögum. Þess ber þó að geta að ákvörðun lögreglu er skylt að bera undir dómara innan þriggja sólarhringa frá birtingu ákvörðunar. Auk þess er lögreglu skylt að tilnefna sakborningi verjanda sem sæta skal nálgunarbanni eða brottvísun af heimili og þeim sem úrræðunum er ætlað að vernda réttargæslumann, sbr. 1. mgr. 8. gr. Hið sama gildir um meðferð málsins fyrir dómi, sbr. 14. gr. Þá ber að nefna að lögreglu er skylt að fella úr gildi nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili þegar skilyrði fyrir beitingu þeirra eru ekki lengur fyrir hendi, sbr. 1. mgr. 11. gr.⁷ Loks ber að nefna að brot gegn nálgunarbanni og brottvísun af heimili varðar sektum eða fangelsi allt að einu ári og ef brotið er ítrekað eða stórfellt getur refsing orðið fangelsi allt að tveimur árum, sbr. 1. og 2. mgr. 232. gr. almennra hegningarlaga.

Reglur um brottvísun af heimili fela í sér umtalsvert inngríp í einka- og fjölskyldulíf þess sem úrræðinu er beint gegn og þurfa því að vera fyrir hendi sterk rök til þess að beita því. Í athugasemdum með frumvarpinu er fjallað um þetta úrræði í tengslum við mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar og Mannréttindasáttmála Evrópu og þar segir eftirfarandi: „Í 71. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, segir að allir skuli njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Þó er heimilt skv. 2. mgr. ákvæðisins að gera undantekningar frá þeirri meginreglu og takmarka friðhelgina ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra enda sé slíkt gert með sérstakri lagaheimild. Sambærilegt ákvæði er að finna í 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sem öðlaðist lagagildi hér á landi með lögum nr. 62 frá 19. maí 1994, en þar er í 1. mgr. kveðið á um að sérhver maður eigi rétt til friðhelgi einkalífs síns, fjölskyldu og heimilis. Í 2. mgr. ákvæðisins segir enn fremur að opinber stjórnvöld skuli ekki ganga á þann rétt nema samkvæmt ákvæðum laga og ef nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi, m.a. til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra. Eins og áður hefur komið fram búa þau rök að baki því að vísa manni brott af eigin heimili að verið sé að vernda líf og heilsu annarra sem þar búa. Heimili er ætlað að vera griðarstaður þar sem þeir sem þar búa njóta öryggis. Brottvísun af heimili er tímabundin ráðstöfun og verður hún ekki framlengd nema skilyrði hennar séu enn þá fyrir hendi. Þá ber jafnframt að hafa í huga að úrræðinu verður ekki beitt sé unnt að ná sama árangri með öðru og vægara úrræði. Verður því ekki annað séð en að ákvæði það sem lagt er til í 5. gr. frumvarps þessa sé samrýmanlegt ákvæði 2. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu.“

Þá er í frumvarpinu fjallað um það hvort ákvæði um brottvísun af heimili feli í sér brot á ákvæðum stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttarins. Um þetta segir eftirfarandi í athugasemdum með frumvarpinu: „Í þessu sambandi er jafnframt rétt að taka til skoðunar hvort brottvísun af heimili feli í sér skerðingu á eignarrétti þess sem í hlut á, sé hann þinglýstur eigandi fasteignarinnar. Eignarrétturinn nýtur verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar sem og 1. gr.

⁷ Í tilefni af dómi Hæstaréttar frá 14. október 2011 í máli nr. 557/2011 voru gerðar breytingar á 15. gr. laga nr. 85/2011, en í dóminum var vísað til þess að sérstaka kærueimild til Hæstaréttar hafi ekki verið finna í lögnum. Var því heimild til að kæra úrskurði héraðsdóms um nálgunarbann og/eða brottvísun af heimili til æðri dóms bætt við með nýrri 3. mgr. 15. gr., sbr. lög nr. 39/2012.

fyrsta sammingsviðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu. Í 72. gr. stjórnarskrárinnar segir að engan megi skylda til þess að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Slíkt þarf að auki að byggja á skýrri lagaheimild og greiða skal fullt verð fyrir eignina. Ljóst er að brottvísun af heimili getur haft áhrif á rétt þess sem brottvísuninni sætir til þess að hafa afnot af eign sinni. Hins vegar er ekki um eiginlega tilfærslu eignarréttinda yfir eigninni að ræða, þannig að jafna megi við eignarnám. Þá verður heimild eiganda til ráðstöfunar eigninni að sama skapi ekki skert jafnvel þótt viðkomandi sé ekki heimilt að dvelja í eigninni um tiltekinn tíma. Í þessu sambandi er mikilvægt að hafa í huga að brottvísun af heimili er tímabundið úrræði sem ekki verður framlengt nema skilyrði þess teljist enn þá vera fyrir hendi. Almennt verður því ekki litið svo á að brottvísun af heimili feli í sér brot gegn eignarrétti þess sem brottvísuninni sætir. Oftast nær hefur sá sem sæta skal brottvísun ríkar skyldur gagnvart þeim sem búa á heimili hans, svo sem framfærsluskyldu gagnvart börnum og maka eða sambúðarmaka. Telja verður að slík sjónarmið vegi þyngra en tímabundin röskun á möguleikum viðkomandi til þess að dvelja í eign sinni.“

2.2 Aðgerðir stjórnvalda

Eins og fram hefur komið hafa íslensk stjórnvöld undanfarin ár lagt aukna áherslu á að berjast gegn ofbeldi í nánnum samböndum. Í september 2006 samþykkti ríkisstjórn Íslands aðgerðaáætlun vegna ofbeldis á heimilum og kynferðislegs ofbeldis sem tók til árána 2006 til 2011. Aðgerðaáætlunin var unnin á vettvangi samráðsnefndar félagsmálaráðuneytisins, dóms- og kirkjumálaráðuneytis, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis, menntamálaráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga, en fulltrúi Jafnréttisstofu bættist við á síðari stigum. Við gerð áætlunarinnar voru meðal annars höfð til hliðsjónar drög frjálsra félagasamtaka að aðgerðaáætlun gegn kynbundnu ofbeldi sem hafði verið send einstökum fagráðherrum í apríl 2005.

Meginmarkmið áætlunarinnar var að vinna gegn ofbeldi á heimilum og kynferðislegu ofbeldi sem beinist að konum og börnum og auk þess að bæta aðbúnað þeirra sem orðið hafa fyrir ofbeldi eða eru í áhættuhópi hvað þetta varðar. Aðgerðaáætlunin skiptist í tvo hluta: annars vegar aðgerðir vegna ofbeldis á heimilum og kynferðisofbeldis gegn börnum og hins vegar aðgerðir vegna ofbeldis á heimilum og kynferðisofbeldis gegn konum. Aðgerðaáætlunin skiptist í 37 mismunandi aðgerðir sem er nánar lýst í áætluninni.⁸

Fljótlega eftir að aðgerðaáætlunin var samþykkt haustið 2006 var einstökum efnisþáttum hennar hrint í framkvæmd, en eftir að þær aðgerðir sem sneru að börnum höfðu verið fluttar yfir á verksvið samráðshóps um að styrkja stöðu barna og ungmenna stóðu eftir tuttugu aðgerðir sem sneru sérstaklega að konum. Sem dæmi um aðgerðir sem mælt er fyrir um í aðgerðaáætluninni frá 2006 má nefna:

⁸ Í júní 2007 var samþykkt í ríkisstjórn aðgerðaáætlun til að styrkja stöðu barna og ungmenna og var sett á fót sérstakur samráðshópur ráðuneyta til að stuðla að samræmingu og eftirfylgni áætlunarinnar. Af því tilefni var ákveðið að samráðsnefndin sem var skipuð árinu áður skyldi einblína á ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi en samráðsnefndin sem var skipuð í kjölfar aðgerðaáætlunarinnar sem var samþykkt í júní 2007 skyldi taka fyrir ofbeldi gegn börnum og önnur mál er að þeim snúa.

- kynningarátak gegn ofbeldi fari fram í samstarfi við fjölmiðla og frjáls félagasamtök,
- komið verði á fræðslu til almennings með gerð veggspjalds,
- gátlisti verði saminn til notkunar í mæðravernd þar sem félagslegar aðstæður mæðra eru kannaðar,
- leiðbeinandi aðgerðaáætlun fyrir sveitarfélög verði samin,
- menntun fagstétta verði aukin, s.s. heilbrigðisstarfsfólks, presta, sálfræðinga, lögreglumanna, lögfræðinga, kennara o.fl.,
- gefin verði út handbók um heimilisofbeldi til handa viðeigandi fagstéttum,
- söfnun tölfraeðiupplýsinga fari fram,
- rannsókn á kynbundnu ofbeldi fari fram,
- gerðar verði verklagsreglur fyrir lögreglu,
- lögum breytt þannig að þolendur heimilisofbeldis eigi rétt á réttargæslumanni,
- lögum um nálgunarbann verði breytt þannig að lögregla geti kveðið á um það í stað dómara,
- reynslan af nálgunarbanni og vitnavernd verði metin kerfisbundið,
- meðferðarúrræðið *Karlar til ábyrgðar* verði eflt, og
- gerendur gangist undir meðferðarúrræði meðan á afplánun stendur, t.d. reiðistjórnun.

Vinna samráðsnefndarinnar hefur skilað sér í því að þegar er búið að framkvæma fjölmargar ofangreindar aðgerðir og má sem dæmi nefna að gefnar hafa verið út fimm handbækur um ofbeldi í nánnum samböndum, eina bók almenns eðlis, einkum ætluð til kennslu á háskólastigi og fjórar bækur fyrir starfsmenn í heilbrigðisþjónustu, ein sérstaklega ætluð ljósmæðrum, ein fyrir starfsmenn félagsþjónustu og svo loks ein fyrir lögreglu. Þá hafa verið haldin fræðslunámskeið fyrir lögregluna, félagsþjónustu, heilbrigðisgeirann og háskólana. Lögum um nálgunarbann hefur verið breytt í þá veru sem lagt er til í aðgerðaáætluninni og þá er heimild í lögum um meðferð sakamála til að skipa brotþola réttargæslumann þegar um heimilisofbeldi er að ræða. Gefinn hefur verið út gátlisti til notkunar í mæðravernd og þá hefur meðferðarúrræðið *Karlar til ábyrgðar* verið eflt svo einhver dæmi séu nefnd. Einhverjar aðgerðanna komu hins vegar ekki til framkvæmda, s.s. söfnun tölfraeðiupplýsinga um kynferðisofbeldi. Sú aðgerð heyrði undir dómsmálaráðuneytið (nú innanríkisráðuneytið), en kom ekki til framkvæmda eftir að Hagstofa Íslands var færð undir efnahags- og viðskiptaráðuneytið. Þá hefur ekki verið unnt að meta kerfisbundið reynsluna af vitnavernd, þar sem einungis einu sinni hefur reynt á ákvæði laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, um vitnavernd eða nafnleynd vitna.⁹

Sumarið 2010 var skipuð nefnd um gerð nýrrar aðgerðaáætlunar stjórnvalda gegn kynbundnu ofbeldi fyrir árin 2011 til 2015. Í nýrri aðgerðaáætlun verður „sérstök áhersla lögð á að skoða samhengi kynbundinna ofbeldisbrota, saksóknar vegna þeirra og meðferðar í dómskerfinu, en sem kunnugt er fara afar fá mál af þessum toga alla leið í gegnum dómskerfið. Auk þessa þarf að móta afstöðu til meðferðar nýs sáttmála Evrópuráðsins í málaflokknum og endurskilgreina verkefni með hliðsjón af honum og verður það hluti af verkefnum nefndar um

⁹ Nánari upplýsingar um stöðu og árangur umræddra aðgerða má sjá í skýrslu velferðarráðherra um aðgerðir samkvæmt aðgerðaáætlun stjórnvalda vegna ofbeldis karla gegn konum í nánnum samböndum sem var lögð fyrir á Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010-2011. Skýrsluna má nálgast hér: <http://www.althingi.is/altext/139/s/pdf/1214.pdf>

gerð nýrrar aðgerðaráætlunar“, eins og fram kemur í fréttatilkynningu þáverandi félags- og tryggingamálaráðuneytis frá 13. júlí 2010. Nefndin er skipuð fulltrúum velferðarráðuneytisins, innanríkisráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis, Jafnréttisstofu, lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, ríkissaksóknara, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Kvennaathvarfs og Stígamóta. Þegar þessi orð eru rituð hefur nefndin nýlega skilað vinnu sinni til velferðarráðherra sem mun yfirfara þær tillögur sem þar er að finna.

2.3 Dómstólaframkvæmd

2.3.1 Almenn

Í þessum hluta verður fjallað um dóma sem hafa fallið í málum er varða heimilisofbeldi og nálgunarbann. Engir efnisdómar hafa enn fallið í málum þar sem reynt hefur á ákvæði laga um brottvísun af heimili, en löggin tóku 30. júní 2011.¹⁰ Til eru fjölmargir dómar um þessi mál og hafa verið valdir nokkrir nýlegir dómar til að varpa ljósi á framkvæmd dómstóla í þessum málaflokkum.

2.3.2 Dómar í málum er varða heimilisofbeldi

Heimilisofbeldi er sérstakt fyrir þær sakir, eins og áður hefur verið minnst á, að það er ekki sérstakt refsilagabrot, heldur er um að ræða brot á ákvæði eða ákvæðum hegningarlaga, s.s. 217. gr., 218. gr. eða 194. gr., eins og vísað var til í kafla 2.1. Þegar einstaklingur t.d. fremur líkamsárás gegn öðrum einstaklingi og þeir eru nákomnir í skilningi laganna, hvort sem brotið á sér stað innan veggja heimilis eða annars staðar, þá er það, auk þess að vera flokkað sem sérstakt brot gegn ákvæði almennra hegningarlaga, flokkað og skráð sem heimilisofbeldi í málaskrá lögreglunnar. Eftir gildistöku laga nr. 27/2006 hafa dómstólar við ákvörðun refsingar haft hliðsjón af 3. mgr. 70. gr. almennra hegningarlaga (refsilynging). Konur eru mun oftar fórnarlömb heimilisofbeldis en karlar og þá eru börn að sama skapi þolendur. Hér í kjölfarið verða reifaðir nokkrir nýlegir dómar þar sem um er að ræða ofbeldi í nánum samböndum.

Í dómi *Hæstaréttar frá 31. janúar 2008* (mál nr. 380/2007) var X ákærður fyrir frelsissviptingu, stórfellda líkamsárás og kynferðisbrot gegn sambýliskonu sinni, Y, á sameiginlegu heimili þeirra. Frelsissviptingin fólst í því að halda Y nauðugri í íbúðinni frá miðnætti og fram eftir degi og varna því að hún hringdi í neyðarlínuna til að leita sér hjálpar, sbr. 1. mgr. 226. gr. almennra hegningarlaga. Þá var hann ákærður fyrir stórfellda líkamsárás fyrir að hafa ráðist á Y og slegið hana hnefahögg í vinstra gagnauga, hnefahögg í kjálka vinstra megin, rifið í hár hennar og dregið hana á hárinu inn í svefnherbergi íbúðarinnar. Þar hafi hann fleygt Y í rúmið og skipað henni að fara úr fötunum og þegar hún var orðin nakin slegið hana með flötum lófa vinstra megin í andlitið. Um nóttina og fram undir morgun hafi hann ítrekað beitt Y ofbeldi, ógnað henni með kjötexi og búrhníf, ítrekað slegið hana hnefahögg og lamið með flötu blaði kjötaxarinnar á upphandlegg og læri og annars staðar á líkamanum og síðar einnig lamið hana á sömu líkamshluta með flötu blaði búrhnífs og í nokkur skipti þrýst kodda fyrir andlit hennar þar til hún var við að missa meðvitund, sbr. 2. tl. 2. mgr. 218. gr.

¹⁰ Einu dómarnir sem hafa fallið hingað til í málum er varðar brottvísun af heimili varða atriði formlegs eðlis (sjá dóma *Hæstaréttar* í málum nr. 557/2011, 336/2012 og 419/2012) og hefur því ekki enn fallið dómur þar sem efnisreglur þessa úrræðis hafa komið til skoðunar.

hegningarlaga. Loks var X ákærður fyrir kynferðisbrot með því að hafa í tvö mismunandi skipti með ofbeldi eða hótun um ofbeldi, þröngvað Y til samræðis, sbr. 3. tl. 194. gr. sömu laga. Í málinu byggði X sýknukröfu sína á því að skilyrði 15. gr. almennra hegningarlaga um sakhæfi væru ekki uppfyllt. Hann hefði orðið fyrir slysi árið 1999 sem hafi leitt til framheilaskaða og hafi því á þeim tíma sem atvik málsins áttu sér stað verið alls ófær um að stjórna gerðum sínum. Í niðurstöðu dómkvaddra matsmanna kom fram að engin merki væru um framheilaskaða eða að háttsemi ákærða yrði rakin til áverka af þeim toga. Var mun líklegri skýring á hegðun ákærða og sjúklegri afbrýðissemi uppsöfnuð áhrif af langvarandi og mikilli áfengisneyslu. Var mat dómkvaddra matsmanna að ákærði væri sakhæfur. Að þessu virtu var sýknukröfu X hafnað og hann dæmdur til að sæta fangelsisrefsingu í fimm ár og til greiðslu skaðabóta til handa Y að fjárhæð 1.500.000 krónur.

Í dómi *Hæstaréttar frá 16. október 2008* (mál nr. 273/2008) var X sakfelldur fyrir líkamsárás með því að hafa ráðist á fyrrverandi eiginkonu sína á þáverandi heimili þeirra beggja og slegið hana ítrekuðum hnefahöggum í höfuð og andlit og sparkað í líkama hennar með þeim afleiðingum að hún hlaut margvíslega áverka við augu, á höfði, hálslið, handlegg og læri. Var brotið talið varða við 1. mgr. 217. gr. almennra hegningarlaga. Við ákvörðun refsingar þótti ekki tækt að beita 3. mgr. 70. gr. sömu laga til refsipýngingar þar sem um einstakt tilvik var að ræða og var X dæmdur til að sæta tveggja mánaða skilorðsbundinni fangelsisrefsingu í tvö ár.

Í dómi *Hæstaréttar frá 22. janúar 2009* (mál nr. 527/2008) var um að ræða kynferðisofbeldi gegn barni. Í málinu var X ákærður fyrir kynferðisbrot gegn stjúpdóttur sinni, sbr. 1. og 2. mgr. 201. gr. og 1. og 2. mgr. 202. gr. almennra hegningarlaga. Var stúlkan í upphafi 11 ára en að mestu leyti 12 ára þegar brotin áttu sér stað. Í niðurstöðu héraðsdóms sem var staðfest af Hæstarétti kom meðal annars fram við ákvörðun refsingar að brotin hafi verið framin á heimili stúlkunnar og ákærða, þar sem stúlkan átti sér griðarstað. Sagði í dómnum að brot ákærða hafi verið einstaklega gróf og ófyrirleitin, en hann hafði á fjögurra mánaða tímabili meðal annars haft margvísleg samræði við stúlkuna og endaðarmsmök. Vísaði dómurinn til þess að Hæstiréttur hafi á undanförunum misserum almennt þyngt refsingar vegna kynferðisbrota. Eigi það m.a. við um brot gegn umræddum ákvæðum hegningarlaga og vísaði til þess að nýlega hafi verið gerðar breytingar á kynferðisbrotakafli hegningarlaga til að kveða á um að mál þessi verði tekin fastari tókum en áður. Við ákvörðun refsingar hafði dómurinn meðal annars hliðsjón af 3. mgr. 70. gr. almennra hegningarlaga og var ákærði dæmdur til að sæta fangelsisrefsingu í sex ár. Þá var X dæmdur til að greiða stúlkunni 2.500.000 krónur í miskabætur.

Í dómi *Hæstaréttar frá 28. maí 2009* (mál nr. 58/2009) var sömuleiðis um að ræða kynferðisbrot gegn barni, en í málinu var X ákærður fyrir kynferðisbrot gegn stjúpdóttur sinni, sbr. 1. mgr. 201. gr. og 1. mgr. 202. gr. almennra hegningarlaga. Fólust brot ákærða í því að hafa á þriggja ára tímabili, er stúlkan var 11 til 14 ára, haft við hana samræði tvisvar til þrisvar sinnum í viku. Við ákvörðun refsingar var tekið fram að ákærði hefði með háttsemi sinni brotið mjög alvarlega gegn ungu barni sem honum hafði verið treyst og trúað fyrir í mörg ár með þeim afleiðingum að hann hafi rúið barnið æsku sinni og þeim möguleika að lifa eðlilegu lífi. Hafi ákærði misnotað gróflega þann trúnað sem brotápoli sýndi honum og þá virðingu sem hún bar einnig fyrir honum sem uppalandi. Þá hafi ákærði brotið á brotápoli á heimili hennar þar sem hún átti að eiga öruggt skjól og vernd fyrir slíkri misnotkun. Voru brotin til þess fallin að valda brotápoli verulegum skaða og átti ákærða að vera það fyllilega ljóst. Þá var við

ákvörðun refsingar litið til 3. mgr. 70. gr. almennra hegningarlaga, sem hafði þá verið nýlega samþykkt á Alþingi, og þess að brot ákærða voru framin eftir gildistöku laga sem breyttu 1. mgr. 201. gr. og 1. mgr. 202. gr. laganna. Var ákærði dæmdur til að sæta fangelsisrefsingu í átta ár og til að greiða brotþola 2.500.000 krónur í miskabætur.

Í dómi *Hæstaréttar frá 8. október 2009* (mál nr. 129/2009) var X ákærður fyrir nauðgun gegn barnsmóður sinni, A, með því að hafa ráðist að henni, hrint henni í stofugólfið þar sem hann sparkaði í konuna, veitti henni fjölda hnefahögga í höfuð og líkama, rifið í hár hennar, slegið hana ítrekað í gólfið og þvingað hana til samræðis og endaþarmsmaka með beitingu ofbeldis. Þá var X ákærður fyrir líkamsárás að morgni sama dags fyrir að veitast á ný að A í eldhúsi og slegið hana mörgum hnefahöggum, einkum í kvið, bak og höfuð, auk þess að trampa á konunni þar sem hún lá í hnipri á eldhúsgólfinu. Við þetta hlaut hún fjölda áverka. Var framburður konunnar metinn trúverðugur en framburður X ótrúverðugur. Við ákvörðun refsingar var vísað til 3. mgr. 70. gr. almennra hegningarlaga og horft til þess að ákærði braut gegn konunni á heimili hennar og stóð árásin yfir í langan tíma. Miklir áverkar voru á brotþola eftir árásina, árásin hrottaleg og unnin á heimili hennar að nóttu til og henni haldið þar nánast í gíslingu með rétt ársgamalt barn sitt. Var X gert að sæta fangelsi í fjögur og hálf ár og til að greiða A 1.200.000 krónur í miskabætur.

Í dómi *Hæstaréttar frá 12. nóvember 2009* (mál nr. 487/2008) var X sakfelldur fyrir fjórar líkamsárásir gegn fyrrverandi sambýliskonu sinni og tveimur börnum hennar. Brot X fólust meðal annars í því að snúa upp á hönd sambýliskonu sinnar, A, og brjóta fingur hennar, snúa upp á hönd C (sonar sambýliskonu hans) og brjóta baugfingur vinstri handar, sem og að ráðast á A, rifið í hár hennar, slegið hana hnefahöggi í andlit og snúið hana niður í jörðina, með þeim afleiðingum að hún hlaut kúlu og mar á enni vinstra megin, og fyrir að hafa veist að B (dóttur A), og snúið hana niður þegar hún reyndi að koma móður sinni til hjálpar, kreist báða upphandleggi hennar og hrist hana til, með þeim afleiðingum að hún hlaut mar á hægri upphandlegg og marblett á hægri framhandlegg og roða í lófum. Voru brotin talin varða við 217. og 1. mgr. 218. gr. almennra hegningarlaga. Við ákvörðun refsingar var litið til 3. mgr. 70. gr. sömu laga og var ákærði dæmdur í átta mánaða fangelsi, þar af sex mánuði skilorðsbundið í fjögur ár. Þá var honum gert að greiða fyrrverandi sambýliskonu sinni skaðabætur að fjárhæð 300.000 krónur, dóttur hennar 75.000 krónur og syni hennar 120.000 krónur.

Í dómi *Hæstaréttar frá 11. febrúar 2010* (mál nr. 504/2009) var X sakfelldur fyrir margvísleg hegningarlaga- og barnaverndarbrot gegn þremur ungum börnum sínum. Brotin voru framin á sameiginlegu heimili þeirra á tæplega þriggja ára tímabili, en meðal annars var um að ræða líkamsmeiðingar sbr. 217. gr. og sérstaklega hættulega líkamsárás sbr. 2. mgr. 218. gr. almennra hegningarlaga. Meðal þeirra brota sem ákærði var sakfelldur fyrir var að kasta hnífi að A (syni sínum sem var fæddur 1993) sem hafnaði í læri hans en við þetta hlaut drengurinn sár ofarlega á innanvert á læri. Auk þess var hann sakfelldur fyrir að slegið A í nokkur skipti í andlit og líkama, sparkað í líkama hans og tekið fast um handleggi hans með þeim afleiðingum meðal annars að A hlaut mar á upphandleggjum og í eitt skipti tekið piltinn kverkataki, og í nokkur skipti sett hönd sína, og í nokkur skipti kodda, fyrir vit drengsins svo honum lá við köfnun. Við ákvörðun refsingar var höfð hliðsjón af 3. mgr. 70. gr. almennra hegningarlaga og litið til þess að ákærði braut gróflega gegn börnunum á heimili þeirra þar sem þau eiga að hafa skjól og búa

við öryggi. Með hliðsjón af þessu þótti hæfileg refsing X ákveðin fangelsi í tvö ár. Þá var X dæmdur til að greiða börnum sínum miskabætur, samtals að fjárhæð 2.400.000 krónur.

Í dómi *Hæstaréttar frá 12. maí 2010* (mál nr. 502/2009) var X ákærður fyrir endurteknar líkamsárásir gegn þáverandi sambýliskonu sinni, A. Var ákærða meðal annars gefið að sök að hafa ítrekað veist að henni á sameiginlegu heimili þeirra með barsmíðum og veitt henni áverka þegar þau bjuggu saman um tíma í Danmörku. Þá var hann einnig ákærður fyrir þrjár aðrar líkamsárásir gegn A. Var ákærði sakfelldur fyrir brot gegn 217. gr. og 218. gr. almennra hegningarlaga. Þá var X einnig sakfelldur fyrir ítrekuð kynferðisbrot gagnvart A með því að hafa neytt hana með hótunum um ofbeldi eða annars konar ólögmati nauðung til samræðis og annarra kynferðismaka með öðrum körlum, en X ýmist ljósmyndaði kynmökina eða tók þau upp á myndband og tók iðulega þátt í þeim. Var háttsemi X talin varða við 194. gr. almennra hegningarlaga og var honum gert að sæta fangelsi í átta ár.¹¹ Þá var X jafnframt dæmdur til að greiða A miskabætur að fjárhæð 3.000.000 krónur.

Í dómi *Hæstaréttar frá 7. apríl 2011* (mál nr. 570/2010) var X ákærður fyrir að hafa á tilteknu árabili framið kynferðisbrot gegn bróðurdóttur sinni A, og bróðursyni sínum, B, og með því um að leið að hafa notfært sér að þau gátu ekki spornað við verknaðinum sökum andlegra annmarka. X var sýknaður af hluta sakargifta, en sakfelldur fyrir að hafa haft samræði og munnmök við A, látið B vera viðstaddan meðan á brotunum stóð og í kjölfarið þvingað A og B til að hafa samræði og munnmök. Við ákvörðun refsingar kom fram að ákærði hafi verið sakfelldur fyrir mjög gróf kynferðisbrot gegn fötluðum bróðurbörnum sínum, sem báru traust til hans og honum hafði verið trúað fyrir. Bæri að líta til 3. mgr. 70. gr. almennra hegningarlaga til þyngingu refsingar. Var refsing hans ákveðin fangelsi í þrjú ár og var hann dæmdur til að greiða A 1.000.000 krónur og B 500.000 krónur í miskabætur.

Loks má nefna *dóm Hæstaréttar frá 11. október 2012* (mál nr. 121/2012) þar sem X var m.a. ákærður fyrir tvær mismunandi líkamsárásir gegn þáverandi sambýliskonu og barnsmóður sinni, A, fyrir að hafa annars vegar hrint henni þannig að hún féll á magann og í framhaldi slegið hana nokkur högg með flötum lófa í andlitið, en A var þá gengin langt með sitt þriðja barn. Hins vegar fyrir að hafa veist að henni þar sem hún hélt á fimm daga gömlu barni þeirra, með hrindingum þannig að A féll utan í glerskáp, sem við það brotnaði og féll ofan á barnið í sófa í stofunni. Í báðum tilvikum hlaut A ýmsa líkamlega áverka. Var háttsemi X talin varða við 1. mgr. 217. gr. Við ákvörðun refsingar var höfð hliðsjón af 3. mgr. 70. gr. hegningarlaga og var refsing hans ákveðin fangelsi í tólf mánuði og hann dæmdur til að greiða A 500.000 krónur í miskabætur.

Af þeim dómum sem hér hafa verið reifaðir má draga þá ályktun að þegar um er að ræða brot sem mætti flokka sem heimilisofbeldi er í flestum tilvikum um að ræða líkamsárás eða kynferðisbrot, sem á sér stað milli einstaklinga sem teljast vera nákomnir í skilningi laganna, og eiga brotin sér stað innan veggja heimilis brotaþola og geranda. Brotavettvangurinn er hins vegar, eins og áður hefur verið nefnt, ekki skilgreiningaratriði varðandi það hvort brot flokkast sem heimilisofbeldi, heldur skiptir fyrst og fremst máli hvernig sambandi geranda og brotaþola er háttað. Í flestum tilvikum er um að ræða mjög gróf og ítrekuð brot og eru brotin bæði framin

¹¹ Mál þetta tengist dómi *Hæstaréttar frá 7. febrúar 2008* (mál nr. 58/2008), en þar staðfesti Hæstiréttur úrskurð héraðsdóms um nálgunarbann gegn sama aðila.

gegn konum og börnum sem eru nákominn geranda. Í flestum dómanna er refsing þyngd með vísan til 3. mgr. 70. gr. almennra hegningarlaga. Í einum dómanna kemur hins vegar fram að þegar um einstakt tilvik er að ræða verður 3. mgr. 70. gr. laganna ekki beitt, sem mætti túlka sem svo að brot þurfi að eiga sér stað að minnsta kosti oftast en einu sinni til þess að dómstólar telji sér fært að þyngja refsingu í heimilisofbeldismálum með vísan til greinarinnar.

2.3.3 Dómar í málum er varða nálgunarban

Í *dómi Hæstaréttar frá 20. desember 2007* (mál nr. 660/2007) var staðfestur úrskurður héraðsdóms um að X yrði gert að sæta nálgunarban. Í gögnum málsins kom fram að X og A hafi verið í sambúð sem hafi lokið fyrir þremur árum, en saman eigi þau tvö börn, 10 og 5 ára, sem hafi búið hjá A. Kom fram að A hafi kært X fyrir líkamsárás gegn sér en einnig fyrir líkamsárás á hendur dóttur þeirra. Þá hafi í málinu legið fyrir allnokkrar tilkynningar vegna ónáðis af hálfu X, m.a. vegna eignaspjalla og hótana. Í niðurstöðu héraðsdóms kom meðal annars fram að í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 94/2000, sem hafi falið í sér breytingu á lögum um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, að þær athafnir sem séu tilefni nálgunarbanns þurfi í sjálfu sér ekki að vera refsiverðar og að nálgunarban verði lagt á þótt einungis megi gera ráð fyrir ónáði af hálfu þess sem bannið beinist að. Með vísan til atvika og gagna málsins og röksemda A taldi dómari að fram væri komin rökstudd ástæða til að ætla að X myndi áfram raska friði fyrrverandi konu sinnar, A, og að hvorki væri líklegt né sennilegt að X myndi láta af hegðun sinni ef ekkert yrði að gert. Var því krafa um nálgunarban samþykkt, en dómari taldi hins vegar hæfilegt að það ætti að gilda í þrjú mánuði, í stað þeirra sex mánaða sem gerð var krafa um.

Í *dómi Hæstaréttar frá 15. janúar 2008* (mál nr. 18/2008) var staðfestur úrskurður héraðsdóms um að hafna því að X skyldi gert að sæta nálgunarban. Í gögnum málsins kom fram að X og Y hafi verið til níu ára í óvígðri sambúð og þau færu sameiginlega með forsjá barna þeirra tveggja. Lagði Y fram kærnu til lögreglu á hendur X fyrir hótanir og brot gegn friðhelgi einkalífs. Kvað hún að allt frá sambúðarslitum hefði X valdið ónáði á heimilinu með daglegum símasamskiptum, auk þess sem hann veitti henni eftirför, biði hennar utan heimilis og væri á ferðinni nærri heimilinu. Þá fullyrta Y að X hefði verið með hótanir í sinn garð, jafnvel svo börn þeirra heyrðu. Í niðurstöðu héraðsdóms kom fram að í lögum (þágildandi 110. gr. a laga um meðferð opinberra mála) væri heimild til að leggja á mann nálgunarban ef ástæða er til að ætla að hann muni fremja afbrot eða á annan hátt raska friði annars manns. Vísaði dómurinn til athugasemda með frumvarpi til laganna, þar sem sagði að þær athafnir sem væru tilefni nálgunarbanns þyrftu í sjálfu sér ekki að vera refsiverðar og yrði nálgunarban lagt á þótt einungis mætti gera ráð fyrir ónáði af hálfu þess sem bannið beinist gegn. Þá væri einnig tekið fram í athugasemdunum að gera yrði nokkrar kröfur að þessu leyti og því nægði ekki að búast mætti við smávægilegum ama. Sagði í dómnum að við ákvörðun um nálgunarban bæri að hafa til hliðsjónar greind ummæli auk þess sem gæta bæri að því að nálgunarban fæli í sér takmörkun á athafna- og ferðafrelsi þess sem því þarf að sæta og yrðu þau löghelguðu réttindi ekki takmörkuð frekar en efni stæðu til hverju sinni. Að mati dómsins hafi verið óhjákvæmilegt að X og Y hafi þurft vegna barnanna, sem lotið hafi forsjá þeirra beggja, að eiga með sér samskipti af einhverju tagi. Allnokkuð væri um liðið frá því að X sendi SMS-skeyti til Y, sem Y hafi vísað til sérstaklega, eða rétt tæpum tveimur mánuðum áður en Y krafðist

nálgunarbandansins. Samkvæmt þessu og þegar virt væri efni SMS-skeytanna, sem dómariinn taldi að vísu rakinn dónaskap, þótti ekki vera næg ástæða til að taka til greina kröfu Y um nálgunarband.

Í dómi *Hæstaréttar frá 7. febrúar 2008* (mál nr. 58/2008) var staðfestur úrskurður héraðsdóms um að X yrði gert að sæta nálgunarbandi. Í málinu kom fram að X hafði verið ákærður fyrir grófa líkamsárás gegn A og þá hafi verið til rannsóknar ætluð kynferðisbrot X gegn A, sem hafi fallist í því að X hafi neytt A til ýmissa kynferðismaka með honum og með ókunnugum mönnum. Hafi X tekið atburðina upp á myndband. Að sögn A hafi umrædd brot átt sér stað um langt skeið og tengst einnig ætluðu ofbeldi í hennar garð. Samkvæmt kærðu sem A lagði fram hjá lögreglu voru aðeins nokkrar vikur frá því að X framdi síðast ofbeldisbrot gegn henni. Gerði A kröfu um að X yrði gert að sæta nálgunarbandi (á grundvelli þágildandi 110. gr. a laga um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991). Í niðurstöðu *Hæstaréttar* kom fram að þegar hafður væri í huga tilgangur framangreindrar lagagreinar, og einnig að hin tímabundna skerðing á frelsi X sem farið var fram á gengi ekki lengra en nauðsyn ber til, yrði að telja að fyrir hendi væru skilyrði til að fallast á beiðni A. Með þessum athugasemdum, en að öðru leyti með vísan til forsenda niðurstöðu héraðsdóms, var hinn kærði úrskurður staðfestur. Einn dómari *Hæstaréttar* skilaði sératkvæði í málinu og taldi að fella bæri úrskurðinn úr gildi.

Í dómi *Hæstaréttar frá 31. ágúst 2009* (mál nr. 481/2009) var staðfestur úrskurður héraðsdóms um að X yrði gert að sæta nálgunarbandi. Kom fram í gögnum málsins að rökstudd ástæða væri til að X muni raska friði A og barna þeirra, en X og A áttu í deilum vegna umgengni X við börn þeirra. Hafi X á liðnum mánuðum ítrekað raskað friði þeirra með símtölum, SMS-sendingum og ógnandi framkomu, meðal annars hótunum um líkamsmeiðingar. Til að mynda hafi X í eitt skipti ruðst inn á heimili föður A, þar sem dóttur þeirra B hafi dvalið ásamt frænku sinni G. Hafi hann verið með ógnandi tilburði og reynt að draga B í burtu með sér og slegið til G. Þá kom fram að A hefði lagt fram kærðu á hendur X fyrir að hafa ítrekað ruðst inn í íbúð hennar og rótað þar í dóti ásamt því að hóta því að „ganga frá henni.“ Héraðsdómur féllst á kröfu A um nálgunarband, en að teknu tilliti til hagsmuna barnanna þótti ekki ástæða til að það stæði lengur en í þrjá mánuði, en A hafði gert kröfu um nálgunarband í sex mánuði. Í dómi *Hæstaréttar* var auk þess tekið fram að af hálfu X hafi verið haldið fram að hann hafi í nefndum tilvikum einungis verið að leita eftir umgengni við börn sín sem ekki hafi náðst samkomulag um. Sagði í dóminum að til úrlausnar ágreiningi um umgengni við börn sín nyti X úrræða samkvæmt barnalögum, nr. 76/2003. Gæti því sjónarmið hans um þetta ekki réttlætt áreitni hans í garð fyrrverandi sambýliskonu sinnar og barna þeirra.

Að endingu má nefna *dóm Hæstaréttar frá 13. nóvember 2009* (mál nr. 629/2009) en þar var staðfestur úrskurður héraðsdóms um að X yrði gert að sæta nálgunarbandi. Kom fram í gögnum málsins að X og A ættu saman fjögurra ára dreng en væru ekki í sambandi og hefðu staðið í forsjardeilu. Eftir að X hafði verið veitt reynslulausn, eftir að hafa afplánað 9 mánaða fangelsisrefsingu vegna ofbeldisbrots, hefði A (barnsmóðirin) tvívegis kært hann fyrir hótanir og áreiti, auk þess sem stjúpfadir hennar og móðir hefðu lagt fram kærðu á hendur honum vegna lífláts- og ofbeldishótana í garð fjölskyldunnar. Kom meðal annars fram að X hefði nokkrum sinnum veitt A eftirför og ekið það nærri bifreið A að nokkrum sinnum hafi legið við árekstri. Eftir að A hefði stöðvað bifreið sína, hefði hann reynt að opna bílhurðina án árangurs og gefið til kynna með látbragði að hann ætlaði sér að skjóta A og um leið öskrað á hana að passa sig.

Kom fram að mjög svipuð málsatvik hafi síðan átt sér stað öðru sinni stuttu síðar. Í niðurstöðu héraðsdóms kom fram rökstudd ástæða væri til að ætla að X myndi fremja afbrot eða raska á annan hátt friði A. Þá yrði hegðun X í garð A með engu móti réttlætt með vísan til þess að honum hafi verið meinuð umgengni við son þeirra, eins og X hafði haldið fram.

Af þessum dómum má draga þær ályktanir að nálgunarbann er úrræði sem í meiri hluta tilvika er beitt þegar um er að ræða ofbeldi, hótanir, eignaspjöll eða annars konar raskanir geranda á friði þolanda. Er oftast um að ræða einstaklinga í nánnum samböndum, ýmist makar eða fyrrum sambýlisfólk. Dómstólar gera ríkar kröfur þegar til greina kemur að beita úrræðinu og vega og meta hagsmuni beiðanda (þolanda) af því að njóta m.a. friðhelgi einkalífs við hagsmuni geranda um tálmanir á athafnafrelsi. Í sumum dómanna er sérstaklega vísað í athugasemdir með frumvarpi til laga um nálgunarbann og tekið fram að þær athafnir sem séu tilefni nálgunarbanns þurfi í sjálfu sér ekki að vera refsiverðar heldur nægi til að fallast á beiðni um nálgunarbann ef gera megir ráð fyrir ónáði af hálfu þess sem bannað beinist að. Ef nokkuð er um liðið frá brotum í garð þolandans virðast dómstólar síður líklegir að fallast á beiðni um nálgunarbann og í sumum tilvikum hafa þeir stýtt gildistíma bannsins þegar gerandi og þolandi eiga saman börn eða þegar gerandi hefur lýst því yfir að hann muni ekki framfar ónáða þolanda. Í þeim tilvikum þegar gerendur hafa réttlætt aðgerðir sínar með vísan til þess að þeir hafi einungis verið að leita eftir umgengni við börn sín sem ekki hafi náðst samkomulag um hafa dómstólar bent á ákvæði barnalaga til úrlausnar ágreiningi um umgengni við börn.

2.4 Tölfræðilegar upplýsingar um heimilisofbeldi og nálgunarbann¹²

2.4.1 Heimilisofbeldi

Árið 2010 gáfu embætti ríkislögreglustjóra og lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu út skýrslu um heimilisofbeldi sem byggðist á tölum úr málaskrá lögreglunnar fyrir árin 2006 og 2007.¹³ Í skýrslunni er farið kerfisbundið yfir heimilisofbeldismál og er þar að finna tölfræði meðal annars í tengslum við hlutfall þolanda og geranda eftir kyni, hvar og hvenær flest brot eiga sér stað, meðalaldur þolanda, hvert er hlutfall þeirra sem voru undir áhrifum áfengis- eða fíkniefna, hver voru tengsl geranda og þolanda, áverkar og tegundir ofbeldis, voru aðrir á vettvangi o.fl. Hér á eftir eru birtar helstu niðurstöður rannsóknarinnar eins og þær koma fram í skýrslunni á bls. 8-11 og þær sem skýrsluhöfundur telur rétt að vekja athygli á:

- Unnið var með samtals 993 mál sem töldust annaðhvort ofbeldi eða ágreiningur milli skyldra og tengdra og tilkynnt voru lögreglu á árunum 2006 og 2007.
- Í flestum tilvikum voru ofbeldis- eða ágreiningsmál milli skyldra og tengdra skráð á höfuðborgarsvæðinu eða 76 prósent ofbeldismála og 81 prósent ágreiningsmála.
- Flest tilvikin áttu sér stað á heimili eða einkalóð, eða í 92 prósentum tilvika.
- Tilkynningar um heimilisofbeldi dreifast nokkuð jafnt yfir árið. Hins vegar eru flest tilvik tilkynnt um helgar eða 47 prósent.

¹² Samkvæmt upplýsingum frá ríkislögreglustjóra hafa fjögur tilvik verið skráð vegna ákvörðunar lögreglustjóra um brottvísun af heimili frá því að lög um nálgunarbann og brottvísun af heimili, nr. 85/2011, tóku gildi 30. júní 2011.

¹³ *Heimilisofbeldi: ágreiningur og ofbeldi milli skyldra og tengdra eins og það birtist í gögnum lögreglu 2006-2007*, Guðbjörg S. Bergsdóttir og Rannveig Þórisdóttir, ríkislögreglustjórinn og lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu, maí 2010.

- Flest tilvik voru tilkynnt til lögreglu frá kvöldmat til klukkan þrjú á morgnana. Ívið fleiri ágreiningsmál voru tilkynnt á kvöldin og ofbeldismál á næturnar.
- Athygli vekur að þegar tími tilkynningar er skoðaður eftir vikudegi þá var heimilisofbeldi oftast tilkynnt á kvöldin á virkum dögum en eftir miðnætti og fram eftir nóttu um helgar.
- Alls komu 964 einstaklingar við sögu sem þolendur, samanlagt í 1.140 skipti. Í 70 prósentum tilvika voru þolendur konur og í 30 prósentum tilvika karlar. Meðalaldur þolenda var 35 ár.
- Í 74 prósentum tilvika var um að ræða einn þolanda og í 83 prósentum tilvika einn geranda.
- Rúmlega 86 prósent gerenda og 87 prósent þolenda komu aðeins einu sinni við sögu í gögnum lögreglu vegna heimilisofbeldis á rannsóknartímanum (2006 og 2007).
- Konur voru líklegri en karlar til að vera ítrekað þolendur og að sama skapi voru karlar líklegri en konur til að vera ítrekað gerendur.
- Sjö prósent karlanna og 15 prósent kvennanna komu oftast en einu sinni fyrir í skýrslum lögreglu sem þolendur.
- Tæplega átta prósent kvenna og 16 prósent karla komu oftast en einu sinni við sögu í skýrslum lögreglu sem gerendur.
- Við lestur skýrslna kom fram að í þriðjungnum mála að gerandi hafði áður beitt þolanda ofbeldi.
- Þegar önnur brot gerenda voru skoðuð kom í ljós að 715 þeirra höfðu verið kærðir fyrir önnur brot en heimilisofbeldi á árunum 2000 til 2007, flestir fyrir umferðarlagabrot.
- Þegar tengsl gerenda og þolenda í heimilisofbeldismálum er skoðuð kemur í ljós að í flestum tilvikum var um að ræða maka (43%) eða fyrrverandi maka (24%).
- Í 28 prósentum tilvika var um að ræða fjölskyldutengsl. Þar undir var algengast að foreldri væri þolandi barns síns (12%), barn þolandi foreldris (10%) eða að um ágreining/ofbeldi milli systkina væri að ræða.
- Forsaga var þekkt í um helmingi tilvika. Þegar þau tilvik voru skoðuð kom í ljós að í um 30 prósentum tilvika var heimilisofbeldið rakið til skilnaðar eða sambandsslita.
- Áfengis- eða vímuefnaneysla var hluti af forsögu rúmlega 18 prósentum ofbeldismála og 12 prósentum ágreiningsmála.
- Lögregla var kölluð á vettvangi í miklum meirihluta heimilisofbeldismála (88%). Í 10 prósentum tilvika kom þolandi á lögreglustöð eða hringdi til að tilkynna atvik og fá það bókað.
- Í flestum tilvikum var það þolandi sem tilkynnti atvik og oftast var lögreglu hleypt inn án frekari vandræða þegar hún kom á vettvang.
- Fram kemur í skýrslum lögreglu að mikill meirihluti þolenda var allsgáður er atvik átti sér stað en að sama skapi var 51 prósent gerenda undir áhrifum áfengis eða annarra efna.
- Í 39 prósentum mála var a.m.k. eitt barn á vettvangi (þ.e. undir 18 ára aldri) þegar atvik átti sér stað.
- Alls urðu 53 prósent þolenda fyrir einhvers konar andlegu ofbeldi en 64 prósent urðu fyrir einhvers konar líkamlegu ofbeldi. Afar fá tilvik voru skilgreind sem kynferðislegt ofbeldi.

- 12 prósentum þolanda var ógnað með einhvers konar vopni eða því beitt gegn þeim.
- Í meirihluta tilvika (65%) hlutu þolendur enga áverka og í fimmtungi tilvika minniháttar áverka (t.d. marbletti eða skrámur).
- Þegar heimilisofbeldi er skoðað nánar út frá alvarleika kemur í ljós að ofbeldið er jafnan alvarlegast hjá þolendum í aldurshópnum 18 til 34 ára aldurs og 35 til 51 árs.
- Fram kemur að alvarleiki heimilisofbeldismála var jafnan minni í þeim tilvikum þar sem gerandi var talinn allsgáður.
- Algengast var að þolandi yrði eftir heima og að lögregla aðhefðist ekkert formlega gagnvart honum. Í 44 prósentum tilvika fór þolandi af heimilinu, í 27 prósentum tilvika til t.d. fjölskyldu eða vina og í 17 prósentum tilvika vegna formlegrar íhlutunar lögreglu (þá er átt við þegar þolandi fór á slysadeild, í Kvennaathvarf eða barnavernd var kölluð til).
- Í 40 prósentum tilvika varð gerandinn eftir á vettvangi, þ.e. ekkert var í raun aðhafst gagnvart honum. Rétt meira en þriðjungur gerenda fóru sjálfviljugir eða voru farnir af ofbeldisvettvangi þegar lögreglan kom á vettvang en 20 prósent þeirra voru handteknir.¹⁴
- Við þetta má síðan bæta að af þeim sem voru ákærðir í málum þar sem heimilisofbeldi kom við sögu voru flestir ákærðir fyrir líkamsárás á grundvelli 217. gr. almennra hegningarlaga.

Ekki hefur farið fram sambærileg rannsókn á heimilisofbeldi sem nær frá árinu 2008 og fram til dagsins í dag, en hins vegar er að finna neðangreinda töflu sem er birt á heimasíðu ríkislögreglustjóra um fjölda tilvika úr málaskrá lögreglunnar sem falla undir heimilisófrið frá 2007 til júní 2012:

	2007	2008	2009	2010	2011	jan-júní 2012
Heimilisófriður-ágreiningur	1.116	1.108	984	927	895	482
Heimilisófriður-ofbeldi	272	263	261	295	310	158
Alls	1.388	1.371	1.245	1.222	1.205	640

Þegar þessar tölur eru skoðaðar sést að ár hvert eru í kringum 1.200 til 1.400 tilvik sem falla undir heimilisófrið (ágreining og ofbeldi) og hefur þeim farið fækkandi ár frá ári. Hins vegar er rétt að vekja athygli á því að samkvæmt þessum tölum þá fjölgar að sama skapi hlutfallslega ofbeldismálum í tengslum við heimilisófrið.

¹⁴ Rétt er að benda á að heimild til að beita brottvísun af heimili (hin svokallaða „austurríska leið“) var ekki til staðar í lögum þegar þessi rannsókn fór fram, sbr. lög nr. 85/2011 um nálgunarbann og brottvísun af heimili sem tóku gildi 30. júní 2011.

2.4.2 Nálgunarbann

Leitað var eftir upplýsingum frá embætti ríkislögreglustjóra um tíðni nálgunarbands, þ.e. hversu oft hefði beiðni um nálgunarbann verið beint til lögreglu og í hversu mörgum tilvikum hefði verið brotið gegn nálgunarbanni, sbr. 232. gr. almennra hegningarlaga. Upplýsingar um það má sjá hér:¹⁵

	2010	2011
Beiðni til lögreglu um nálgunarbann	7	13

	2007	2008	2009	2010	2011
Brot gegn nálgunarbanni	10	6	3	7	9

¹⁵ Tekið skal fram að sú tölfræði sem hér birtist um beiðni til lögreglu um nálgunarbann miðast við þágildandi lög um nálgunarbann, nr. 122/2008, en núgildandi lög um nálgunarbann og brottvísun af heimili nr. 85/2011 tóku gildi 30. júní 2011 eins og áður segir. Þá bárust einungis upplýsingar um tölfræði fyrir árin 2010 og 2011. Það skal tekið fram að tölfræðiupplýsingarnar miðast við málaskrá lögreglu 5. september 2012.

3. KAFLI. Alþjóðlegir mannréttindasamningar, dómafrankvæmd og tilmæli eftirlitsstofnana

3.1 Almennar athugasemdir

Á vettvangi þjóðarréttar hafa verið gerðir fjölmargir samningar sem kveða á um mannréttindi til handa borgurum aðildarríkja, sem ríkjum er skylt að virða, vernda og uppfylla. Á grundvelli hinna ýmsu samninga starfa síðan svæðisbundnir dómstólar og alþjóðlegar nefndir sem hafa eftirlit með framkvæmd samninganna. Hér á Íslandi hefur að mestu leyti gætt áhrifa frá Mannréttindasáttmála Evrópu og Mannréttindadómstóli Evrópu, sem hafa á ýmsan hátt haft bein áhrif á þróun og breytingu á íslenskum lögum og réttarfari um allnokkurt skeið. Ísland er þó aðili að öðrum alþjóðlegum mannréttindasamningum og hefur áhrifa þeirra sömuleiðis gætt hér, þó líklega séu þau áhrif í ívið minna mæli, t.a.m. ýmsir mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna.

Unnt er að skilgreina mannréttindi á mismunandi vegu, en kjarninn í hugtakinu er sá að allir einstaklingar njóta tiltekinna, ófrávíkjanlegra grundvallarréttinda sem ríkjum ber að *virða, vernda og uppfylla*. Er því annars vegar um að ræða jákvæðar og neikvæðar skyldur ríkja og hins vegar réttindi einstaklinga (og lögaðila). Ríkjum ber því að sjá til þess að viss réttindi einstaklinga séu *virt*, þ.e.a.s. að grípa ekki til neinna aðgerða sem stefna þessum réttindum í voða. Þá ber ríkjum að *vernda* tiltekin réttindi, sem þýðir að ríkjum ber að grípa til ákveðinna aðgerða til þess að tryggja að þriðji aðili eða aðilar gangi ekki á þessi réttindi og loks ber þeim að *uppfylla* viss réttindi, þ.e. að grípa til ákveðinna aðgerða til þess að unnt sé að njóta réttindanna. Samkvæmt þessu er því um brot á mannréttindum að ræða þegar ríki virðir ekki, verndar ekki eða tryggir ekki einhver þeirra fjölmörgu mannréttindi sem er að finna í annað hvort landsrétti eða alþjóðlegum mannréttindasamningi sem ríki er aðili að. Það er því til dæmis ekki um mannréttindabrot að ræða þegar einstaklingur beitir annan einstakling ofbeldi eða kona er seld mansali frá einu landi til annars, nema unnt sé að sýna fram á að ríkið hafi vanrækt mannréttindaskyldur sínar, t.a.m. með því að hafa ekki fullnægjandi lög í gildi sem leggja viðurlög við brotinu, að rannsaka ekki brotið og eftir atvikum að gefa ekki út ákæru eða dæma viðkomandi til refsingar.

Rétt er að hafa hugfast þá meginreglu að vernd mannréttinda skal hefjast á vettvangi landsréttar. Þegar ríki hefur fullgilt alþjóðlegan mannréttindasamning, hefur ríkið ákveðnar skyldur til þess að tryggja einstaklingum, sem dveljast á yfirráðasvæði þess, þau réttindi sem samningurinn kveður á um. Ef brot á mannréttindum á sér stað, réttindum sem eru tryggð í samningnum, ber ríki að grípa til ákveðinna ráðstafana til þess að tryggja að brotið sé leiðrétt með einhverjum hætti, t.d. með greiðslu skaðabóta. Það er hins vegar almennt séð einungis þegar ríki er óviljugt eða óburðugt til þess að leiðrétta brotið að einstaklingar (og lögaðilar) geta leitað réttar síns fyrir svæðisbundnum mannréttindadómstólum eða alþjóðlegum mannréttindanefndum. Alþjóðleg vernd mannréttinda er því eins konar öryggisnet þegar aðildarríki að mannréttindasamningi er ókleift að takast á við og leiðrétta mannréttindabrot heima fyrir.¹⁶

¹⁶ Christian Tomuschat: *Human Rights, Between Idealism and Realism*, önnur útgáfa, 2008, Oxford University Press, New York, bls. 97.

3.2 Alþjóðlegir mannréttindasamningar og aðrar alþjóðareglur

3.2.1 Mannréttindasáttmáli Evrópu og framkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu

Mannréttindasáttmáli Evrópu frá 4. nóvember 1950 var fullgiltur af Íslands hálfu 29. júní 1953. Auk sáttmálans hafa verið samþykktar 14 bókanir við hann og hefur Ísland fullgilt þær allar að einni undanskilinni. Sáttmálinn var lögfestur í heild sinni hér á landi árið 1994, sbr. lög nr. 62/1994. Ekki er að finna neitt tiltekið ákvæði í Mannréttindasáttmála Evrópu sem á sérstaklega við um ofbeldi gegn konum eða heimilisofbeldi. Sáttmálinn og bókanir við hann kveða að mestu leyti á um borgaraleg- og stjórnómáleg réttindi, s.s. rétt til lífs, bann við pyndingum, friðhelgi einkalífs, tjáningarfrelsi, trúfrelsi, féлага- og fundafrelsi, og rétt til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi, en þar er einnig að finna ýmis efnahagsleg og félagsleg réttindi, eins og friðhelgi eignaréttarins og rétt til menntunar.

Í dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu hafa hins vegar ýmis ákvæði mannréttindasáttmálans verið túlkuð á þann hátt að bæði ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi hafa verið talin falla undir gildissvið hans. Að meginstefnu til eru það þrjár greinar sem Mannréttindadómstóllinn hefur beitt þegar mál vegna ofbeldis gegn konum og heimilisofbeldi hafa komið til kasta hans. Er hér um að ræða 2. gr. um réttinn til lífs, 3. gr. um bann við pyndingum eða ómannlegri eða vanvirðandi meðferð og 8. gr. um friðhelgi einkalífs og fjölskyldu. Í 1. mgr. 2. gr. sáttmálans segir að réttur hvers manns til lífs skuli verndaður með lögum og að engan mann skuli af ásettu ráði svipta lífi, nema sök sé sönnuð og fullnægja skuli refsídómi á hendur honum fyrir glæp sem dauðarefsingu varðar að lögum. Í 2. mgr. segir ennfremur að þótt mannsbani hljótist af valdbeitingu skuli það ekki talið brjóta í bága við þessa grein ef valdbeitingin er ekki meiri en ýtrasta nauðsyn krefur: a) til að verja menn gegn ólögumætu ofbeldi, b) til að framkvæma lögumæta handtöku eða til að koma í veg fyrir flóttu manns sem er í lögumætri gæslu, og c) vegna löglegra aðgerða sem miða að því að bæla niður uppþot eða uppreisn. Í 3. gr. er kveðið á um að enginn maður skuli sæta pyndingum eða ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Loks er í 1. mgr. 8. gr. kveðið á um að sérhver maður eigi rétt til friðhelgi einkalífs síns, fjölskyldu, heimilis og bréfaskipta. Í 2. mgr. segir hins vegar að opinber stjórnvöld skulu eigi ganga á rétt þennan nema samkvæmt því sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis, almannaheilla eða efnahagslegrar farsældar þjóðarinnar, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra.

Langflest ákvæði mannréttindasáttmálans eru þannig uppbyggð að fyrst er kveðið á um meginregluna í 1. mgr. um að allir eigi rétt á tilteknum mannréttindum eða að tiltekin mannréttindi megi ekki skerða, en síðan er í 2. mgr. að finna ákvæði sem heimilar við vissar kringumstæður undantekningu frá meginreglunni. Ákvæði 3. gr. um bann við pyndingum er að þessu leyti ólíkt flestum öðrum ákvæðum sáttmálans þar sem við engar kringumstæður skal maður sæta pyndingum eða annarri ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Er ákvæði þetta því algerlega fortakslaust.

Verða nú nokkrir dómur mannréttindadómstólsins reifaðir þar sem reynt hefur á þessi ákvæði:

Í máli *Kontrová gegn Slóvakíu* frá 31. maí 2007 (nr. 7510/04) reyndi á 2. gr. sáttmálans (og reyndar einnig 13. gr. um rétt til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns). Þann 2. nóvember 2002 lagði kærandinn í málinu fram kæru á hendur eiginmanni sínum fyrir að leggja á sig

hendur og slá sig með rafmagnssnúru. Lögreglan veitti henni síðar aðstoð við að draga til baka kærana þegar hún kom á lögreglustöðina í fylgd eiginmannsins. Hinn 31. desember sama ár skaut eiginmaðurinn til bana dóttur þeirra og son, sem voru fædd 1997 og 2001. Hlaut kærandinn engar skaðabætur. Mannréttindadómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að brotið hefði verið gegn 2. gr. (um réttinn til lífs) þar sem stjórnvöld hefðu vanrækt skyldu sína til að vernda líf barnanna með fullnægjandi hætti og sömuleiðis gegn 13. gr. þar sem kæranda var ókleift að sækja skaðabætur í málinu.

Í máli *Bevacqua og S gegn Búlgaríu* frá 12. júní 2008 (nr. 71127/01) hafði kærandinn farið frá eiginmanni sínum, sótt um skilnað og tekið þriggja ára son þeirra (sem var einnig kærandi) með sér. Kvaðst kærandinn hafa orðið fyrir reglulegu líkamlegu ofbeldi af hálfu eiginmannsins á meðan á hjúskapnum stóð og að ofbeldið hafi haldið áfram eftir að hún fór frá honum. Kærandinn eyddi fjórum dögum í athvarfi fyrir konur ásamt syni sínum en var að sögn vöruð við því að hún gæti átt yfir höfði sér ákæru fyrir að nema soninn á brott með sér. Þetta leiddi til úrskurðar um sameiginlegt forræði sem fyrrverandi eiginmaðurinn virti ekki. Að sögn kæranda varð hún fyrir frekara ofbeldi þegar hún lagði fram kæru á hendur eiginmanninum fyrrverandi. Beiðni hennar um bráðabirgðaforsjá var ekki afgreidd sem forgangsmál, en hún hlaut að lokum forsjá yfir drengnum ári síðar þegar hún fékk lögskilnað. Árið eftir var hún aftur beitt líkamlegu ofbeldi af fyrrverandi eiginmanninum og beiðni hennar um opinbera ákæru í málinu var vísað frá á þeim forsendum að um væri að ræða einkarefsmál (e. private prosecution). Mannréttindadómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að ríkið hefði brotið gegn 8. gr. (friðhelgi fjölskyldulífs) þar sem að búlgönsk stjórnvöld hefðu vanrækt að grípa til nauðsynlegra ráðstafana til þess að refsa og hafa eftirlit með fyrrverandi eiginmanni kæranda. Lagði dómstóllinn einnig áherslu á að sú afgreiðsla stjórnvalda að líta á deilu kæranda og fyrrverandi eiginmannsins sem einkamál væri ekki í samræmi við skyldur ríkisins um að vernda fjölskyldulíf kæranda.

Í máli *Opuz gegn Tyrklandi* frá 6. júní 2009 (nr. 33401/02) reyndi á 2., 3. og 14. gr. (um bann við mismunun). Málsatvik voru þau að kærandi og móðir hennar urðu fyrir ofbeldi og hótunum eiginmanns kæranda (H.O.) yfir margra ára tímabil, og mörgum sinnum hlutu þau lífshættulega áverka. Að undanskildu einu skipti var engin ákæra gefin út á hendur H.O., á þeim grundvelli að báðar konurnar hefðu dregið kærur sínar til baka, þrátt fyrir skýringar þeirra að H.O. hefði áreitt þær um að gera það og hótad þeim lífláti. Í kjölfarið stakk hann eiginkonu sína sjö sinnum og hlaut fyrir það sekt að fjárhæð um 385 evrur, sem honum var gert kleift að greiða með afborgunum. Konurnar tvær lögðu fram fjölmargar kærur í kjölfarið og kváðu líf sitt í hættu. H.O. var yfirheyrður en síðan sleppt. Loks þegar konurnar reyndu að flytja í burtu skaut H.O. tengdamóður sína til bana og bar því við að heiður hans hafi verið að veði. Hann var dæmdur fyrir manndráp og hlaut lífstíðarfangelsi, en var sleppt á meðan áfrýjun málsins stóð og hélt áfram að sögn eiginkonunnar að hóta henni. Mannréttindadómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að brotið hefði verið gegn 2. gr. í tengslum við morð H.O. á tengdamóðurinni og gegn 3. gr. (bann gegn ómannlegri eða vanvirðandi meðferð) þar sem tyrknesk stjórnvöld hefðu vanrækt skyldu sína að vernda kæranda. Sagði dómstóllinn að stjórnvöld hefðu vanrækt að koma upp kerfi til að refsa fyrir brot vegna heimilisofbeldis og að vernda fórnarlömb. Stjórnvöld hefðu ekki einu sinni beitt þeim verndarráðstöfunum sem voru til staðar og hefðu vísað frá málum sem voru í gangi á þeim grundvelli að um fjölskyldumál var

að ræða og ekki skipt sér að því hvers vegna kærurnar voru dregnar til baka. Dómstóllinn komst einnig að því, í fyrsta skipti í máli vegna heimilisofbeldis, að sömuleiðis væri um brot á 14. gr. (bann við mismunun) að ræða, í sambandi við 2. gr. og 3. gr., þar sem ofbeldið sem konurnar urðu fyrir var kynbundið; heimilisofbeldi snerti að mestu leyti konur og var í raun hvatt til þess vegna tregðu dómstóla til að bregðast við, sem mismunaði konum (e. discriminatory judicial passivity). Þrátt fyrir umbætur á lögum, benti tregða og sinnuleysi réttarkerfisins og það refsileysi sem árásarmenn nytu til þess að tyrknesk stjórnvöld tækjust ekki á við vandamálið af alvöru. Lögreglumenn reyndu oft að sannfæra konur um að draga til baka kærur sínar, tafir voru tíðar og dómstólar milduðu refsingar með vísan til heiðurs eða hefðar.

Í máli *E.S. og annarra gegn Slóvakíu* frá 15. september 2009 (nr. 8227/04) reyndi á brottvikningu af heimili í kjölfar heimilisofbeldis. Málsatvik voru þau að árið 2001 yfirgaf kærandinn eiginmann sinn og lagði fram kæru gegn honum fyrir að koma illa fram við sig og börn sín og fyrir að beita dóttur þeirra kynferðislegri misnotkun. Var eiginmaðurinn dæmdur fyrir ofbeldi og kynferðisbrot tveimur árum síðar. Kröfu kæranda um að maðurinn yrði úrskurðaður til að yfirgefa heimili þeirra var vísað frá dómi, þar sem dómurinn taldi sér ekki fært að takmarka aðgang makans að sameiginlegu heimili þeirra. Voru því kærandi og börn hennar nauðbeygð að flytja á brott frá vinum þeirra og fjölskyldu. Mannréttindadómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að slóvakísk stjórnvöld hefðu brugðist skyldum sínum að veita kæranda og börnum hennar tafarlausa vernd gegn ofbeldi eiginmannsins/föðurins og var því um að ræða brot gegn 3. gr. (bann við ómannlegri eða vanvirðandi meðferð) og gegn 8. gr. (um rétt til einkalífs og fjölskyldulífs).

Í máli *A gegn Króatíu* frá 14. október 2010 (nr. 55164/08) reyndi að sama skapi á jákvæðar skyldur stjórnvalda til að bregðast við og koma í veg fyrir að einstaklingur brjóti gegn réttindum annars einstaklings. Atvik málsins voru þau að eiginmaður kæranda framdi ítrekuð líkamleg og sálræn brot gegn kæranda á tæplega þriggja ára tímabili, en eiginmaðurinn hafði verið greindur með alvarlegar geðtruflanir og hafði hann tilhneigingu til að beita ofbeldi og hegða sér með hvatvísu hætti. Hafði hann meðal annars slegið og sparkað kæranda í höfuð, andlit og líkama og hótað að drepa hana. Dóttir kæranda varð oft vitni að ofbeldinu, sem og einnig fórnarlamb ofbeldis föðurins. Hjónabandinu lauk með skilnaði árið 2006. Á árunum 2004 til 2009 voru fjölmörg meiri og minni háttar refsímál höfðuð gegn eiginmanninum og kveðið á um fjölda verndarráðstafana gegn honum. Þrátt fyrir þetta var einungis hluta þeirra fullnægt. Sem dæmi má nefna að eiginmaðurinn sat ekki af sér átta mánaða fangelsisdóm, sem var kveðinn upp árið 2006 vegna morðhótana og hann gekkst ekki undir geðræna meðferð sem kveðið hafði verið á um í dómi. Í niðurstöðu Mannréttindadómstólsins kom fram að króatíska ríkið hafði haft jákvæðar skyldur til þess að vernda kæranda gegn ofbeldisfullri háttsemi eiginmannsins, en ríkið hefði brugðist þeim skyldum. Í fyrsta lagi hefði kærandinn, í máli þar sem um væri að ræða röð ofbeldisbrota sama geranda gegn sama þolanda, verið betur vernduð ef ríkið hefði skoðað heildarmyndina í stað þess að grípa til einstakra afmarkaðra aðgerða í mismunandi málum gegn eiginmanninum. Í öðru lagi sagði dómurinn að þrátt fyrir að kveðið hefði verið á um ýmis konar verndarráðstafanir, voru margar þeirra ekki framkvæmdar, sem dró úr varnaðaráhrifum þeirra. Ríkið hefði því brugðist skyldu sinni að framkvæma þær ráðstafanir sem voru nauðsynlegar til að takast á við andlegt ástand gerandans, sem virtist vera

meginorsök ofbeldisfullrar háttsemi hans og að veita kæranda vernd gegn frekara ofbeldi, sem hafði skilið hana eftir varnarlausu yfir langt tímabil. Komst dómurinn að þeirri niðurstöðu að króatíska ríkið hefði brotið gegn 8. gr. mannréttindasáttmálans (friðhelgi einkalífs).

Í máli *Hajduová gegn Slóvakíu* frá 13. nóvember 2010 (nr. 2660/03) var eiginmaður kæranda (nú fyrrverandi eiginmaður) lagður til vistunar á sjúkrahúsi til geðrænnar meðferðar eftir að hafa ráðist á kæranda úti á götu og hótað að svipta hana lífi. Kærandi, sem hlaut sár af atlögunni og var hrædd um líf sitt og öryggi, flutti með börn sín í athvarf fyrir konur. Eiginmanni hennar var síðar sleppt án þess að hafa undirgengist meðferðina og hélt áfram að hóta henni. Kæru sem kærandi lagði fram um að eiginmaðurinn hefði ekki gengist undir þá meðferð sem honum bar var vísað frá. Mannréttindadómstóllinn ítrekaði í dómi sínum að slóvakísk stjórnvöld hefðu skyldu til að vernda líkamlegt og sálrænt öryggi einstaklinga, sérstaklega einstaklinga í viðkvæmri stöðu eins og fórnarlömb heimilisofbeldis. Komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að brotið hefði verið gegn 8. gr. (um friðhelgi einkalífs og fjölskyldulífs), þar sem að, þrátt fyrir að eiginmaðurinn fyrrverandi hefði ekki beitt hana ofbeldi eftir að hafa losnað af sjúkrahúsinu, þar sem ótti hennar um að hann myndi framkvæma hótanirnar átti við rök að styðjast og að stjórnvöld hefðu brugðist skyldu sinni að tryggja að maðurinn skyldi undirgangast viðeigandi sálræna meðferð.

Allir þessir dómar eru dæmi um að ríki bregst skyldum sínum að vernda einstaklinga fyrir öðrum einstaklingi (þriðja aðila) með því að grípa ekki til ákveðinna aðgerða til að varna því að brotið er á tilteknum mannréttindum, s.s. að refsa eða hafa eftirlit með viðkomandi einstaklingi.¹⁷ Í eftirfarandi dómi er hins vegar um að ræða að stjórnvöld sjálf eiga beinan þátt í að brotið er á einstaklingi og virða ekki þá skyldu að einstaklingar þurfi ekki að sæta ágangi stjórnvalda þegar um er að ræða viss mikilvæg réttindi.

Í máli *Aydin gegn Tyrklandi* frá 25. september 1997 (nr. 23178/94) var kærandi, sem var 17 ára (þegar brotið átti sér stað) tyrknesk stúlka af kúrdískum uppruna, handtekin án sérstakrar ástæðu og færð ásamt tveimur fjölskyldumeðlimum í varðhald. Bundið var fyrir augu hennar, hún barin, færð úr fötunum, henni komið fyrir inn í dekkjastafla og sprautað á hana vatni með háþrýstidælu og loks nauðgað af manni úr öryggissveit yfirvalda. Hún var síðan í kjölfarið beitt áfram líkamlegu ofbeldi í u.þ.b. klukkustund af fjölmörgum aðilum. Læknisrannsókn sem hún gekkst undir í kjölfarið, af lækni sem hafði aldrei áður komið að rannsókn nauðgunarmála, staðfesti að meýjarhaft hennar hafði rofnað og var hún með fjölmarga marbletti á lærunum. Í kjölfarið hélt hún því fram að fjölskyldu hennar hefði verið ógnað og hótað af yfirvöldum til þess að þvinga þau til að draga til baka kæru þeirra til Mannréttindadómstólsins. Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að nauðgun á einstaklingi í varðhaldi sem er framkvæmd af opinberum starfsmanni sé sérstaklega alvarleg og viðurstygðileg tegund af vanvirðandi meðferð sem hefði í för með sér djúp sálræn ör á fórnarlambinu. Kærandanum hlyti að hafa hún

¹⁷ Hér má einnig minnst á ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *H gegn Íslandi* frá 27. september 2011 (nr. 29785/07). Forsaga málsins var sú að H taldi sér hafa verið nauðgað og lagði fram kæru til lögreglu, en í ljósi þess að sönnunargögn nægðu ekki til sakfellingar að mati ríkissaksóknara var málið fellt niður. H lagði fram kæru á hendur íslenska ríkinu og taldi að annmarkar á rannsókninni væru svo alvarlegir og að á lögunum og framkvæmd þeirra og beitingu í málinu væru svo verulegir ágallar að telja yrði að ríkisvaldið hefði brotið gegn jákvæðum skuldbindingum skv. 3., 8. og 13. gr. mannréttindasáttmálans. Mannréttindadómstóllinn komst hins vegar að þeirri niðurstöðu að kæran væri ótæk til meðferðar þar sem hún hafði verið lögð fram eftir sex mánaða kærufrestinn sem er áskilinn í sáttmálanum, sbr. 1. og 4. mgr. 35. gr. mannréttindasáttmálans

fundist niðurlægð og brotið gegn sér bæði líkamlega og andlega í kjölfar nauðgunarinnar. Komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að bæði samsafn hinna líkamlegu og andlegu brota sem kærandinn varð fyrir og sérstaklega hin grimmilega nauðgun sem hún varð fyrir félli undir pyndingarhugtakið og hafi því ríkið gerst brotlegt við 3. gr. sáttmálans.

Af lestri þeirra dóma Mannréttindadómstólsins sem hér hafa verið reifaðir má með nokkurri einföldun segja að þegar um er að ræða ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi hefur dómstóllinn beitt 2. gr. um rétt til lífs þegar verknaður maka eða fyrrum sambýlismanns leiðir til dauða þolandans. Þegar um er að ræða líkamlegt eða andlegt ofbeldi gegn konum virðist dómstóllinn beita 3. gr. um bann við pyndingum og annarri vanvirðandi eða ómannúðlegri meðferð (stórfelld líkamsárás, nauðgun) og 8. gr. um friðhelgi einkalífs og fjölskyldu (minni háttar líkamsárás). Þegar um hótanir maka eða fyrrum maka er að ræða eða þegar reynir á ákvæði um nálgunarbann og brottvikningu af heimili virðist af lestri dómanna að dæma að dómstóllinn beiti 8. gr. sáttmálans.¹⁸

3.2.2 Helstu mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna

Ekki er að finna sérstaka samninga eða ákvæði í mannréttindasamningum Sameinuðu þjóðanna sem taka beinlínis á ofbeldi gegn konum eða heimilisofbeldi. Á vegum Sameinuðu þjóðanna hafa hins vegar verið samþykktir fjölmargir mannréttindasamningar og viðaukar við þá sem hafa að geyma ákvæði er snerta þetta mikilvæga svið. Í Mannréttindafirlýsingu Sameinuðu þjóðanna frá 1948 er heldur ekki að finna neitt ákvæði um þetta, en ýmis ákvæði tengjast þessu þó, sbr. 2. gr. (um bann við mismunun), 3. gr. (um rétt til lífs), 5. gr. (um bann við pyndingum og vanvirðandi meðferð) og 12. gr. (um friðhelgi einkalífs, fjölskyldu og heimilis). Hér á eftir verður í stuttu máli lýst helstu ákvæðum í mannréttindasamningum Sameinuðu þjóðanna sem þýðingu hafa í þessum efnum.

3.2.2.1 Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi

Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi frá 16. desember 1966 var fullgiltur af íslenskum stjórnvöldum 22. ágúst 1979 og hefur Ísland jafnframt fullgilt viðauka við samninginn um kæruleið einstaklinga til Mannréttindanefndarinnar. Ákvæði samningsins eru efnislega sambærileg við ákvæði Mannréttindasáttmála Evrópu og er þar að finna ákvæði í 6. gr. um rétt til lífs, sem er keimlíkt 2. gr. sáttmálans. Í 7. gr. er ákvæði sem leggur bann við pyndingum eða grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu sem er sambærileg 3. gr. mannréttindasáttmálans. Þá er einnig sambærilegt ákvæði við 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu í 17. gr. samningsins um friðhelgi einkalífs, fjölskyldu og heimilis.

Á sama hátt og ákvæðum Mannréttindasáttmála Evrópu, hefur ákvæðum alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi verið beitt fyrir íslenskum dómstólum. Má segja að þessir samningar séu eins konar viðbótarheimild við lögskýringu á

¹⁸ Til viðbótar þessum dómum má einnig nefna mál *Airey gegn Írlandi* frá 9. október 1979 (nr. 6289/73), *X og Y gegn Hollandi* frá 26. mars 1985 (nr. 8987/80), *M.C. gegn Búlgaríu* frá 4. desember 2003 (nr. 39272/98) og *Branko Tomasic og aðrir gegn Króatíu* frá 15. janúar 2009 (nr. 46598/06).

mannréttindaákvæðum íslensku stjórnarskrárinnar. Í framkvæmd virðist hins vegar ívið oftara hafa verið vísað til ákvæða Mannréttindasáttmálans en samnings um borgaraleg réttindi.¹⁹

Á grundvelli samningsins og viðaukans við hann eru íslensk stjórnvöld skuldbundin að senda reglulega skýrslur um hvernig staðið er að framkvæmd samningsins í landsrétti. Nýjasta skýrsla Íslands er frá apríl 2010 og var hún tekin fyrir af mannréttindanefndinni á árinu 2011 og lauk fyrirtökunni með nokkrum athugasemdum til íslenskra stjórnvalda sumarið 2012. Af því er viðkemur ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi voru nokkur atriði sem nefndin beindi til stjórnvalda til nánari skýringa, s.s. hvaða áhrif breytingar á almennum hegningarlögum (lög nr. 27/2006) hefðu haft í framkvæmd varðandi ofbeldi gegn konum, þ.m.t. kynferðisofbeldi og nauðganir. Þá spurðist nefndin fyrir um að hvaða leyti er lögum um nálgunarbann (sem nú er búið að breyta, sbr. lög nr. 85/2011) beitt í framkvæmd og að hvaða leyti er konum gert viðvart um tilvist þeirra laga. Spurðist nefndin einnig fyrir um aðgerðaáætlun stjórnvalda um ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi og einnig óskaði hún eftir upplýsingum um hvort gripið hafi verið til sérstakra ráðstafana til að vernda konur af erlendum uppruna sem eru fórnarlömb heimilisofbeldis, þ.m.t. nauðgunar. Íslensk stjórnvöld sendu svör við þessum spurningum, ásamt fleirum, til mannréttindanefndarinnar í júní 2012 þar sem þessi atriði eru nánar rakin. Um þetta vísast til 2. kafla þar sem gerð var grein fyrir íslenskri löggjöf og helstu aðgerðum íslenskra stjórnvalda í þessum málum.

3.2.2.2 Samningur um afnám allrar mismununar gegn konum

Samningur um afnám allrar mismununar gegn konum frá 18. desember 1979 var fullgiltur af Íslands hálfu 18. júní 1985 og hefur Ísland jafnframt fullgilt viðauka við samninginn um kæruleið einstaklinga til nefndar um afnám allrar mismununar gegn konum. Eftirliti með framkvæmd samningsins er framfylgt af umræddri nefnd, en eins og fjölmargar hliðstæðar eftirlitsnefndir hefur hún gefið út allnokkur almenn tilmæli (e. general recommendations), sem eru nokkurs konar leiðbeiningarreglur eða skýringar við samninginn sem er beint að aðildarríkjunum. Í almennum tilmælum nr. 19 er kynbundið ofbeldi skilgreint sem *mannréttindabrot* þar sem það fellur undir ákvæði samningsins um mismunun gegn konum sem er skilgreint í 1. gr. samningsins. Nánar tiltekið kemur fram í 7. mgr. tilmælanna að kynbundið ofbeldi, sem hefur það markmið að hindra eða koma í veg fyrir að konur geti notið mannréttinda og grundvallarfrelsis samkvæmt alþjóðarétti eða mannréttindasamningum, sé mismunun samkvæmt 1. gr. samningsins. Meðal þeirra mannréttinda sem vísað er til í greininni er m.a. rétturinn til lífs, bann við pyndingum eða ómannlegri eða vanvirðandi meðferð, réttur til frelsis og mannhelgi o.fl.²⁰ Í skýringum við Evrópuráðssamninginn um ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi kemur fram að hugtakið kynbundið ofbeldi skuli skýra í samræmi við umrædd tilmæli nr. 19.²¹

Stjórnvöld eru skuldbundin til að senda reglulegar skýrslur um framkvæmd samningsins til nefndar um afnám allrar mismununar gegn konum. Ísland sendi síðustu skýrslu sína til nefndarinnar árið 2007, sem nefndin gaf álit sitt á árið 2008 og sem íslensk stjórnvöld tóku

¹⁹ Fimmta skýrsla Íslands um borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi frá apríl 2010, 10. og 11. mgr., bls. 7.

²⁰ Committee on the Elimination of Discrimination Against Women: General Comment No. 19, Violence Against Women, 11. fundur 1992, 7. mgr.

²¹ Skýringar við samning Evrópuráðsins, 44. mgr.

afstöðu til árið 2011. Helstu athugasemdirnar voru þær að stjórnvöld voru hvött til þess að bæta sig varðandi söfnun upplýsinga að því er varðar gæsluvarðhaldsúrskurði í tengslum við heimilisofbeldi og kynferðisofbeldi, þ.e. upplýsingasöfnun um hvort úrskurðirnir væru mikið notaðir og hvort þeir væru áhrifaríkir í framkvæmd. Þá kvaðst nefndin hafa áhyggjur af þeim hindrunum sem kvenfórnarlömb heimilisofbeldis og kynferðisofbeldis stæðu frammi fyrir þegar þau legðu fram kærur og óskuðu verndar. Var sérstaklega vakin athygli á stöðu kvenna af erlendum uppruna við þessar aðstæður. Lagði nefndin til við stjórnvöld að auka þyrfti fjárframlög til þess að tryggja konum aðgang að skjótum og viðeigandi verndarráðstöfunum, kvennaathvörfum og lögfræðiaðstoð. Um aðgerðir stjórnvalda varðandi þessi helstu atriði hefur að mestu verið fjallað í 2. kafla, en einnig verður fjallað um þetta í 4. kafla.

3.2.2.3 Samningur gegn pyndingum

Samningur gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu frá 10. desember 1984 var fullgiltur af íslenskum stjórnvöldum 23. október 1996. Ákvæði samningsins er nánari útfærsla á 7. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Ólíkt flestum öðrum mannréttindum er bann gegn pyndingum án allra undantekninga og má undir engum kringumstæðum víkja frá því. Á grundvelli samningsins starfar nefnd gegn pyndingum, en Ísland hefur viðurkennt valdbærni hennar samkvæmt 22. gr. samningsins til að taka til meðferðar kærur einstaklinga um brot aðildarríkja á ákvæðum samningsins.

Ekki er að finna sérstök ákvæði um ofbeldi gegn konum eða heimilisofbeldi í sjálfum samningnum og þá hefur nefndin gegn pyndingum ekki gefið út almenn tilmæli um þessi brot. Nefndinni berast hins vegar reglulega kærur frá einstaklingum um ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi og lætur hún sig þessi mál varða með ýmsum hætti þegar ofbeldi telst vera pynding eða önnur grimmileg, ómannleg eða vanvirðandi meðferð, t.d. með því að gera athugasemdir við fyrirkomulag og leggja til úrbætur í þessum málum í aðildarríkjunum.

Íslensk stjórnvöld hafa reglulega sent skýrslur um framkvæmd samningsins til nefndar gegn banni við pyndingum, þá síðustu árið 2005. Flestar þær athugasemdir sem nefndin hefur gert gagnvart Íslandi tengjast athugasemdum sem hefur verið fjallað undir samningnum um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi og minnst var á hér að framan. Óskaði nefndin m.a. eftir upplýsingum um aðgerðaáætlun stjórnvalda varðandi ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi fyrir árin 2006-2011, hvernig væri eftirliti með þessum málum háttað, spurði hún hvort það færi fram vitundarvakning á þessum málum hérlendis og hvort stjórnvöld beittu sér fyrir aukinni menntun fagaðila varðandi þessi mál. Gert er ráð fyrir að fjórða og fimmta skýrsla Íslands verði send nefndinni árið 2012.

3.2.2.4 Samningur um réttindi barnsins

Loks er rétt að geta samnings um réttindi barnsins (Barnasáttmálinn) frá 20. nóvember 1989 sem var fullgiltur af Íslands hálfu 28. október 1992. Í 19. gr. samningsins er að finna ákvæði sem kveður á um að aðildarríki skuli gera allar viðeigandi ráðstafanir á sviði löggjafar, stjórnsýslu, félags- og menntunarmála til að vernda barn gegn hvers konar líkamlegu og andlegu ofbeldi, meiðingum, misnotkun, vanrækslu, skeytingarleysi, illri meðferð eða notkun, þar á meðal

kynferðislegri misnotkun, meðan það er í umsjá annars eða beggja foreldra, lögráðamanns eða lögráðamanna, eða nokkurs annars sem hefur það í umsjá sinni.

Stjórnvöld senda nefnd um réttindi barnsins reglulega skýrslur um stöðu mála hérlendis, þá síðustu í lok árs 2009. Eina athugasemdin sem barst stjórnvöldum varðandi heimilisofbeldi og börn var sú að stjórnvöldum beri að tryggja fórnarlömbum eða vitnum að kynferðis- eða heimilisofbeldi, sem eru á barnsaldri alla þá vernd sem kveðið er á um í barnasamningnum og eru stjórnvöld sérstaklega hvött til að notast við aðstöðu Barnahúss við yfirheyrslu barna.

Rétt er að geta þess að staðið hefur til að lögfesta í heild sinni Barnasáttmálann um nokkurra ára skeið og liggur nú fyrir frumvarp á 141. löggjafarþingi, 2012-2013 þess efnis.

3.2.2.5 Regluleg skoðun á stöðu mannréttindamála – UPR-ferlið

Á vettvangi mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna fer fram regluleg skoðun á stöðu mannréttindamála í aðildarríkjunum, svokallað Universal Periodic Review (UPR), sem komið var á laggirnar árið 2006. Ferlið er vettvangur ríkja til að skiptast á skoðunum og varpa ljósi á það sem vel er gert í framkvæmd mannréttindamála og benda á atriði sem mættu betur fara í framkvæmd annarra ríkja. Eru ríki hér á jafningjagrundvelli og er ekki um að ræða tilmæli eða athugasemdir frá stofnunum Sameinuðu þjóðanna.

Ísland hefur nýlega gengist undir þetta ferli og var lokaskýrsla fyrirtökunnar tekin til samþykktar á fundi mannréttindaráðsins 15. mars 2012. Samtals fékk Ísland 84 athugasemdir í ferlinu, en eftir skoðun sérfræðinga var ákveðið að samþykkja 41 athugasemd og eina athugasemd til viðbótar að hluta til. Þá voru 27 athugasemdir samþykktar og þegar taldar komnar til framkvæmda, en tvær athugasemdir og hluti úr einni voru ekki samþykktar. Þá var ekki tekin afstaða til 12 athugasemda. Flestar athugasemdirnar vörðuðu jafnrétti kynjanna, stöðu fangelsismála, stöðu útlendinga, kynbundið ofbeldi og meðferð kynferðisbrota og heimilisofbeldismála, og kynferðisofbeldi gegn börnum.

Að því er varðar kynbundið ofbeldi og heimilisofbeldi lutu athugasemdirnar meðal annars að því að dómur í málum er varða heimilisofbeldi séu of vægir, auka þurfi rannsóknir, söfnun og greiningu á upplýsingum um orsakir og afleiðingar ofbeldis gegn konum, þ.m.t. hugsanlegar ástæður þess að fórnarlömb eru treg við að leggja fram kærur, koma þurfi á fót aukinni vitundarvakningu um heimilisofbeldi, þar sem konum eru veittar upplýsingar um þá kosti sem þeim standa til boða, berjast þurfi gegn heimilisofbeldi með áhrifaríkari aðgerðum gegn gerandanum, sérstaklega með því að vernda og forðast að vísa úr landi kvenfórnarlömbum kynbundins ofbeldis sem eru innflytjendur, huga þurfi að því að innleiða í landsrétt skilgreiningu á mismunun gegn konum í 1. gr. samnings um afnám allrar mismununar gegn konum og loks að grípa þurfi til aðgerða til þess að eyða hindrunum sem standa í vegi kvenfórnarlamba heimilis- og kynferðisofbeldis þegar þau leggja fram kæru og leita verndar.²²

Innanríkisráðuneytið vinnur nú að stefnumótun á sviði mannréttindamála í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar þar sem meðal annars verður tekið mið af þeim athugasemdum sem fram komu í UPR-ferlinu.

²² Skýrsluna er unnt að nálgast á eftirfarandi vefslóð:

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/PAGES/ISSession12.aspx>

4. KAFLI. Samanburður á ákvæðum samningsins um baráttu gegn ofbeldi á konum og íslenskri löggjöf

4.1 Almennar athugasemdir

Evrópuráðssamningur um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi var lagður fram til undirritunar í Ístanbul 11. maí 2011 og var undirritaður af Íslands hálfu sama dag. Hinn 15. október 2012 hefur eitt ríki, Tyrkland, fullgilt samninginn en hann hefur verið undirritaður af 23 öðrum ríkjum, þar með talið talið af Íslandi. Samningurinn mun öðlast gildi þegar tíu ríki hafa fullgilt samninginn, þ.m.t. átta aðildarríki Evrópuráðsins.

Í þessum kafla verður fjallað um ákvæði samningsins og þau borin saman við ákvæði íslenskra laga. Tilgangurinn er að greina hvort gildandi reglur íslensks réttar séu með einhverjum hætti ósamrýmanlegar ákvæðum samningsins þannig að gera þurfi breytingar á lögum eða reglugerðum hér á landi til þess að unnt sé að fullgilda samninginn að landsrétti. Ákvæði samningsins eru þannig útfærð að þau veita ríkjum í miklu mæli svigrúm til þess að ákvarða hvaða leiðir eru farnar til þess að veita ákvæðum samningsins gildi og er því ríkjum frjálst að ákveða hvort þau geri það með breytingum á lögum, reglugerðum eða með öðrum hætti, s.s. breytingum á verklagi.

Í kaflanum verður leitast við að lýsa öllum ákvæðum samningsins, þannig að fyrst verði að finna lauslega þýðingu á hverju ákvæði en síðan verður rakið hvaða merkingu beri að leggja í ákvæðið að mati samningshöfunda. Hafi ákvæði samningsins að mati skýrsluhöfundar ekki í för með sér neinar laga- eða reglugerðarbreytingar eða breytingar á verklagi eða framkvæmd verður að finna tilvísun til gildandi réttar því til stuðnings. Kalli ákvæði samningsins að mati skýrsluhöfundar hins vegar ekki á breytingar á íslenskum rétti eða framkvæmd verða röksemdir að baki því reifaðar eftir atvikum. Hafi ákvæði samningsins hins vegar einhverjar breytingar í för með sér að mati skýrsluhöfundar verður gerð tilraun til þess að greina frá því hverjar þær breytingar eru. Eins og áður segir verður ekki staldrað lengi við þau ákvæði sem eru með hefðbundnu sniði samanborið við sambærileg ákvæði í öðrum nýlegum samningum Evrópuráðsins, og skýrsluhöfundur telur augljóst að hafi ekki í för með sér breytingar af neinu tagi, sbr. ákvæði VIII.–XII. kafla samningsins.

Rétt er að nefna að tilgangurinn er ekki sá að orða með tæmandi hætti hvaða breytingar þurfi að gera, eins og í lagafrumvarpi, heldur verða tillögur til breytinga orðaðar með almennum hætti eða með tilvísun í tiltekin laga- eða reglugerðarákvæði sem þyrfti að mati skýrsluhöfundar að breyta. Er skýrslunni því ætlað að vera eins konar grunnskjal um samninginn og hvaða breytingar gætu komið til skoðunar sem síðan er hægt að vinna með og útfæra nánar í framhaldinu af sérfræðingum ráðuneytanna, undirstofnunum þeirra eða af öðrum aðilum.

4.2 Ákvæði samningsins og íslenskur réttur

4.2.1 Inngangsorð

Í inngangsorðum samningsins er vakin athygli á því að ofbeldi gegn konum sé birtingarmynd valdaójafnvægis milli kvenna og karla sem hafi leitt til þess að menn hafi drottnað yfir og mismunað konum og þannig komið í veg fyrir að fulla framþróun þeirra. Ofbeldi gegn konum sé ein tegund félagslegrar háttsemi þar sem konum er haldið skör neðar en körlum. Segir

ennfremur að konur og stúlkur séu oft þolendur alvarlegs ofbeldis, s.s. heimilisofbeldis, kynferðislegrar áreitni, nauðgunar, nauðungarhjórabands, svokallaðra „heiðursglæpa“ og limlestingar á kynfærum, en allt séu þetta sérstaklega alvarleg brot á mannréttindum kvenna og stúlkna og meiri háttar hindrun í átt að jafnrétti kvenna og karla. Þá segir að konur séu í meiri hættu á kyndbundnu ofbeldi en karlar og að konur sé þolendur heimilisofbeldis í meira mæli en karlar, en þó séu karlar einnig þolendur í sumum tilvikum. Að endingu er vikið að því að börn séu einnig þolendur heimilisofbeldis, þ.m.t. sem vitni að ofbeldi innan fjölskyldunnar.

4.2.2 I. kafli (1.–6. gr.). Tilgangur, skilgreiningar, jafnrétti, bann við mismunum o.fl.

4.2.2.1 Tilgangur samningsins

Markmið samningsins eru sett fram í 1. gr. hans en þau eru m.a. að; vernda konur gegn öllum tegundum ofbeldis og að koma í veg fyrir, ákæra og útrýma ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi; leggja af mörkum til að eyða burt öllum tegundum mismununar gegn konum og stuðla að jafnrétti kvenna og karla; stuðla að alþjóðlegri samvinnu til að útrýma ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi og veita stofnunum og löggæsluyfirvöldum stuðning og aðstoð til að berjast gegn þessum málum. Með samningnum er auk þess komið á fót sérstöku eftirlitskerfi (GREVIO) svo unnt verði að tryggja skilvirka framkvæmd samningsaðila á ákvæðum hans.

4.2.2.2 Gildissvið

Í 2. gr. er kveðið á um gildissvið samningsins og skal hann gilda um allar tegundir ofbeldis gegn konum, þ.m.t. heimilisofbeldi. Í skýringum við samninginn er lögð áhersla á að konur séu meiri hluti fórnarlamba heimilisofbeldis, en samningurinn á einnig við um heimilisofbeldi gegn börnum og körlum. Sérstaka áherslu skal hins vegar leggja á kynbundið ofbeldi gegn konum. Þá er tekið fram að samningurinn gildi bæði á friðartímum sem og þegar um vopnuð átök er að ræða, og eru þá ákvæði samningsins til fyllingar reglum alþjóðlegs mannúðarréttar og alþjóðlegs refsiréttar.

4.2.2.3 Skilgreiningar

Í 3. gr. eru helstu hugtök samningsins skilgreind. „Ofbeldi gegn konum“ er skilgreint sem brot á mannréttindum og tegund mismununar gegn konum og undir það falla allar tegundir kynbundins ofbeldis sem leiða til, eða eru líklegar til að leiða til, líkamlegs, kynferðislegs, andlegs eða efnahagsleg skaða eða þjáningar kvenna, þ.m.t. hótanir um þvingun eða gerræðislega skerðingu á frelsi, hvort sem þær eiga sér stað opinberlega eða í einkalífi. Undir hugtakið „heimilisofbeldi“ falla allar athafnir sem fela í sér líkamlegt, kynferðislegt, andlegt eða efnahagslegt ofbeldi sem eiga sér stað innan fjölskyldu eða fjölskyldueiningar eða milli fyrrverandi eða núverandi maka eða sambýlisfólks, hvort sem gerandinn deilir eða hefur deilt búsetu með þolandanum. Að meginstefnu er til tvenns konar heimilisofbeldi. Annars vegar svokallað ofbeldi í nánnum samböndum (e. intimate-partner violence), milli núverandi eða fyrrverandi maka eða sambýlisfólks. Tekið er fram að þrátt fyrir að orðið „heimili,“ líti út fyrir að setja því takmarkanir hvar þessi tegund ofbeldis getur átt sér stað, vildu samningshöfundar undirstrika að ofbeldi heldur oft áfram að loknu sambandi og var því ákveðið að sameiginlegt heimili þolanda og geranda væri ekki skilyrði til að falla undir skilgreininguna. Hins vegar er um að ræða ofbeldi innan sömu fjölskyldu (e. inter-generational violence), þar sem um er að

ræða ofbeldi gegn barni geranda eða foreldri eða ofbeldi milli einhverra tveggja eða fleiri fjölskyldumeðlima sem tilheyra mismunandi kynslóð. Þá er hugtakið „kyn“ skilgreint í samningnum og er þetta fyrsti alþjóðasáttmálinn sem inniheldur slíka skilgreiningu. Með hugtakinu er átt við að konur og karlar eru ekki eingöngu viðurkennd sem líffræðilega kvenkyns eða karlkyns, heldur einnig samkvæmt félagslegum flokki kyns sem tengist tilteknum hlutverkum og atferlum. Um hugtakið „kynbundið ofbeldi“ hefur áður verið fjallað um og vísast til inngangs skýrslunnar um það. Með hugtakinu „fórnarlamb“ (eða þolanda) er vísað til fórnarlamba bæði ofbeldis gegn konum og heimilisofbeldis. Eðli máls samkvæmt geta hins vegar einungis konur og stúlkur, verið fórnarlömb eða þolendur ofbeldis gegn konum, en þolendur heimilisofbeldis geta verið karlar, konur og börn. Þrátt fyrir að sérstaklega sé vísað til ofbeldis gegn konum, þá falla þar einnig undir stúlkur undir 18 ára aldri, enda var ekki tilgangur samningsins að gilda einungis um fullorðin fórnarlömb.

Telja verður að ákvæði 1.–3. gr. samningsins kalli ekki á breytingar á íslenskum lögum eða reglum.

4.2.2.4 Grundvallarréttindi, jafnrétti og bann gegn mismunun

Í 4. gr. er kveðið á um jafnrétti kvenna og karla. Segir þar í 1. mgr. að samningsaðilar skuli stuðla að og vernda rétt allra, sérstaklega kvenna, til að lifa lífi án ofbeldis, bæði opinberlega sem og í einkalífi. Í 2. mgr. er kveðið á um að aðildarríki skuli fordæma allar tegundir mismununar gegn konum og gera nauðsynlegar breytingar á lögum eða grípa til annarra ráðstafana til að koma í veg fyrir það, aðallega með því að mæla fyrir um jafnrétti kvenna og karla í stjórnarskrám og tryggja að unnt sé að njóta þess í framkvæmd, banna mismunun gegn konum, m.a. með beitingu viðurlags og fella úr gildi lög og venjur sem mismuna konum. Í 3. mgr. er kveðið á um að framkvæmd ákvæða þessa samnings skuli vera tryggð án nokkurs konar mismununar og í 4. mgr. segir að sérstakar aðgerðir sem eru nauðsynlegar til að koma í veg fyrir og vernda konur gegn kynbundnu ofbeldi skuli ekki skoðast sem mismunun í skilningi samningsins.

Telja verður að ákvæði 4. gr. samningsins kalli ekki á sérstakar breytingar á íslenskum rétti eða framkvæmd. Sem dæmi má nefna að í 65. gr. stjórnarskrár Íslenska lýðveldisins, nr. 33/1944, er kveðið á um að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Þá segir að konur og karlar skuli njóta jafns réttar í hvívetna. Hér skal einnig vísað til ákvæða laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, en eitt af markmiðum þeirra laga er að vinna gegn kynbundnu ofbeldi, sbr. i-liður 1. gr. Er kynbundið ofbeldi skilgreint í 5. tl. 2. gr. sem „ofbeldi á grundvelli kynferðis sem leiðir til, eða gæti leitt til, líkamlegs, kynferðislegs eða sálræns skaða eða þjáninga þolanda, einnig hótun um slíkt, þvingun eða handahófskennda sviptingu frelsis, bæði í einkalífi og á opinberum vettvangi.“ Í 1. mgr. 24. gr. segir síðan að hvers kyns mismunun á grundvelli kyns, hvort heldur bein eða óbein, sé óheimil. Þá er í 31. og 32. gr. kveðið á um viðurlög við brotum gegn lögnum. Þá má nefna aðgerðaáætlun stjórnvalda fyrir árin 2006–2011 sem var minnst á hér að ofan, en þar er að finna fjölda mismunandi aðgerða til að vinna gegn heimilisofbeldi og kynferðisofbeldi á konum.

4.2.2.5 Skyldur stjórnvalda

Í 5. gr. eru ákvæði um skyldur stjórnvalda. Þar kemur fram að samningsaðilar skuli ekki taka þátt í ofbeldisbrotum gegn konum og tryggja að stjórnvöld, opinberir starfsmenn eða aðrir einstaklingar á þeirra vegum hegði sér í samræmi við þá skyldu. Þá skulu samningsaðilar gera nauðsynlegar lagabreytingar eða grípa til annarra ráðstafana til að koma í veg fyrir, rannsaka, refska og bjóða fram leiðréttingu á ofbeldisbroti sem gildissvið samningsins nær yfir og eru framin af einkaaðilum. Er þetta í samræmi við þá skyldu ríkja sem nefnd var í kafla 3.1 að grípa ekki til neinna aðgerða sem stefna réttindum einstaklinga í voða og að tryggja að þriðji aðili gangi ekki á þessi réttindi. Leiðrétting á broti í þessum skilningi vísar ekki einungis til fjárhagslegrar greiðslu (skaðabætur) heldur einnig til þess að koma ástandi í fyrra horf (e. restitution) eða tryggingar um að brot endurtaki sig ekki (e. guarantee of non-repetition).

Telja verður að ákvæði íslensks réttar séu í samræmi við ákvæði 5. samningsins og að ekki þurfi að gera sérstakar breytingar í þessum efnunum. Verður að telja að ákvæði almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, og laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, veiti hér fullnægjandi vernd. Þá má einnig nefna siðareglur lögreglumanna frá 26. júní 2003 þar sem kveðið er á um hvernig góðum og gegnum lögreglumanni beri að haga starfi sínu. Hér er sömuleiðis hægt að vísa til verklagsreglna um meðferð og skráningu heimilisofbeldismála, sem voru gefnar út af embætti ríkislögreglustjóra 20. október 2005, en þar er m.a. að finna ákvæði í 7. gr. um aðstoð og leiðbeiningu við brotþola. Loks má nefna ákvæði laga um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, nr. 69/1995, en þar er m.a. kveðið á um að ríkissjóður greiði bætur vegna líkamstjóns og bætur vegna miska þegar einstaklingur (tjónvaldur) fremur brot á öðrum einstaklingi (tjónþola) og um er að ræða brot á ákvæðum almennra hegningarlaga.

4.2.2.6 Aðgerðir með hliðsjón af áhrifum þeirra á kynin

Í 6. gr. kveðið á um að samningsaðilar skuli við framkvæmd og mat á áhrifum ákvæða samningsins beita kynjasjónarhorni (e. gender perspective), þ.e. þegar samningsaðilar undirbúa að grípa til einhverra aðgerða samkvæmt samningnum skuli þeir kanna hver verði áhrifin á kynin og að við mat á samningnum skuli þeir kanna hvort ákvæði samningsins hafi mismunandi áhrif á kynin.

Verður ekki talið að 6. gr. samningsins kalli á sérstakar breytingar hérlandis.

4.2.3 II. kafli (7.-11. gr.). Samræmd stefna og söfnun upplýsinga

4.2.3.1 Heildstæð og samhæfð stefna stjórnvalda

Í 7. gr. er kveðið á um að samningsaðilar skuli koma á fót samhæfðri og heildstæðri stefnu stjórnvalda sem felur í sér allar nauðsynlegar aðgerðir til að takast á við og koma í veg fyrir allar tegundir ofbeldis sem samningurinn fjallar um. Skulu réttindi þolenda vera höfð að leiðarljósi við slíka stefnu og skulu allar viðeigandi stofnanir vinna saman að þessu markmiði, þ.m.t. stofnanir stjórnvalda, löggjafarþing og sveitarstjórnir, mannréttindastofnanir og borgaraleg samtök. Í greinargerð með samningnum segir að ákvæðið feli ekki í sér skyldu um að setja á fót sérstaka mannréttindastofnun ef þær eru ekki þegar til staðar. Þá segir í greinargerðinni að ein leiðin til að uppfylla ákvæði 7. gr. sé að semja aðgerðaáætlun.

4.2.3.2 Fjármagn

Í 8. gr. er mælt fyrir um að samningsaðilar skuli ráðstafa viðeigandi fjármunum og mannauði til þess að unnt sé að framkvæma stefnu, aðgerðir og áætlanir til að koma í veg fyrir og vinna gegn öllum tegundum ofbeldis sem samningurinn nær til, sem eru meðal annars framkvæmdar af opinberum stjórnvöldum, frjálsum félagasamtökum og borgaralegu samtökum. Með hugtakinu „viðeigandi“ er átt við að ráðstöfun fjármagns eða mannauðs sé í samræmi við það markmið sem stefnt er að eða í samræmi við þær ráðstafanir sem ætlað er að grípa til.

4.2.3.3 Frjáls félagasamtök og borgaraleg samtök

Í 9. gr. er kveðið á um að samningsaðilar skuli viðurkenna, hvetja og veita stuðning til borgaralegra samtaka og frjálsra félagasamtaka sem vinna gegn ofbeldi á konum og koma á fót skilvirkum samstarfi við slík samtök. Í skýringum við samninginn segir að tilgangur þessa ákvæðis sé að viðurkenna það mikilvæga framlag sem þessi samtök hafa átt til þess að koma í veg fyrir og berjast gegn öllum tegundum ofbeldis á konum sem samningurinn nær yfir. Frjáls félagasamtök hafi oft mikla reynslu á þessu sviði, m.a. að útvega athvörf, lögfræðiaðstoð, læknisfræðilega og sálfræðilega aðstoð sem og að reka neyðarnúmer sem hægt er að hringja í og gerir ákvæðið því þær kröfur til samningsaðila að þeir viðurkenni störf þessara samtaka með þátttöku þeirra í þessum málum.

4.2.3.4 Samhæfingaraðili

Í 10. gr. er lagt til að komið verði á fót samhæfingaraðila. Segir í 1. mgr. að samningsaðilar skuli setja á fót einn eða fleiri slíka aðila sem hafi það hlutverk að samhæfa aðgerðir, koma í framkvæmd, hafa eftirlit með og meta þá stefnu og aðgerðir sem þörf er á til að berjast gegn öllum tegundum þess ofbeldis sem samningurinn nær til. Skal þessi aðili eða aðilar samræma söfnun upplýsinga, sbr. 11. gr., greina þær og dreifa niðurstöðum þeirra. Í skýringum við samninginn segir að þessi aðili skuli vera á vegum stjórnvalda. Er samningsaðilum látið eftir að ákveða hvort komið verði á fót nýjum aðila eða hvort notast verði við aðila sem er þegar til staðar. Samningsaðilar ákveða stærð þessa aðila, starfsmannafjölda og fjárframlög til hans, sem og til hvers eða hversra hann skuli svara. Skulu samningsaðilar sjá til þess að samhæfingaraðilinn eða –stofnunin sem sett er á fót skv. þessu ákvæði skuli taka á móti upplýsingum almenns efnis um aðgerðir í samræmi við VIII. kafla samningsins, sbr. 2. mgr. Af ástæðum persónuverndarlegs eðlis er ekki ætlast til að samræmingaraðilinn sé upplýstur um einstaka mál, heldur að honum sé haldið upplýstum almennt séð. Samkvæmt 3. mgr. skal þessi aðili hafa tök á því að taka við upplýsingum og hafa samskipti við hliðstæða aðila í öðrum samningsríkjum.

4.2.3.5 Upplýsingasöfnun og rannsóknir

Í 11. gr. er ákvæði um söfnun upplýsinga og rannsóknir. Segir þar í 1. mgr. að samningsaðilar skuli safna reglulega upplýsingum um allar tegundir ofbeldis á konum sem samningurinn nær til og styðja við rannsóknir á þessu sviði til þess að finna út orsakir og afleiðingar, hversu mörg mál er um að ræða, í hversu mörgum málum er sakfelld, sem og virkni aðgerða til að koma samningnum í framkvæmd. Þá er mælt fyrir um í 2. mgr. að aðilar skuli gera sér far um að framkvæma reglulegar skoðanakannanir til að meta algengi og horfur varðandi allar tegundir

ofbeldis á konum sem samningurinn nær til. Í 3. mgr. segir síðan að aðilar skuli útvega sérfræðingahópnum (GREVIO), sem mælt er fyrir um í 66. gr., þær upplýsingar sem liggja fyrir skv. þessu ákvæði til þess að örva alþjóðlega samvinnu og til þess að unnt sé að setja alþjóðleg viðmið í þessum efnum. Loks skulu aðilar skv. 4. mgr. tryggja að þær upplýsingar sem eru fengnar skv. þessu ákvæði skuli vera aðgengilegar almenningi.

Eins og áður hefur komið fram samþykkti ríkisstjórnin aðgerðaáætlun stjórnvalda vegna ofbeldis á heimilum og kynferðislegs ofbeldis í september 2006 sem gildi til ársins 2011 og nú er í smíðum ný aðgerðaáætlun gegn kynbundnu ofbeldi, undir forystu nefndar á vegum velferðarráðuneytisins, sem á að taka til árána 2011 til 2015. Sæti í nefndinni eiga m.a. fulltrúar stjórnvalda sem og frjálsra félagasamtaka. Á grundvelli eldri aðgerðaáætlunarinnar hefur verið gripið til ýmissa aðgerða til að koma í veg fyrir og sporna gegn ofbeldi sem mælt er fyrir um í samningnum, en meðal annars hafa verið framkvæmdar viðamiklar rannsóknir á orsökum og umfangi ofbeldis gegn konum, þ.m.t. á heimilisofbeldi.²³ Með hliðsjón af því starfi sem hefur farið fram héraendis, og mun halda áfram, undir forystu stjórnvalda og með þátttöku frjálsra félagasamtaka, og lýst hefur verið í þessari skýrslu m.a. með gerð og eftirfylgni aðgerðaáætlana, verður ekki talið að nauðsyn standi til þess að gera breytingar á íslenskum rétti eða framkvæmd vegna ákvæða 7., 9. 10. og 11. gr. samningsins.

Þá má nefna að í frumvarpi að fjárlögum fyrir árið 2011 var gert ráð fyrir 10 milljóna króna fjárheimild til aðgerðaáætlunar vegna ofbeldis á heimilum og kynferðislegs ofbeldis, og eru þær fjárheimildir ennþá innan fjárlagaramma velferðarráðuneytisins. Af þessum sökum er ekki talið að ákvæði 8. gr. kalli á breytingar á íslenskum lögum.

4.2.4 III. kafli (12.–17. gr.). Fyrirbyggjandi ráðstafanir

4.2.4.1 Almennar skyldur

Í 12. gr. er sett fram sú meginregla að samningsaðilar skuli hvetja til breytinga á félags- og menningarlegu hegðunarmynstri kvenna og karla með það að markmiði að útrýma fordómum, venjum, hefðum og öðru slíku sem byggist á þeirri hugmynd að konur séu óaðri körlum eða á staðalímynduðum hlutverkum kvenna og karla, sbr. 1. mgr. Er samningsaðilum látið eftir að ákvarða til hvaða aðgerða beri að grípa. Segir í 2. mgr. að aðilar skuli koma í veg fyrir allar tegundir ofbeldis á konum, sem er framið af einstaklingi eða lögpersónu, sem samningurinn nær til. Þá segir í 3. mgr. að allar aðgerðir sem er gripið til samkvæmt þessum kafla skuli hafa til hliðsjónar og fjalla um sérstakar þarfir þeirra einstaklinga sem eru í viðkvæmri stöðu vegna tiltekinna kringumstæðna og skulu aðgerðirnar setja mannréttindi þessara einstaklinga í öndvegi. Er hér m.a. um að ræða þungaðar konur, og konur með börn á framfæri, fatlaða einstaklinga, eiturfjandeytendur, vændiskonur og einstaklinga sem tilheyra þjóðernisminnihlutahópi, svo einhverjir séu nefndir. Í 4. mgr. er síðan kveðið á um að aðilar skuli grípa til nauðsynlegra ráðstafana til þess að hvetja alla aðila samfélagsins, sérstaklega karla og drengi, til þess að leggja sitt af mörkum til þess að koma í veg fyrir allar tegundir ofbeldis sem samningurinn nær til. Þá er í 5. mgr. kveðið á um að aðilar skuli tryggja að

²³ Má hér m.a. nefna „Rannsókn á ofbeldi gegn konum: reynsla kvenna á aldrinum 18-80 ára á Íslandi“ frá desember 2010, en rannsóknin var gerð af Elísabetu Karlsdóttur og Ásdísi A. Arnalds. Rannsóknina má nálgast hér: http://www.velferðarraduneyti.is/media/ritogskyrslur2011/26012011_Ofbeldi_a_konum.pdf

menning, trú, hefð eða svokallaður „heiður“ skuli ekki vera réttlætning neinnar tegunda af ofbeldi sem samningurinn nær til. Segir í skýringunum að samningsaðilar skuli því sjá til þess að ekki séu smugur í löggjöfinni sem væri hægt að túlka sem réttlætningu ofbeldis af þessum sökum. Þá má ennfremur aldrei líta á að bann við þeim ofbeldisbrotum sem mælt er fyrir um í samningnum sé skerðing á menningarlegum réttindum eða trúfrelsi gerandans. Er ákvæði þetta sérstaklega mikilvægt í samfélögum þar sem einstaklingar með mismunandi þjóðernisbakgrunn og trúarsannfæringu búa saman og þar sem litið er á kynbundið ofbeldi með mismunandi augum eftir því hver er menningarlegur eða trúarlegur bakgrunnur fólks. Loks segir í 6. mgr. að aðilar skuli grípa til nauðsynlegra ráðstafana til þess að stuðla að verkefnum og aðgerðum til valdeflingar kvenna.

4.2.4.2 Vitundarvakning

Í 13. gr. er kveðið á vitundarvakningu fólks. Segir í 1. mgr. að aðilar skuli stuðla að og standa fyrir reglulegri vitundarvakningu í samstarfi við ýmsa aðila, s.s. mannréttindastofnanir, jafnréttisstofnanir og frjáls félagasamtök, sérstaklega kvennasamtök, til að auka vitund og skilning fólks á mismunandi birtingarmyndum allra þeirra tegunda ofbeldis sem samningurinn nær yfir, hvaða afleiðingar það hefur á börn og nauðsyn þess að koma í veg fyrir slíkt. Samkvæmt 2. mgr. skulu aðilar tryggja dreifingu upplýsinga til almennings um aðgerðir til þess að sporna gegn því ofbeldi sem samningurinn nær til, t.d. með bæklingum, veggspjöldum eða upplýsingum á netinu.

4.2.4.3 Menntun

Í 14. gr. er ákvæði um menntun. Þar segir að samningsaðilar skuli, við þær aðstæður þar sem það er viðeigandi, grípa til nauðsynlegra ráðstafana til þess að setja í almennt námsefni og á öllum stigum menntunar (í grunnskólum, menntaskólum o.fl.), kennsluefni um m.a. jafnrétti kynjanna, gagnkvæma virðingu kvenna og karla, kynbundið ofbeldi gegn konum o.fl. Í 2. mgr. segir að þessu efni skuli einnig miðla til óformlegra menntastofnana, sem og til íþróttafélaga, menningar- og félagsheimila og til fjölmiðla.

4.2.4.4 Þjálfun fagaðila

Í 15. gr. er mælt fyrir um þjálfun fagaðila. Segir m.a. í ákvæðinu að samningsaðilar skuli útvega eða styrkja viðeigandi þjálfun fyrir hlutaðeigandi fagaðila (t.d. sem starfa innan refsivörslukerfisins, lögreglumenn, heilbrigðisstarfsfólk og fólk sem starfar innan félagslega- og menntageirans) sem eiga í samskiptum við þolendur og gerendur ofbeldis, varðandi forvarnir og greiningu á slíku ofbeldi, jafnrétti kvenna og karla, og þarfir og réttindi þolenda svo eitthvað sé nefnt.

4.2.4.5 Fyrirbyggjandi íhlutun og meðferðarúræði

Í 16. gr. er fjallað um fyrirbyggjandi íhlutun og meðferðarúræði. Segir í ákvæðinu að samningsaðilar skuli setja á fót eða styðja við verkefni sem snúa að því að leiðbeina gerendum heimilisofbeldis að grípa til annarra samskiptaleiða í samböndum en beitingu ofbeldis til þess að koma í veg fyrir ofbeldi og til þess að breyta ofbeldisfullum hegðunarmynstrum. Segir í skýringum við samninginn að þátttaka í þessari meðferð geti verið ákveðin með dómsúrskurði

eða að hún sé af fúsum og frjálsum vilja. Undir þetta verkefni fellur einnig að koma í veg fyrir endurtekningu brota, sérstaklega í tilviki kynferðisbrotamanna, sbr. 1. og 2. mgr. Tilgangur ákvæðanna er því að koma í veg fyrir ítrekun brota og að laga gerandann að samfélaginu á nýjan leik. Þá skulu mannréttindi og öryggi þolandans höfð að leiðarljósi hér, sbr. 3. mgr.

4.2.4.6 Þátttaka einkageirans og fjölmiðla

Í 17. gr. er fjallað um þátttöku einkageirans og fjölmiðla. Samkvæmt 1. mgr. skulu samningsaðilar hvetja einkageirann, upplýsinga- og samskiptageirann og fjölmiðla, að teknu tilliti til tjáningarfrelsis og sjálfstæðis þeirra aðila sem starfa innan þessara geira, til þátttöku við framkvæmd stefnu og til að setja verklagsreglur og sjálfseftirlitsstaðla til að koma í veg fyrir ofbeldi gegn konum og til að auka virðingu og reisn þeirra. Eru hér m.a. hafðar í huga reglur um hvernig skuli bregðast við kynferðislegri áreitni á vinnustað. Skulu samningsaðilar skv. 2. mgr. þróa og stuðla að, í samstarfi við aðila innan einkageirans, færni meðal barna, foreldra og kennara hvernig eigi að takast á við upplýsinga- og samskiptatækni sem veitir aðgang að kynferðislegu- eða ofbeldisfullu efni sem er niðurlægjandi fyrir konur og gæti verið skaðlegt.

Ekki verður talið að ofangreind ákvæði kalli á breytingar á íslenskum lögum eða reglum. Í aðgerðaáætlun stjórnvalda fyrir árin 2006-2011 er mælt fyrir um flest þau atriði sem umræddar greinar samningsins fjalla um. Er þar meðal annars að finna aðgerðir sem snúa að vitundarvakningu, menntun fagstétta og fyrirbyggjandi aðgerðir, eins og reiðistjórnun. Aftur á móti virðist ekki vera aðgerð í áætluninni um að setja í almennt námsefni á öllum stigum náms kennsluefni um kynbundið ofbeldi, jafnrétti kynjanna o.fl., sbr. 14. gr. Þá má einnig nefna 17. gr., en þar er mælt fyrir um atriði sem mætti heima í aðgerðaáætlun í framtíðinni, sbr. setning verklagsreglna og sjálfseftirlitsstaðla innan einkageirans, upplýsinga- og samskiptageirans og fjölmiðla. Er lagt til að settar verði í aðgerðaáætlun ákvæði sem endurspegli þær skyldur sem leiða af 14. og 17. gr. samningsins.

Rétt er að vekja athygli á 2. mgr. 12. gr. þar sem orðuð er ansi víðtæk skylda samningsaðila til þess að gera nauðsynlegar breytingar á lögum eða grípa til annarra ráðstafana til þess að *koma í veg fyrir allar tegundir ofbeldis* á konum, sem er framið af einstaklingi eða lögpersónu, sem samningurinn nær til. Að mati skýrsluhöfundar er ekki talið að unnt sé að líta svo á að samningsaðilar færi í lög eða reglur ákvæði sem mæli fyrir um slíka víðtæka skyldu, enda má gera ráð fyrir því að það hafi ekki verið ætlun samningshöfunda. Hins vegar má ætla að tilgangur þessa ákvæðis sé að undirstrika mikilvægi þess að löggjöf og framkvæmd í aðildarríkjunum sé í samræmi við ákvæði III. kafla sem og önnur ákvæði samningsins. Er því að mati skýrsluhöfundar fremur um leiðbeiningarreglu að ræða heldur en kröfu um sérstaka lagasetningu eða tilteknar aðgerðir, aðrar en þær sem kveðið er á um í samningnum.

Loks má vekja athygli á orðalagi 5. mgr. 12. gr. um að aðilar skuli tryggja að menning, trú, hefð eða svokallaður „heiður“ skuli ekki vera réttlætning neinnar tegunda af ofbeldi sem samningurinn nær til. Telja verður að ákvæði VIII. kafla almennra hegningarlaga veiti hér fullnægjandi vernd, en í kaflanum eru refsilækkunarástæður tæmandi taldar, sbr. aðallega 70. gr., 74. gr. og 75. gr. laganna.

4.2.5 IV. kafli (18.–28. gr.). Vernd og aðstoð

4.2.5.1 Almennar skyldur

Í 18. gr. er fjallað um almennar skyldur samningsaðila. Segir þar í 1. mgr. að samningsaðilar skuli vernda alla þolendur fyrir frekari ofbeldisverkum. Er þetta ákvæði svipaðs eðlis og 2. mgr. 12. gr. Í 2. mgr. 18. gr. er síðan kveðið á um að aðilar skuli gera nauðsynlegar breytingar á lögum eða aðrar ráðstafanir, í samræmi við ákvæði landsréttar, til að tryggja að viðeigandi fyrirkomulag sé fyrir hendi til þess að skilvirk samvinna geti farið fram milli allra hlutaðeigandi opinberra stofnana, þ.m.t. dómstóla, ákærvalds, lögreglu o.fl., sem og frjálsra félagasamtaka til þess að vernda og veita vitnum og þolendum aðstoð gegn því ofbeldi sem samningurinn nær yfir. Er hér m.a. átt við að vísa þeim til almennrar eða sérstakrar stuðningsþjónustu, sbr. 20. og 22. gr. samningsins. Þá er í 3. mgr. meðal annars kveðið á um að samningsaðilar skuli tryggja að þær aðgerðir sem gripið er til skv. þessum kafla hafi meðal annars hliðsjón af mannréttindum og öryggi þolanda og að reynt skuli, þar sem það er hægt, að hafa verndarúrræði og stuðningsþjónustu á sama stað. Með þessu er t.d. átt við það að sú verndar- og stuðningsþjónusta sem þolendur þurfa á að halda (t.a.m. lögregla og sálfræðiaðstoð) sé staðsett í sama húsnæði ef kostur er. Þá segir í 4. mgr. að aðgangur að þjónustu skal ekki vera háður því að þolandi sé tilbúinn að leggja fram kæru eða bera vitni gegn geranda. Svipað ákvæði er að finna í 6. mgr. 12. gr. samnings Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali frá 16. maí 2005, sem var fullgiltur af Íslands hálfu 23. febrúar 2012. Loks er í 5. mgr. ákvæði um ræðisvernd (e. consular protection).

Ekki er talið að ákvæði 18. gr. gefi tilefni til breytinga á íslenskum lögum eða reglum. Hins vegar með vísan til 2. mgr. 18. gr. mætti hugsanlega koma á fót sambærilegu teymi og vinnur að mansalsmálum, en í aðgerðaáætlun gegn mansali sem lögð var fyrir Alþingi á 136. löggjafarþingi 2008-2009 var sett á laggirnar sérfræði- og samhæfingarteymi sem hefur yfirsýn yfir og umsjón með mansalsmálum á Íslandi. Er um að ræða hóp aðila með sérfræðipækkingu á mansalsmálum sem samanstendur af fulltrúum viðeigandi ráðuneyta, lögreglu, stofnana og frjálsra félagasamtaka. Er hlutverk teymisins m.a. að „fylgja eftir vísbendingum um mansal, bera kennsl á möguleg fórnarlömb samkvæmt viðurkenndum gátlistum sem teymið gefur út og veita þeim viðurkennda stöðu sem slíkum, tryggja þeim vernd og aðstoð, halda til haga upplýsingum og sinna fræðslu um mansalsmál.“²⁴ Koma mætti á svipuðu starfi til að tryggja skilvirka samvinnu milli viðeigandi aðila í þeim málum sem tengjast ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi og þannig tryggja að íslensk lög og framkvæmd sé í samræmi við 2. mgr. 18. gr.

4.2.5.2 Upplýsingar

Í 19. gr. er kveðið á um að samningsaðilar skuli tryggja að þolendur fái fullnægjandi upplýsingar, innan viðunandi tíma, um þá aðstoð sem stendur til boða, þ.m.t. lögfræðiaðstoð, á tungumáli sem þeir skilja.

Samkvæmt 40. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 er lögreglu skylt, eftir því sem við á, að leiðbeina brotaþola um réttindi hans samkvæmt lögum. Þá er lögreglu skylt að tilnefna brotaþola réttargæslumann vegna brota á ákvæðum XXII. kafla (kynferðisbrot) almennra

²⁴ Skýrsla um aðgerðaáætlun gegn mansali, lögð fram á 136. löggjafarþingi 2008-2009, bls. 4. Skýrsluna má nálgast hér: http://www.velferdarraduneyti.is/media/09FrettatengtFEL09/Skyrsla_um_adgerdaaatlun_gegn_mansali.pdf

hegningarlaga nr. 19/1940 ef brotápoli óskar þess, en ávallt skal tilnefna réttargæslumann þegar brotápoli hefur ekki náð 18 ára aldri. Er lögreglu enn fremur skylt í vissum tilvikum að skipa réttargæslumann þegar um er að ræða brot gegn XXIII. eða XXIV. kafla hegningarlaga, sem og vegna brota á 251.–253. gr. laganna. Hlutverk réttargæslumanns er að gæta hagsmuna skjólstaðings síns og veita honum aðstoð í málinu, sbr. 45. gr. laga um meðferð sakamála og greiðist þóknun hans úr ríkissjóði, sbr. 3. mgr. 48. gr. sömu laga. Loks má nefna að í verklagsreglum ríkislögreglustjóra um meðferð og skráningu heimilisofbeldismála frá 20. október 2005 er kveðið á um aðstoð og leiðbeiningar við brotáþola, þ.m.t. varðandi lögfræðiaðstoð, sbr. b-liður og f- til m-liður 7. gr. Eiga ofangreind ákvæði einnig við um 20. gr. samningsins af því er þennan þátt varðar. Með hliðsjón af þessu er ekki talið að ákvæði samningsins kalli á breytingar á íslenskum rétti eða framkvæmd.

4.2.5.3 Almenn stuðningsþjónusta

Í 20. gr. er fjallað um almenna stuðningsþjónustu, en samkvæmt 1. mgr. skulu samningsaðilar tryggja að þolendur hafi aðgang að þjónustu sem auðveldi þeim að ná bata. Meðal annars er um að ræða, þegar nauðsyn ber til, lögfræði- og sálfræðiaðstoð, fjárhagsaðstoð, húsnæðisskjól, menntun, þjálfun og aðstoð við að finna atvinnu. Þá er m.a. kveðið á um í 2. mgr. að tryggja þurfi þolendum aðgang að heilbrigðisþjónustu og félagslegri þjónustu. Með almennum stuðningsþjónustum, samanborið við sérstakar stuðningsþjónustur í 22. gr., er átt við þjónustu eða aðstoð sem er veitt af opinberum yfirvöldum sem er ætlað að vera til lengri tíma og er hugsuð fyrir almenning, en ekki sérstaklega fyrir þolendur ofbeldis. Sérstök stuðningsþjónusta er á hinn bóginn sniðin að þörfum þolenda ofbeldis og er ætlað að veita tafarlausa aðstoð. Þessi síðarnefnda þjónusta er í meiri hluta tilvika veitt af frjálsum félagasamtökum.

Í 1. mgr. 12. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, er kveðið á um að sveitarfélag skuli sjá um að veita íbúum þjónustu og aðstoð samkvæmt lögnum og jafnframt tryggja að þeir geti séð fyrir sér og sínum, en með félagsþjónustu er m.a. átt við félagslega ráðgjöf, fjárhagsaðstoð, húsnæðismál, atvinnuleysisskráningu og vinnumiðlun, sbr. 2. gr. laganna. Með íbúa sveitarfélags er í lögnum átt við hvern þann sem á lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi. Erlendum ríkisborgurum utan EES sem ekki eiga lögheimili í landinu skal í sérstökum tilvikum veitt fjárhagsaðstoð hér á landi, sbr. reglur nr. 1185/2011 um fjárhagsaðstoð. Þá er að finna ákvæði um aðgang að heilbrigðisþjónustu en skv. 10. gr. laga um sjúkratryggingar, nr. 112/2008, er meginreglan sú að sá sem er búsettur á Íslandi er sjúkratryggður samkvæmt lögnum, en sjúkratryggingar taka til heilbrigðisþjónustu og annarrar aðstoðar sem er ákveðin með lögnum, sbr. 9. gr. laganna. Um þá sem ekki eru sjúkratryggðir samkvæmt lögum um sjúkratryggingar gildir reglugerð nr. 1206/2008, þar sem er að finna rétt til ýmissar heilbrigðisþjónustu. Með hliðsjón af ofangreindu er ekki talin nauðsyn að gera breytingar á íslenskum lögum eða framkvæmd.

4.2.5.4 Aðstoð vegna kæra

Í 21. gr. er fjallað um aðstoð vegna kæra. Er þar kveðið á um að samningsaðilar skuli tryggja að þolendur hafi upplýsingar um og aðgang að viðeigandi kæruleiðum, bæði svæðisbundnum og alþjóðlegum og skulu samningsaðilar stuðla að því að þolendum sé veitt aðstoð við að setja fram slíkar kærur. Er hér um að ræða kæruleiðir í tengslum við samninga sem ríkið hefur þegar

fullgilt. Með ákvæðinu er því átt við að þolandi þurfi fyrst að tæma allar kæruleiðir í landsrétti áður en lögð er fram kæra á vettvangi einhvers aðila, t.d. Mannréttindadómstóls Evrópu eða nefndar um afnám allrar mismununar gegn konum og skal ríkið á engan hátt tálma því að slík kæra er lögð fram. Í greinargerð við samninginn kemur fram að slík aðstoð geti verið veitt af opinberum yfirvöldum, lögmannafélögum eða frjálsum félagasamtökum.

Á Íslandi stendur almenningi til boða ýmis konar lögræðiaðstoð án endurgjalds þar sem einstaklingar geta hringt í símanúmer eða mætt í eigin persónu til þess að ræða vandamál sín og fá lögræðilega ráðgjöf. Meðal annars er boðið upp á slíka ráðgjöf hjá Lögmannafélagi Íslands, sem nefnist Lögmannaáskrifin. Þá hefur Orator félag laganema við lagadeild Háskóla Íslands veitt sambærilega þjónustu gegnum lögræðiaðstoð félagsins. Loks má nefna lögræðiaðstoð Lögréttu, félags laganema við Háskólann í Reykjavík, en félagið veitir innflytjendum og fólki af erlendum uppruna ókeypis lögræðilega aðstoð. Þegar tekið er mið af orðlagi ákvæðisins og skýringum við ákvæðið er ekki talið að það kalli á breytingar á íslenskum rétti eða framkvæmd.

4.2.5.5 Sérstök stuðningsþjónusta

Í 22. gr. er fjallað um sérstaka stuðningsþjónustu. Samkvæmt ákvæðinu ber samningsaðilum að útvega tafarlausa, sérstaka skamm- og langtíma stuðningsþjónustu til þolenda einhverra þeirra brota sem samningurinn nær til og skal þjónustan vera dreifð á landsvísu, sbr. 1. mgr. og skulu samningsaðilar ennfremur útvega sérstaka sérfræðilega kvenstuðningsþjónustu fyrir allar konur sem eru þolendur ofbeldis, sbr. 2. mgr.

4.2.5.6 Athvörf

Í 23. gr. er kveðið á um athvörf, en þar segir m.a. að samningsaðilar skuli setja á fót athvörf þar sem þolendur geta átt öruggt gistiskjól. Í ákvæðinu kemur fram að athvörfin þurfi að vera nægjanlega mörg til þess að anna þörfum allra þolenda sem þangað leita. Í skýringum við samninginn kemur fram að samkvæmt skýrslu nefndar á vegum Evrópuráðsins er mælt til þess að hvert athvarf skuli vera fyrir hverja 10.000 íbúa, en í skýringunum er þó miðað við að fjöldi athvarfa skuli miðast við raunverulega þörf í hverju landi fyrir sig. Tilgangurinn með athvörfunum er að veita tafarlausan aðgang að gistingu, helst allan sólarhringinn, þegar þolendur ofbeldis (fyrst og fremst konur og börn) eru ekki lengur örugg heima við.

4.2.5.7 Neyðarsímanúmer

Í 24. gr. er fjallað um neyðarsímanúmer, en samkvæmt ákvæðinu skulu samningsaðilar setja á fót neyðarsímanúmer sem hægt er að hringja í án endurgjalds allan sólarhringinn. Skal þar veita þolendum aðstoð þar sem fyllsta trúnaðar og nafnleyndar er gætt í tengslum við allar tegundir ofbeldis sem samningurinn nær yfir. Þá segir í skýringum við samninginn að mikilvægt sé að veita þessa þjónustu á mörgum tungumálum.

4.2.5.8 Neyðarmóttökur

Í 25. gr. er ákvæði um neyðarmóttöku, en samkvæmt ákvæðinu skulu samningsaðilar setja á fót nægjanlega fjölda neyðarmóttaka fyrir þolendur nauðgana og kynferðisofbeldis, þar sem veitt verði réttarlæknisleg skoðun, áfallahjálp og ráðgjöf.

Í framkvæmd hafa að mestu leyti Stígamót og Samtök um kvennaathvarf veitt þolendum kynferðisofbeldis og heimilisofbeldis þá þjónustu sem hér um ræðir, en enn sem komið er hefur starfsemi þeirra að mestu verið bundin við höfuðborgarsvæðið. Stígamót og Samtök um kvennaathvarf eru bæði frjáls félagasamtök, en eru á fjárlögum ríkisins. Bæði samtökin hafa neyðarnúmer sem þolendur ofbeldis geta hringt í og jafnframt reka Samtök um kvennaathvarf, eins og nafnið gefur til kynna, athvarf fyrir konur sem eru þolendur líkamlegs ofbeldis og kynferðisofbeldis eiginmanns, sambýlismanns eða annarra heimilismanna, en athvarfið er í Reykjavík. Stígamót bjóða sömuleiðis upp á athvarf í Kristínarhúsi fyrir þá sem þangað leita, en það er fyrst og fremst hugsað fyrir konur á leið úr vændi og/eða mansali, en athvörf þessi eru rekin með stuðningi stjórnvalda.

Þá geta þolendur kynferðisofbeldis, s.s. nauðgana, leitað til Neyðarmóttöku Landspítala Háskólasjúkrahúss í Fossvogi,²⁵ þar sem starfsfólk veitir brotþola og fylgdaraðila andlegan stuðning og ráðgjöf við komu og er þjónustan brotþola alveg að kostnaðarlausu. Þjónustan er veitt allan sólarhringinn og móttakan nýtur forgangs og nafnleynd gildir um konuna/manninn og alla meðferðina og fyllsti trúnaður gildir um allt málið. Þá fer þar fram lækni skoðun og meðferð, þar með talin kvenskoðun auk réttarlæknisfræðilegrar skoðunar og taka og varðveisla sakargagna. Þjónustan er ekki háð ákvörðun um kæru og boðin er lögfræðileg ráðgjöf og aðstoð við að leggja fram kæru vegna málsins.

Vakin er athygli á því að innan sérfræði- og samhæfingarteymisins sem fer með mansalsmál starfar sérstakt neyðarteymi, en hlutverk þess er m.a. að grípa til fyrstu aðgerða fórnarlambi mansals til stuðnings og verndar, svo sem með því að veita þeim neyðarþjónustu sem ekki eru sjúkratryggðir samkvæmt lögum um sjúkratryggingar, öruggt skjól, túlkþjónustu og lögfræðiráðgjöf. Hugsanlega mætti koma á svipuðu fyrirkomulagi í tengslum við samning Evrópuráðsins sem hér er til umfjöllunar.

Að mati skýrsluhöfundar er ekki talið að ákvæði 22.–25. gr. kalli á sérstakar breytingar á íslenskum lögum eða reglum. Hins vegar ber að hafa í huga hvort fjölga þurfi athvörfum þar sem þolendur ofbeldis geti leitað til, en eins og fram kemur eru þau einungis staðsett á höfuðborgarsvæðinu. Þá er spurning hvort krafa sammingsins um að stjórnvöld annist umsýslu neyðarnúmers, allan sólarhringinn, sé nægjanlega tryggt með núverandi framkvæmd. Í tengslum við þetta má nefna að í aðgerðaáætlun gegn mansali er lagt til að gerð verði áætlun í samvinnu við Neyðarlínuna um móttöku símtala í neyðarnúmerið 112 vegna gruns um mansal og starfsmönnum hennar veitt þjálfun í að taka við slíkum símtölum og koma þeim í réttan farveg. Jafnframt er lagt til í aðgerðaáætluninni að neyðarnúmerið verði kynnt í fræðslubæklingi um mansal og einkenni þess ætluðum bæði almenningi og ætluðum fórnarlömbum mansals sem gefinn verði út á nokkrum tungumálum og liggi frammi á viðeigandi stöðum. Velta má fyrir sér hvort taka beri upp sambærilegt kerfi í tengslum við þann samning Evrópuráðsins sem hér er til umfjöllunar.

²⁵ Neyðarmóttaka fyrir þolendur kynferðisofbeldis er einnig á Fjórðungssjúkrahúsinu á Akureyri.

4.2.5.9 Vernd og stuðningur við börn sem eru vitni að ofbeldi

Í 26. gr. er kveðið á um að samningsaðilar skuli tryggja að við útvegum verndar og stuðningsþjónustu til þolenda, skuli taka tilhlýðilegt tillit til réttinda og þarfa barna sem eru vitni að ofbeldi sem samningurinn nær yfir, sbr. 1. mgr. Þær aðgerðir sem gripið er til skv. þessari grein skuli fela í sér sálræna ráðgjöf til barna sem eru vitni að ofbeldi, með hliðsjón af aldri þeirra, og skulu aðgerðirnar hafa hagsmuni barnsins fyrir bestu, sbr. 2. mgr. Í samningnum er ekki gerð krafa um að barn sé viðstatt á meðan ofbeldið fer fram og þ.a.l. beint vitni að atburðinum, heldur telst barn einnig vera vitni þegar það hefur verið útsett fyrir öskrum og öðrum óhljóðum sem tengjast ofbeldi og þegar það hefur verið útsett fyrir langtímaafleiðingum ofbeldis. Fram kemur í skýrslu Barnaheilla *Börn sem eru vitni að heimilisofbeldi frá 2011*²⁶ að „[...] börn, sem eru vitni að ofbeldi gegn móður eða milli foreldra, eru einnig fórnarlömb ofbeldisins og að ástandið á heimilinu hafi skaðleg áhrif á börnin“ og ennfremur að „[t]il eru erlendar og íslenskar rannsóknir þar sem fram kemur að börn, sem búa á heimilum þar sem ofbeldi er beitt gegn mæðrum, þjást gjarnan af mikilli sektarkennd og axla mikla ábyrgð á heimilinu.“²⁷ Er þetta í samræmi við það sem fram kemur í skýringum við samninginn.

Að mati skýrsluhöfundar er ekki talin þörf á lagabreytingum í tilefni af 26. gr., en hins vegar þarf að huga að því hvort ekki mætti með einhverjum hætti gera aðrar ráðstafanir. Í aðgerðaáætlun stjórnvalda frá 2006-2011 (þeim hluta sem snýr að börnum) er ekki að finna neina aðgerð sem tekur á efni 26. gr. og þá er heldur ekki að finna neina aðgerð sem fjallar um þetta í aðgerðaáætlun til að styrkja stöðu barna og ungmenna frá júlí 2007. Telja verður að efni 26. gr. þurfi með einhverjum hætti að endurspeglar betur í núverandi framkvæmd og er því lagt til að ákvæði um börn sem vitni að ofbeldi verði sett í aðgerðaáætlun stjórnvalda. Þá er í verklagsreglum ríkislögreglustjóra um heimilisofbeldi frá 2005 einungis að takmörkuðu leyti fjallað um börn. Með hliðsjón af ákvæði 26. gr. telur skýrsluhöfundur hvort ekki þurfi að sama skapi að setja ákvæði um börn sem vitni að heimilisofbeldi, eða öðru ofbeldi sem samningurinn nær til, í verklagsreglur yfirvalda, t.d. lögreglu, barnaverndaryfirvalda og hugsanlega annarra aðila sem eiga í samskiptum við börn sem eru vitni að ofbeldi.

4.2.5.10 Tilkynningar almennings

Í 27. gr. er kveðið á um að samningsaðilar skuli hvetja þá sem eru vitni að ofbeldisbroti, eða þá sem hafa réttmæta ástæðu til að ætla að ofbeldisbrot, sem samningurinn nær til, verði framið eða búast megi við frekari brotum, til þess að tilkynna brotið til þar bærð aðila eða stofnunar (t.d. lögreglu, barnaverndar- eða félagsmálayfirvalda).

Í 16. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002, er ákvæði um tilkynningarskyldu almennings ef ástæða er til að ætla að barn verði fyrir ofbeldi eða annarri vanvirðandi háttsemi, en ekki er að finna slíkt almennt ákvæði í öðrum lögum. Ekki er hins vegar talin þörf á neinum lagabreytingum vegna 27. gr., en velja má fyrir sér hvort ekki mætti setja ákvæði um almenna

²⁶ *Börn sem vitni að heimilisofbeldi*, rannsókn Barnaheilla Save the Children á Íslandi á félagslegum stuðningi og úrræðum, 2011. Skýrsluna má nálgast hér: <http://www.barnaheill.is/media/PDF/ranastudningi.pdf>

²⁷ *Ibid*, bls. 4.

tilkynningarskyldu, vegna þeirra brota sem samningurinn nær til, í aðgerðaáætlun, t.d. með einhvers konar kynningarátaki með útbreiðslu bæklinga, veggspjalda eða með öðrum hætti.

4.2.5.11 Tilkynningar fagaðila

Í 28. gr. mælt fyrir um að samningsaðilar skuli tryggja að reglur um trúnað sem gilda í landsrétti um sumar starfsstéttir komi ekki í veg fyrir möguleikann á því, undir viðeigandi kringumstæðum, að einstaklingar innan þessara starfsstétta tilkynni til þar til bærrar stofnunar eða yfirvalda ef þeir hafa réttmætan grun um að alvarlegt ofbeldisbrot sem samningurinn nær til hafi verið framið og að frekari alvarleg ofbeldisbrot sé að vænta. Í skýringum við samninginn kemur fram að ekki er hér um að ræða skyldu slíkra aðila að tilkynna um brot, heldur er þeim veittur kostur á að gera slíkt án þess að talið verði að þeir hafi brotið gegn reglum um þagnarskyldu. Mikilvægt sé að gera þessum aðilum kleift að tilkynna um brot, enda er markmiðið að vernda líf og limi þolenda ofbeldis.

Í þeim starfsstéttum sem hér koma helst til skoðunar, t.d. hjá læknum og öðru heilbrigðisstarfsfólki, sálfræðingum, lögmönnum o.fl., gilda afar strangar reglur um þagnarskyldu varðandi þau atriði sem þessir aðilar komast að í starfi sínu. Sem dæmi má nefna að í 1. mgr. 15. gr. læknalaga, nr. 53/1988, segir að lækni beri að gæta fyllstu þagmælsku og hindra það að óviðkomandi fái upplýsingar um sjúkdóma og önnur einkamál er hann kann að komast að sem lækni. Í 2. mgr. er hins vegar að finna undantekningu frá þagnarskyldunni þar sem segir að þetta gildi ekki þjóði lög annað eða sé rökstudd ástæða til þess að rjúfa þagnarskyldu vegna brýnnar nauðsynjar. Í 1. mgr. 22. gr. laga um lögmenn, nr. 77/1998, segir að lögmaður beri þagnarskyldu um hvaðeina sem honum er trúnað fyrir í starfi sínu, en í lögnum er ekki að finna undantekningu frá þessu, sbr. 2. mgr. 15. gr. læknalaga. Sambærilegt ákvæði er að finna í 3. gr. laga um sálfræðinga nr. 40/1976. Þá er reglur um þagnarskyldu að sama skapi að finna í siðareglum ákveðinna starfsstétta.

Velta má fyrir sér hvort setja mætti ákvæði í lög á borð við lögmannelögin, og fleiri lög, þar sem yrði að finna heimild til undanþágu frá þagnarskyldu í sérstökum, mikilvægum tilvikum. Að mati skýrsluhöfundar verður hins vegar að telja að þrátt fyrir að umrædd skylda sé afar brýn þá getur hún eðli máls samkvæmt ekki verið fortakslaus við allar aðstæður og verður því að álykta sem svo að hin óskráða meginregla um að nauðsyn brjóti lög eigi við undir þessum kringumstæðum og að hér hljóti almannahagsmunir að veða þyngra en hagsmunir tiltekinna einstaklinga um friðhelgi einkalífs síns. Hér skal þó ekki dregin fjöður yfir það að reglur um þagnarskyldu eru afar mikilvægar og að túlka þarf hverja undantekningu frá þeim mjög þröngt. Réttmæt ástæða um að alvarlegt ofbeldisbrot hafi verið framið eða muni verða framið er hins vegar að mati skýrsluhöfundar ein þessara þröngu undantekninga. Er því að öllum líkindum hvorki þörf lagabreytinga né annarra breytinga í tilefni af 28. gr. samningsins.

4.2.6 V. kafli (29.–48. gr.). Efnislegur réttur

4.2.6.1 Inngangur

Í V. kafla eru reglur um efnislegan rétt, en ákvæði um slíkt er alla jafna að finna í samningum Evrópuráðsins um að koma í veg fyrir tilteknar tegundir ofbeldis, misnotkunar eða illrar meðferðar. Í kaflanum er kveðið á um ýmis fyrirbyggjandi úrræði og verndarráðstafanir, sem

og skaðabótaréttarleg úrræði til handa þolendum gegn gerendum, en einnig gegn ríkinu. Þá eru kynnt til sögunnar ýmis úrræði á sviði refsiréttar.

4.2.6.2 Málshöfðun

Í 1. mgr. 29. gr. eru ákvæði um málshöfðun og úrræði einkamálaréttarlegs eðlis. Segir í greininni að samningsaðilar skuli sjá til þess að til staðar séu fullnægjandi einkaréttarleg úrræði fyrir þolendur gegn gerendum. Er hér meðal annars um að ræða úrræði á borð við úrskurð dómstóla um að aðili láti af tiltekinni háttsemi (lögban) eða skyldi hann til að grípa til ákveðinna aðgerða, t.a.m. til afhendingar ákveðins hlutar (innsetningargerð). Í skýringum við samninginn er nefnt sem dæmi úrskurður dómstóla um að skylda tiltekna aðila (t.d. foreldra, forsjáraðila og ættingja) til að afhenda stúlkum eða drengjum vegabréf sitt, sem hafa verið tekin frá þeim, s.s. þegar til stendur að þvinga þau í nauðungarhjóraband í öðru landi. Með ákvæðinu er einnig átt við úrskurð dómstóla í tengslum við tiltekið ofbeldisbrot skv. samningnum, t.a.m. að kveða á um nálgunarbann eða brottvísun af heimili. Ákvæði 2. mgr. snýr hins vegar að skaðabótaábyrgð ríkisins, en þar segir að samningsaðilar skuli gera nauðsynlegar lagabreytingar eða aðrar ráðstafanir, í samræmi við meginreglur þjóðaréttar, svo að til staðar séu einkaréttarleg úrræði gegn opinberum yfirvöldum sem hafa brugðist skyldu sinni að grípa til nauðsynlegra fyrirbyggjandi úrræða og verndarráðstafana sem þau hafa vald til að beita. Á sama hátt og einstaklingar eða lögpersónur, getur ríkið borið skaðabótaábyrgð að lögum við ákveðnar kringumstæður. Ef ríkið bregst t.a.m. skyldu sinni að koma í veg fyrir, rannsaka eða refsa fyrir ofbeldisbrot sem samningurinn nær yfir getur það leitt til skaðabótaskyldu ríkisins og skulu reglur einkamálaréttar veita einstaklingum ákveðin úrræði við slíkar aðstæður, t.d. rétt til skaðabóta gagnvart ríkinu.

Að mati skýrsluhöfundar er ekki talin þörf á breytingum á íslenskum lögum í tilefni af 29. gr. samningsins. Einstaklingar sem vilja sækja rétt sinn með einhverjum hætti geta leitað til yfirvalda, þá aðallega dómstóla eða sýslumannsembættta. Uppfylli einstaklingur skilyrði 1. mgr. 16. gr. laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991, um aðild, er honum frjálst að bera upp hvert það sakarefni við dómstóla sem uppfyllir skilyrði 1. mgr. 24. gr. laganna, en þar segir að dómstólar hafi vald til að dæma um hvert það sakarefni sem lög og landsréttur ná til nema það sé skilið undan lögsögu þeirra samkvæmt lögum, samningi, venju eða eðli sínu. Geta einstaklingar sem dæmi lagt fram hjá embætti sýslumanns beiðni um lögban við tiltekinni athöfn (einstaklingur láti af tiltekinni háttsemi) á grundvelli IV. kafla laga um kyrrsetningu, lögban o.fl., nr. 31/1990. Þá er heimild í lögum um aðför, nr. 90/1989, til að krefjast afhendingar á tilteknum munum (innsetningargerð), sbr. ákvæði 11. og 12. kafla laganna. Þá geta einstaklingar sem hafa orðið fyrir tjóni, tjónþolar, höfðað mál á hendur tjónvaldi, einstaklingum eða lögpersónum (þ.m.t. yfirvöldum), á grundvelli skaðabótalaga, nr. 50/1993, en skv. 1. mgr. 26. gr. laganna er heimilt að láta þann sem af ásetningi eða stórfelldu gáleysi veldur líkamstjóni (a-liður) eða ábyrgð ber á ólögumætri meingerð gegn friði, frelsi, æru eða persónu annars manns (b-liður) greiða miskabætur til þess sem misgert var við.²⁸ Undir vissum kringumstæðum er

²⁸ Hér má nefna dóm *Hæstaréttar frá 22. september 2005* (mál nr. 49/2005), en þar höfðaði kona einkamál á grundvelli b-liðar 26. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993, gegn þremur mönnum fyrir að hafa brotið gegn kynfrelsi hennar með því að hafa haft við hana samfarir gegn vilja hennar. Málið hafði upphaflega verið rannsakað af lögreglu en í framhaldinu var tekin ákvörðun um að falla frá saksókn. Höfðaði konan því mál þetta gegn mönnum þremur og íslenska ríkinu

unnt að veita einstaklingi leyfi til gjafsóknar, sem skuldbindur ríkið til að greiða þann málskostnað sem gjafsóknarhafi hefur sjálfur af máli, þ.e. þóknun lögmanns o.fl. Um gjafsókn gilda ákvæði XX. kafla laga um meðferð einkamála og reglugerð um skilyrði gjafsóknar og starfshætti gjafsóknarnefndar, nr. 45/2008. Þá getur sá sem misgert er við, brotþoli, fjölskylda hans eða annar honum nákominn, borið fram beiðni til lögreglu um að maður, sakborningur, sem brotið hefur gegn honum eða raskað friði hans á annan hátt, sæti nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili samkvæmt lögum nr. 85/2011.

4.2.6.3 Skaðabætur

Í 30. gr. eru ákvæði um bætur til þolenda. Segir í 1. mgr. að samningsaðilar skuli tryggja að þolendur hafi rétt til þess að krefjast skaðabóta úr hendi gerenda ef um er að ræða brot sem samningurinn nær til. Þá segir í 2. mgr. að ríkið skuli greiða fullnægjandi bætur til þeirra sem hafa orðið fyrir alvarlegu líkamstjóni eða skerðingu á heilsu, að því marki sem skaðinn er ekki bættur með öðrum leiðum, t.d. úr hendi gerandans, með tryggingum eða úr opinberum heilbrigðis- eða félagslegum sjóði. Kemur þetta ekki í veg fyrir að samningsaðilar geri endurkröfu á hendur gerandanum, svo lengi sem tekið er tilhlýðilegt tillit til öryggis þolandans. Í skýringum við samninginn kemur fram að á grundvelli 2. mgr. 78. gr. sé heimilt að gera fyrirvara við 2. mgr. Loks segir í 3. mgr. að tryggja skuli greiðslu skaðabóta skv. 2. mgr. innan viðunandi tíma. Samkvæmt 30. gr. er það fyrst og fremst gerandinn sem er skaðabótaskyldur gagnvart þolanda. Við þær aðstæður þar sem hann aftur á móti getur ekki greitt þá kröfu sem hann hefur verið dæmdur til kveður samningurinn á um að samningsaðilar grípi inn í og greiði þolanda þá fjárhæð sem gerandanum bar að greiða. Samningsaðilar hafa síðan heimild til endurkröfu á hendur geranda um þær bætur sem stjórnvöld hafa greitt til þolandans. Segir í skýringum við samninginn að stjórnvöld þurfi þó við þessar aðstæður að taka tillit til öryggis þolanda, þar sem gerandinn gæti brugðist við með þeim hætti að hefna sín á þolandum fyrir að hafa þurft að endurgreiða stjórnvöldum bæturnar. Þá er skýrt nánar í skýringunum við samninginn hvað átt er við með alvarlegu líkamstjóni, en þar fellur undir líkamstjón sem hefur leitt til dauða þolandans. Með skerðingu á heilsu er m.a. átt við alvarlegt tjón á andlegri heilsu þar sem andlegu ofbeldi hefur verið beitt, sbr. 33. gr. samningsins.

Að mati skýrsluhöfundar er ekki talin ástæða til að gera breytingar á íslenskum lögum vegna 30. gr. samningsins. Eins og rakið var hér að ofan í umfjöllun um 29. gr. getur tjonþoli höfðað mál á hendur tjonvaldi í einkamáli til greiðslu skaðabóta og þá er honum heimilt undir vissum kringumstæðum að koma að einkaréttarlegri kröfu um skaðabætur í refsímáli á hendur geranda með aðstoð réttargæslumanns, sbr. 2. mgr. 2. gr. og ákvæði XXVI. kafla laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008. Í tengslum við 2. mgr. 30. gr. samningsins má nefna ákvæði laga um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, nr. 69/1995, en þar er m.a. kveðið á um að ríkissjóður greiði bætur vegna líkamstjóns og bætur vegna miska þegar einstaklingur (tjonvaldur) fremur brot á öðrum einstaklingi (tjonþola) og um er að ræða brot á ákvæðum almennra hegningarlaga, en fjallað var um þessi lög í tengslum við 5. gr. samningsins. Þá er

og voru henni dæmdar 1.100.000 krónur í miskabætur sem mönnunum var gert að greiða in solidum. Íslenska ríkið var hins vegar sýknað á þeim grundvelli að ekki þótti vera fyrir hendi það réttarsamband milli stefnda (íslenska ríkisins) og stefnanda (konunnar) sem hafi getað leitt til þess að stefnandi hefði uppi bótakröfu á stefnda eins og gert var í málinu.

ákvæði í 9. gr. sem kveður á um að greiða skuli tjónþola bætur þótt ekki sé vitað hver tjónvaldur er, hann sé ósakhæfur eða finnist ekki. Í 1. mgr. 19. gr. laganna segir síðan að ríkissjóður eignist kröfu tjónþola gagnvart tjónvaldi sem nemi fjárhæð bótanna. Að öðru leyti gilda ákvæði reglugerðar um starfshætti bótanefndar, nr. 280/2008. Hins vegar er vakin athygli á því að hvorki er í lögum nr. 69/1995 eða í reglugerðinni kveðið á um að taka þurfi tilhlýðilegt tillit til öryggis tjónþola við endurkröfu stjórnvalda á hendur geranda, né er þar að finna sérstakt ákvæði um að tryggja skuli greiðslu bóta til handa þolanda innan viðunandi tíma eins og áskilið er í samningnum. Með hliðsjón af ákvæðum 2. og 3. mgr. 30. gr. samningsins er lagt til að ákvæðum um þetta verði bætt inn í reglugerð um starfshætti bótanefndar, nr. 280/2008.²⁹

4.2.6.4 Forsjá, umgengnisréttur og öryggi

Í 31. gr. eru ákvæði um forsjá, umgengnisrétt og öryggi þolenda og barna. Í 1. mgr. er kveðið á um að samningsaðilar skuli tryggja að þegar ákvörðun er tekin um forsjá og rétt til umgengni við börn skuli taka tillit til þess hvort ofbeldisbrot, sem samningurinn nær til, hafi verið framin. Á ákvæðið ekki aðeins við um foreldra, heldur einnig um aðra aðila sem mynda fjölskyldutengsl við börn. Segir í 2. mgr. að samningsaðilar skuli tryggja að réttur til forsjár eða umgengnisréttur tefli ekki í tvísýnu réttindum og öryggi þolandans eða barna. Er hér oft um flókin mál að ræða þar sem vegast á annars vegar hagsmunir um öryggi og réttindi þolenda og vitna og hins vegar réttindi gerandans sem foreldris. Það að hlíta ákvörðun um umgengnisrétt getur oft skapað alvarlega hættu fyrir þolendur og börn þeirra þar sem það felur oft í sér að þolendur og börn þurfa að hitta gerandann augliti til auglitis. Með 2. mgr. er því sú skylda lögð á herðar stjórnvöldum að tryggja að þolendur og börn séu óhult við slíkar aðstæður.

Í 1. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002, eru ákvæði um réttindi barna og skyldur foreldra og segir þar í 1. mgr. að börn eigi rétt á vernd og umönnun og að þau skuli njóta réttinda í samræmi við aldur sinn og þroska. Þá segir í 2. mgr. að allir sem hafi uppleidd og umönnun barna með höndum skuli sýna þeim virðingu og umhyggju og óheimilt sé með öllu að beita börn ofbeldi eða annarri vanvirðandi háttsemi. Beri foreldrum að sýna börnum sínum umhyggju og nærfærni og gegna forsjár- og uppleiddisskyldum við börn sín svo sem best hentar hag og þörfum þeirra. Þá beri þeim að búa börnum sínum viðunandi uppleiddisaðstæður og gæta velfarnaðar þeirra í hvívetna. Í 1. mgr. 29. gr. laganna er mælt fyrir um að barnaverndarnefnd sé heimilt að krefjast þess fyrir dómi að foreldrar, annar þeirra eða báðir, skuli sviptir forsjá ef hún telur meðal annars að: a) daglegri umönnun, uppleiddi eða samskiptum foreldra og barns sé alvarlega ábótavant með hliðsjón af aldri þess og þroska; b) að barninu sé misþyrmt, misboðið kynferðislega eða megi þola alvarlega andlega eða líkamlega áreitni eða niðurlægingu á heimilinu eða; d) að fullvíst sé að líkamlegri eða andlegri heilsu barns eða þroska þess sé hætta búin sökum þess að foreldrar eru augljóslega vanhæfir til að fara með forsjána, svo sem vegna vímuefnaneyslu, geðrænna truflana, greindarskorts eða að breytni foreldra sé líkleg til að valda barni alvarlegum skaða. Þá er í VIII. kafla barnalaga, nr. 76/2003, kveðið á um reglur um umgengnisrétt. Segir þar í 1. mgr. 46. gr. að barn eigi rétt á að umgangast með reglubundnum hætti það foreldra sinna sem það býr ekki hjá, enda sé það ekki andstætt hagsmunum þess. Geta foreldrar samið um hvernig skipa skuli umgengnisrétti, enda fari sú skipan ekki í bága við

²⁹ Ekki verður séð að sérstök ástæða sé til að nýta heimild í 2. mgr. 78. gr. til fyrirvara við beitingu 2. mgr. 30. gr. samningsins.

hag og þarfir barnsins, sbr. 3. mgr., og geta þeir óskað eftir staðfestingu sýslumanns á samningi skv. 3. mgr., en sýslumaður getur þó sýnt um staðfestingu samnings ef hann er andstæður hag og þörfum barnsins, sbr. 4. mgr. Þá getur sýslumaður tekið ákvörðun um umgengni skv. 1. mgr. 47. gr. laganna með úrskurði, en ef sérstök atvik valda því að mati sýslumanns að umgengni barns við foreldri sé andstæð hag og þörfum þess getur hann kveðið svo á að umgengnisréttar njóti ekki við, sbr. 7. mgr. Loks segir í 4. mgr. 47. gr. að þegar sérstök ástæða sé til getur sýslumaður mælt svo fyrir í úrskurði, að undangengnu samráði við barnaverndarnefnd, að umgengni skuli fara fram undir eftirliti eða með liðsinni barnaverndarnefndar eða sérstaklega tilnefnds umsjónarmanns. Í athugasemdum við frumvarpið segir um þetta ákvæði að „[u]mgengni undir eftirliti barnaverndarnefndar getur eftir atvikum farið fram í húsakynnum sem barnaverndarnefnd leggur til. [E]innig get[er] verið þörf liðsinnis með umgengni þegar um harkalegar deilur milli foreldra er að ræða og barnið verður vitni að átökum foreldra þegar það er sótt og því skilað eftir umgengni en slíkt er ekki óalgengt.“ Með hliðsjón af ofangreindu er það mat skýrsluhöfundar að ákvæði 31. gr. hafi ekki í för með sér breytingar á íslenskum rétti eða framkvæmd.

4.2.6.5 Einkaréttarlegar afleiðingar nauðungarhjúonabanda

Í 32. gr. er fjallað um einkaréttarlegar afleiðingar nauðungarhjúonabanda. Segir í ákvæðinu að samningsaðilar skuli tryggja að hjónabönd sem komið er á með nauðung geti verið ógildanleg, þau séu ógild eða að unnt sé að leysa þau upp án þess að það hafi í för með sér ótilhlýðilega fjárhagslega- eða stjórnsýslulega byrði fyrir þolandann. Með hugtakinu „ógildanlegur“ (e. voidable) er í skýringum við samninginn átt við að hjúskapurinn er gildur í upphafi en getur verið ógiltur á síðari stigum (ex nunc) ef annar hjúskaparaðilinn vefengir hjúskapinn. Með hugtakinu „ógildur“ (e. annulled) er hjúskapurinn ógildur frá öndverðu (ex tunc) og með hugtakinu „uppleysanlegur“ (e. dissolved), t.d. þegar um skilnað er að ræða, er átt við að hjúskapurinn hefur engin réttaráhrif í för með sér frá þeim degi sem hjúskapurinn er leystur upp. Í skýringum við samninginn kemur fram að bein framkvæmd á þessari grein, með hliðsjón af þeim hugtökum sem notast er við (ógildanlegur, ógildur, uppleysanlegur) geti verið mismunandi og fari eftir hugtakanotkun í einkaréttarlöggjöf aðildarríkjanna. Þá er mikilvægt að unnt sé að grípa til lögfræðilegra ráðstafana til þess að binda endi á nauðungarhjúskap án þess að ótilhlýðileg byrði, bæði fjárhagsleg og stjórnsýsluleg, sé lögð á þolandann. Með stjórnsýslulegri byrði er væntanlega átt við skrifinnsku og önnur skyld atriði sem geta haft í för með sér að takmarkaður aðgangur að þeim úrræðum sem í eru í boði gera einstaklingum erfiðara en ella að leita réttar síns.

Í 28. gr. hjúskaparlaga, nr. 31/1993, er að finna ákvæði um ógildingu hjúskapar, en þar segir m.a. í 1. mgr. 28. gr. að annað hjóna geti krafist ógildingar hjúskapar síns hafi það verið neytt til vígslunnar (4. töluliður). Undir þetta ætti að falla nauðungarhjúonaband í skilningi samningsins. Til þess að fá hjúskap ógildan þarf að höfða dómsmál en um það gilda reglur XV. kafla um réttarfar í hjúskaparmálum, nánar tiltekið 1. töluliður 113. gr. laganna og sæta hjúskaparmál meðferð einkamála, nema um frávík sé mælt í lögum, sbr. 1. mgr. 117. gr. sömu laga. Unnt er að veita aðila gjafsókn m.a. ef fjárhag hans er þannig háttáð að kostnaður af gæslu hagsmuna hans í málinu yrði honum fyrirsjáanlega ofviða, sbr. reglur XX. kafla laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991, og ákvæði reglugerðar nr. 45/2008, sem áður hefur verið minnst

á. Með hliðsjón af þessu er ekki talið að ákvæði samningsins kalli á sérstakar breytingar á íslenskum rétti eða framkvæmd.

4.2.6.6 Andlegt ofbeldi

Í 33. gr. er fjallað um andlegt ofbeldi og er þar kveðið á um að samningsaðilar skuli tryggja að sú háttsemi að skerða alvarlega með ásetningi andlega friðhelgi einstaklings með nauðung eða hótun sé refsiverð. Í skýringum við samninginn kemur m.a. fram að hér er einungis um að ræða háttsemi sem er framin af ásetningi sem skerðir með alvarlegum hætti andlega friðhelgi einstaklings, en í samningnum er ekki að finna frekari skilgreiningu á því hvað átt sé við með alvarlegri skerðingu. Þá er með ákvæðinu átt við röð atvika frekar en einstakt, afmarkað tilvik og er ákvæðinu ætlað að ná yfir ofbeldismynstur sem á sér stað yfir ákveðið tímabil, innan eða utan fjölskyldunnar. Andlegt ofbeldi á sér oft stað áður eða samtímis líkamlegu og kynferðislegu ofbeldi í nánnum samböndum (heimilisofbeldi). Það getur á hinn bóginn einnig átt sér stað við hvaða aðrar kringumstæður sem er, t.d. á vinnustað eða innan skóla. Þá er vakin athygli á því að samningsaðilar geta á grundvelli 3. mgr. 78. gr. samningsins gert fyrirvara um þetta ákvæði með þeim hætti að þeir áskilji sér rétt til þess að beita öðrum viðurlögum en refsingu. Hvað sem því líður skulu viðurlög skv. 33. gr. vera árangursrík, gæta skal meðalhófs við beitingu þeirra og skulu þau einnig hafa varnaðaráhrif, hvort sem aðili ákveður að beita refsingum eða öðrum viðurlögum.

Í almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, er að finna ýmis ákvæði sem fjalla um þetta efni. Ákvæði laganna eru með þeim hætti að ásetningur er áskilinn sem saknæmisskilyrði nema í undantekningartilvikum (t.d. ákvæði 215. gr. og 219. gr.). Það ákvæði sem á hvað beinast við um þá háttsemi sem lýst er í 33. gr. samningsins er í 233. gr. laganna, en þar segir að „[h]ver, sem hefur í frammi hótun um að fremja refsiverðan verknað, og hótunin er til þess fallin að vekja hjá öðrum manni ótta um líf, heilbrigði eða velferð sína eða annarra, þá varðar það sektum eða fangelsi allt að 2 árum.“ Þá koma önnur ákvæði laganna hér einnig til skoðunar, meðal annars ákvæði 225. gr. um ólögmæta nauðung, en þar segir að „[ef] maður neyðir annan mann til þess að gera eitthvað, þola eitthvað eða láta hjá líða að gera eitthvað með því að beita líkamlegu ofbeldi eða hóta honum að beita hann eða nána vandamenn hans líkamlegu ofbeldi eða frelsissviptingu eða að hafa upp rangan sakburð um refsiverða eða vansæmandi háttsemi hans eða náinna vandamanna hans, eða annan slíkan sakburð, þótt sannur sé, ef nauðungin á ekki nægilegan rétt á sér sökum þess málefnis, sem hótunin beinist að, eða loks með því að hóta honum að valda verulegum skemmdum eða eyðileggingu á eignum hans, þá varðar það sektum eða fangelsi allt að 2 árum.“ Fleiri ákvæði hegningarlaga mætti nefna hér, t.d. ákvæði 108. gr., 251. gr. og 252. gr. Með hliðsjón af ofangreindum ákvæðum almennra hegningarlaga verður að mati skýrsluhöfundar ekki talið að 33. gr. samningsins hafi í för með sér breytingar á íslenskum rétti eða framkvæmd.

4.2.6.7 Umsáturselti

Í 34. gr. er að finna nýmæli sem ekki er að finna í fyrri samningum Evrópuráðsins, en þar er fjallað um svokallað umsáturselti (e. stalking). Segir í ákvæðinu að samningsaðilar skuli tryggja að sú háttsemi að hafa af ásetningi ítrekað samband við annan einstakling með því að sýna af sér ógnandi hegðun, eða hegðun sem felur í sér hótanir, með það fyrir augum að hann eða hún

óttist um öryggi sitt, sé refsiverð. Í skýringum við samninginn segir að undir þetta falli endurtekin háttsemi, sem felur í sér hótanir eða ógnanir, gegn tilteknum aðila sem er til þess fallin að vekja ótta hjá honum eða henni. Getur þessi ógnandi hegðun falist í því að fylgja eftir eða elta aðra manneskju ítrekað, koma á samskiptum eða sambandi við aðra manneskju án þess að sú manneskja óski eftir því eða með því að láta aðra manneskju vita að hann eða hún sé höfð undir eftirliti. Nánar tiltekið felst í þessu að raunverulega elta viðkomandi, mæta í eigin persónu á vinnustað viðkomandi, eða þar sem viðkomandi stundar íþróttir eða nám, sem og að fylgja viðkomandi eftir í netheimum (á spjallborðum, netsamfélagssíðum o.s.frv.). Þá má nefna að ógnandi hegðun getur falist í ólíkum hlutum, s.s. að eyðileggja eignir annarra, skilja eftir lítt áberandi merki á persónulegum munum viðkomandi, beina spjótum sínum að gæludýri viðkomandi með einhverjum hætti, búa til falskt auðkenni eða með því að dreifa röngum upplýsingum um viðkomandi. Á sama hátt og á við um 33. gr. þarf háttsemin að vera framin af ásetningi og í þeim tilgangi að vekja ótta í brjosti í þolandans. Með ákvæðinu er vísað til raðar atvika, sem ein og sér eru ekki endilega refsiverð og beinist háttsemin gagnert að tilteknum þolanda. Á ákvæðið einnig við um aðra sem eru tengdir þolandanum félagslegum böndum, þ.m.t. fjölskyldu, vini og samstarfsmenn. Reynslan sýni að þeir sem fremja umsáturselti beina ekki bara sjónum sínum að þolandanum heldur einnig að mörgum öðrum einstaklingum sem eru nákomnir honum. Hefur þetta oft í för með sér aukna óttatilfinningu og ótta um að missa stjórn á aðstæðum. Í 3. mgr. 78. gr. er sömuleiðis að finna heimild samningsaðila til fyrirvara um þetta ákvæði og geta þeir því beitt öðrum viðurlögum en refsingum ef þeir kjósa. Beiting nálgunarbanns gæti t.d. verið ein tegund viðurlaga önnur en refsing.

Í almennum hegningarlögum er ekki sjálfstætt refsiakvæði sem leggur bann við þeirri háttsemi sem lýst er í 34. gr. samningsins, þar sem er að finna bæði verknaðarlýsingu og viðurlög við broti eins og venjan er. Í lögum nr. 85/2011 er hins vegar ákvæði í 1. gr. um nálgunarbann þar sem segir að með nálgunarbanni sé „átt við þau tilvik þegar manni er bannað að koma á tiltekinn stað eða svæði, veita eftirför, heimsækja eða setja sig með öðru móti í samband við annan mann“. Í athugasemdum með frumvarpinu sem varð að lögunum segir m.a. eftirfarandi um niðurlag greinarinnar: „Með öðru móti gæti t.d. verið átt við síma-, bréfa- eða rafpóstsamskipti en ljóst er að samskiptahættir verða ekki tæmandi taldir og geta þeir tekið breytingum í fyllingu tímans.“ Samkvæmt 4. gr. laganna er heimilt að beita nálgunarbanni ef a) rökstuddur grunur er um að sakborningur hafi framið refsivert brot eða raskað á annan hátt friði brotaþola, eða b) hætta er á að viðkomandi brjóti gegn brotaþola skv. a-lið. Með lögum nr. 94/2000 var, eins og áður hefur komið fram, ákvæði um nálgunarbann innleidd í íslenska löggjöf í fyrsta skipti. Í athugasemdum með frumvarpi að lögunum segir eftirfarandi um nálgunarbann (inntak nálgunarbanns hefur ekki breyst frá því lögin voru fyrst sett): „Það vandamál er þekkt, sérstaklega í málum sem varða heimilisofbeldi og kúgun kvenna, að sá sem ofsækir eða ógnar heggur aftur í sama knérunn. Fórnarlambið kann því að standa frammi fyrir ítrekuðum ofsóknum eða ógnunum í einni eða annarri mynd af hálfu tiltekins manns. Ásóknir af þessu tagi er vitanlega meinlegar fyrir þann sem misgert er við og raunar einnig fjölskyldu hans.“ Í 1. mgr. 232. gr. almennra hegningarlaga er síðan mælt fyrir um viðurlög við broti gegn nálgunarbanni (og brottvísun af heimili) en brot gegn því varðar sektum eða fangelsi allt að einu ári og allt að tveimur árum ef brotið er ítrekað eða stórfellt.

Þrátt fyrir að ekki sé að finna sjálfstætt refsíákvæði í lögum sem hefur að geyma bæði verknaðarlýsingu og viðurlög við þeirri háttsemi sem lýst er í 34. gr. hallast skýrsluhöfundur að því að þegar borið er saman annars vegar orðalag 34. gr. samningsins og skýringar við ákvæðið og hins vegar ákvæði um nálgunarbann í lögum nr. 85/2011, 1. mgr. 232. gr. hegningarlaga og athugasemdir við frumvörp að lögum um nálgunarbann, að ákvæði íslenskra laga séu í samræmi við ákvæði samningsins. Er því ekki talið líklegt að ákvæði 34. gr. samningsins kalli á sérstakar breytingar á íslenskum lögum.

4.2.6.8 Líkamlegt ofbeldi

Í 35. gr. er fjallað um líkamlegt ofbeldi, en þar segir að samningsaðilar skuli tryggja að sú háttsemi að fremja af ásetningi líkamlegt ofbeldi gegn öðrum einstaklingi sé refsiverð. Í skýringum við samninginn segir að hér sé um að ræða líkamlegt ofbeldi án tillits til við hvaða aðstæður eða í hvaða samhengi það eigi sér stað. Þá er hugtakið „líkamlegt ofbeldi“ skilgreint þannig að um er að ræða tjón á líkama í kjölfar beitingar ólögmæts og tafarlauss líkamlegs valds, þ.m.t. ofbeldi sem hefur í för með sér andlát viðkomandi.

Í XXIII. kafla almennra hegningarlaga er að finna ákvæði um manndráp og líkamsmeiðingar og koma hér helst til skoðunar ákvæði 217. gr. og 218. gr. laganna. Segir í 1. mgr. 217. gr. að hver, sem gerist sekur um líkamsárás, enda sé hún ekki svo mikil sem í 218. gr. segir, skuli sæta sektum eða fangelsi allt að 6 mánuðum, en fangelsi allt að 1 ári, ef háttsemin er sérstaklega vítaverð. Þá segir í 1. mgr. 218. gr. að hafi maður með vísvitandi líkamsárás valdið öðrum manni tjóni á líkama eða heilbrigði, og þessar afleiðingar árásarinnar verða taldar honum til sakar vegna ásetnings eða gáleysis, þá varðar það fangelsi allt að 3 árum, eða sektum, ef sérstakar málsbætur eru. Loks segir í 2. mgr. 218. gr. að ef stórfellt líkams- eða heilsutjón hljótist af árás eða brot sé sérstaklega hættulegt vegna þeirrar aðferðar, þ.á m. tækja, sem notuð eru, svo og þegar sá, er sætir líkamsárás, hlýtur bana af atlögu, og varðar brot þá fangelsi allt að 16 árum. Með hliðsjón af þessu er ekki talið að ákvæði 35. gr. kalli á sérstakar breytingar á líkamsárásarákvæðum hegningarlaga.

4.2.6.9 Kynferðisofbeldi, þ.m.t. nauðgun

Í 36. gr. eru ákvæði sem fjalla um kynferðisofbeldi, þ.m.t. nauðgun. Segir í 1. mgr. að samningsaðilar skuli tryggja að eftirfarandi háttsemi sé refsiverð; a) að eiga samfarir, af kynferðislegum toga, við aðra manneskju í leggöng, endaparm, eða munn, með einhverjum líkamshluta eða öðrum hlut, án þess að samþykki liggi fyrir; b) að eiga í öðrum kynferðisathöfnum (aðrar en þær sem taldar eru upp í a-lið) við aðra manneskju án þess að samþykki liggi fyrir; og c) að stuðla að því að önnur manneskja eigi í kynferðisathöfnum við þriðja aðila, án þess að samþykki liggi fyrir. Þá segir í 2. mgr. að samþykki verði að vera gefið af fúsum og frjálsum vilja og skal það metið í ljósi kringumstæðna. Loks er í 3. mgr. mælt fyrir um að samningsaðilar skuli tryggja að ákvæði 1. mgr. eigi einnig við um brot sem eru framin gegn fyrrum eða núverandi maka eða sambýlisaðila.

Í skýringum við samninginn segir að 1. mgr. nái yfir allar tegundir kynferðisbrota sem eru framin gegn öðrum aðila án þess að skýrt samþykki hans eða hennar liggi fyrir og sem er framið af ásetningi. Í skýringum við a-liðinn kemur fram að innsetningin (e. penetration) geti verið framkvæmd með líkamshluta gerandans eða með öðrum hlut. Með því að mæla fyrir um

að samfarir séu „af kynferðislegum toga“ (e. of a sexual nature) vildu samningshöfundarnir leggja áherslu á takmörk þessa ákvæðis og koma í veg fyrir vandamál varðandi túlkun á ákvæðinu. Hugtakið lýsir því athöfn sem hefur kynferðislega skírskotun og á ekki við um athafnir þar sem slík skírskotun eða undirtónn er ekki fyrir hendi. Þetta er hins vegar ekki nánar skýrt í athugasemdum við samninginn. Í b-lið er fjallað um allar tegundir kynferðisbrota þar sem samþykki liggur ekki fyrir en þar sem innsetning á sér ekki stað. Þá á c-liður við um þau tilvik þegar þolandinn er látinn stunda kynferðisathafnir, án samþykkis síns, við aðila annan en gerandann. Í samböndum þar sem misnotkun er beitt, er þolendum oft þröngvað til að eiga í kynferðislegum athöfnum við manneskju sem gerandinn hefur valið. Ákvæði c-liðar á því við um þær aðstæður þar sem gerandinn er ekki sá sem fremur hina kynferðislegu athöfn, heldur er hann sá sem veldur eða stuðlar að því þolandinn á í kynferðislegri athöfn við þriðja aðila. Þegar metið er hvort allir þættir brota eru til staðar eru samningsaðilar hvattir til þess að hafa hliðsjón af fordæmum Mannréttindadómstóls Evrópu. Er í skýringum við samninginn vísað til máls *M.C. gegn Búlgaríu* frá 4. desember 2003 þar sem dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að „sérhver þröng nálgun varðandi ákæru á kynferðisbrotum, t.d. það að krefjast sönnunar í öllum tilvikum um að líkamlega hafi verið spornað gegn verknaðinum, hefur þá áhættu í för með sér að ekki verði refsað fyrir tiltekna tegundir nauðgunar og þar með stofnað í hættu vernd einstaklings til sjálfsákvörðunarréttar í kynferðismálum.“ Sagði dómstóllinn enn fremur að „það verði að líta svo á að jákvæðar skyldur aðildarríkja skv. 3. og 8. gr. mannréttinasáttmálans geri þau skilyrði að ákært og refsað sé fyrir hvert það kynferðislega brot, þar sem samþykki liggur ekki fyrir, þ.m.t. þegar um er að ræða að ekki er um líkamlega mótspyrnu þolandans gegn brotinu.“³⁰ Segir í skýringum við samninginn að þessi tegund brots krefjist þess að sönnunargögn séu metin með hliðsjón af aðstæðum til þess að unnt sé að ákvarða í hverju tilviki fyrir sig hvort þolandinn hafi gefið samþykki sitt af fúsum og frjálsum vilja gagnvart þeirri kynferðisathöfn sem um ræðir. Við slíkt mat beri að taka tillit til fjölmargra atferlisviðbragða gagnvart kynferðisofbeldi og nauðgunar sem þolendur sýna og skal matið ekki vera byggt á tillögum um dæmigerð viðbrögð við slíkar aðstæður. Loks er í skýringum við 3. mgr. sagt að þau kynferðisbrot og nauðgun sem fjallað er um í samningnum eigi við um allar kynferðisathafnir þar sem samþykki þolanda liggur ekki fyrir, burt séð frá því hvernig sambandi geranda og þolanda er háttað. Er því mikilvægt að tryggja að það séu ekki fyrir hendi neinar undantekningar um refsinaemi og ákæru þegar slík brot eru framin gegn fyrrverandi eða núverandi maka eða sambýlisaðila.

Ákvæði um kynferðisbrot, þ.á m. nauðgun, er að finna XXII. kafla almennra hegningarlaga. Þar segir í 1. mgr. 194. gr. að „[h]ver sem hefur samræði eða önnur kynferðismök við mann með því að beita ofbeldi, hótunum eða annars konar ólögmati nauðung gerist sekur um nauðgun og skal sæta fangelsi ekki skemur en 1 ár og allt að 16 árum. Til ofbeldis telst svipting sjálfræðis með innilokun, lyfjum eða öðrum sambærilegum hætti.“ Ákvæði þetta er m.a. nánar skýrt í dómaframkvæmd og þá er sömuleiðis að finna vísbendingar um hvernig beri að túlka ákvæðið í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 61/2007, en þar var m.a. nauðgunarhugtakið rýmkað verulega frá því sem var. Hugtakið „önnur kynferðismök“ er t.d. skýrt í greinargerðinni, en þar segir að undir hugtakið „í íslenskum rétti

³⁰ Mál *M.C. gegn Búlgaríu* frá 4. desember 2003 (nr. 39272/98), 166. mgr.

falli munnmök og endaparmsmök. Sama gildir um þá háttsemi að setja hluti eða fingur í leggöng eða endaparm og sleikja og sjúga kynfæri.“ Þá má nefna þá háttsemi að valda því að önnur manneskja eigi í kynferðisathöfnum við þriðja aðila, án þess að samþykki liggi fyrir. Um þetta má m.a. vísa til *dóms Hæstaréttar frá 12. maí 2010* (mál nr. 502/2009), sem minnst var á hér undir kafla 2.3.2. Í því máli var X ákærður fyrir ítrekuð kynferðisbrot gagnvart A með því að hafa meðal annars neytt hana með hótunum um ofbeldi eða annars konar ólögumætri nauðung til samræðis og annarra kynferðismaka með öðrum körlum. Var háttsemi X talin varða við 1. mgr. 194. gr. almennra hegningarlaga.

Eins og rakið hefur verið í dómum er varða heimilisofbeldi eiga ákvæði XXII. kafla almennra hegningarlaga, ekki síst ákvæði 1. mgr. 194. gr., við þegar um er að ræða brot gegn fyrrverandi eða núverandi maka eða sambýlisaðila, sbr. 3. mgr. 36. gr. samningsins. Í málum sem hafa komið upp hjá dómstólum er málsvörn geranda oft þannig að hann ber því við að samræði eða önnur kynferðismök hafi farið fram með samþykki þolanda. Er hér oft um sönnunarvanda á ferðinni þar sem orð eins stangast á við orð annars. Ef hins vegar er með einhverjum hætti unnt að sýna fram á að skýrt samþykki þolanda hafi legið fyrir og að samræði eða önnur kynferðisbrot hafi farið fram með vilja beggja aðila er ekki um kynferðisbrot að ræða. Hins vegar, eins og fram kemur í ofangreindri greinargerð, „[e]f sannað er að hinn brotlegi beitti ofbeldi eða hótunum til þess að hafa kynmök hlýtur að mega gera ráð fyrir að þolandi sé þvingaður til makanna“ og er þá ekki unnt að bera þeirri málsvörn við að samþykki þolanda hafi legið fyrir, sbr. 2. mgr. 36. gr. samningsins. Með hliðsjón af öllu ofangreindu er það mat skýrsluhöfundar að ákvæði 36. gr. kalli ekki á breytingar á íslenskum lögum.

4.2.6.10 Nauðungarhjólaband

Í 37. gr. eru ákvæði um nauðungarhjólaband, en það ákvæði er eitt af þeim nýmælum sem samningurinn kynnir til sögunnar. Segir í 1. mgr. að samningsaðilar skuli tryggja að sú háttsemi að neyða af ásetningi fullorðinn einstakling eða barn til að ganga í hjólaband sé refsiverð. Þá eru ennfremur sömu skyldur lagðar á samningsaðila í 2. mgr. til þess að tryggja að sú háttsemi að lokka fullorðinn einstakling eða barn yfir á landssvæði samningsaðila eða ríkis, annað en það sem hún eða hann býr í, í þeim tilgangi að neyða þennan fullorðna einstakling eða barn til þess að ganga í hjólaband sé refsiverð. Í skýringum við samninginn kemur fram að nauðungarhjólabönd séu í skilningi samningsins með tvennum hætti; annars vegar er einstaklingur neyddur til þess að ganga í hjólaband (þar sem hún eða hann býr), og hins vegar er einstaklingur lokkaður til annars lands í þeim tilgangi að neyða hann eða hana til þess að ganga í hjólaband. Með hugtakinu „að neyða“ er vísað til líkamlegrar og andlegrar nauðungar þar sem þvingun eða hótun er beitt. Brotið telst fullframið þegar gifting hefur verið framkvæmd, þar sem a.m.k. annar aðilinn, með vísan til ofangreindra aðstæðna, hefur ekki gefið samþykki sitt með frjálsum vilja. Samkvæmt 2. mgr. þarf giftingin ekki að hafa verið framkvæmd til þess að brotið teljist fullframið. Með hugtakinu „að lokka“ er vísað til þess að gerandinn gabbar þolandann til þess að ferðast til annars lands, s.s. undir því yfirskeyni að hann eigi að heimsækja ættingja sem er heilsuveill. Ásetningur skv. 2. mgr. þarf að standa bæði til þess að lokka viðkomandi til annars lands sem og að neyða viðkomandi í hjólaband erlendis.

Í 28. gr. hjúskaparlaga nr. 31/1993 er að finna ákvæði, sem áður hefur verið fjallað um, sem fjallar um þá aðstöðu þegar annað hjóna er neytt til hjúskaparvígslu og getur það þá krafist

ógildingar hjúskapar síns. Ekki er hins vegar kveðið á um viðurlög við því að neyða fólk til hjónavígslu samkvæmt lögnum. Að öðru leyti verður ekki séð að nein ákvæði í íslenskri löggjöf, hvorki í almennum hegningarlögum né í sérrefsilögum, mæli fyrir um refsinaemi þeirrar háttsemi sem er lýst í 37. gr. samningsins. Er því lagt til að innanríkisráðherra, í samráði við refsiréttarnefnd, beiti sér fyrir því að gerðar verði breytingar á almennum hegningarlögum með þeim hætti að sett verði ákvæði í lögum þar sem nauðungarhjúonaband skv. 37. gr. verði gert refsivert.

4.2.6.11 Limlesting á kynfærum kvenna

Í 38. gr. samningsins er mælt fyrir um bann við limlestingu (e. mutilation) á kynfærum kvenna, en ákvæðið er nýmæli og hefur ekki áður verið að finna í samningum Evrópuráðsins, eða í samningum á vettvangi annarra alþjóðalegra eða svæðisbundinna stofnana svo vitað sé. Segir í ákvæðinu að samningsaðilar skuli tryggja að eftirfarandi háttsemi, sem er framin með ásetningi, sé gerð refsiverð; a) að skera burt eða lemstra í heild eða á hluta af einhverju svæði á kynfærum kvenna (e. labia majora, labia minora or clitoris); b) að þvinga eða láta konu gangast undir einhver þau brot sem mælt er fyrir um í a-lið; og c) hvetja, þvinga eða láta stúlku gangast undir einhver þau brot sem mælt er fyrir um í a-lið. Almennt eru ákvæði samningsins hlutlaus að því er varðar kyn, en þetta ákvæði er undantekning frá því, þar sem það getur eðli máls skv. einungis átt við um konur og stúlkur. Er hér verið að fjalla um þá háttsemi, sem tíðkast í sumum menningarsamfélögum, að skera burt hluta af kynfærum kvenna (sumir kjósa að kalla þetta umskurð, en aðrir vilja nota hugtakið lemstrun eða limlestingu). Í skýringum við samninginn kemur fram að þessi háttsemi hafi í för með sér óafturkræfan skaða sem fylgir konum og stúlkum um ókomna tíð og er hún venjulega framkvæmd án samþykkis þolandans.

Með lögum nr. 83/2005 voru gerðar breytingar á almennum hegningarlögum þar sem bætt var við nýrri 218. gr. a, þar sem segir að „[h]ver sem með líkamsárás veldur tjóni á líkama eða heilsu stúlkubarns eða konu með því að fjarlægja kynfæri hennar að hluta eða öllu leyti skal sæta fangelsi allt að 6 árum. Nú hefur árás í för með sér stórfellt líkams- eða heilsutjón eða bani hlýst af, eða hún telst sérstaklega vítaverð vegna þeirrar aðferðar sem notuð er, og varðar brot þá fangelsi allt að 16 árum.“ Um þátt þeirra sem eiga ekki beinan þátt í brotinu gilda, eins og um önnur ákvæði almennra hegningarlaga, ákvæði 22. gr. um hlutdeild (en um það verður fjallað nánar í tengslum við umfjöllun um 41. gr. samningsins). Með hliðsjón af þessu er ekki talið að gera þurfi breytingar á íslenskum lögum vegna ákvæða 38. gr. samningsins.

4.2.6.12 Nauðungarfóstureyðing og þvinguð ófrjósemisaðgerð

Í 39. gr. er kveðið á um bann við nauðungarfóstureyðingu og þvingaðri ófrjósemisaðgerð, en bæði ákvæðin eru nýmæli eins og ákvæði 34. gr., 37. gr. og 38. gr. Segir í ákvæðinu að samningsaðilar skuli tryggja að eftirfarandi háttsemi, sem er framin af ásetningi, sé gerð refsiverð; a) að framkvæma fóstureyðingu á konu án þess að áður liggi fyrir upplýst samþykki hennar, og b) að framkvæma skurðaðgerð sem hefur þann tilgang eða þau áhrif að eyðileggja möguleika kvenna til þess að eignast barn með náttúrulegum hætti, án þess að áður liggi fyrir upplýst samþykki hennar eða skilningur hennar á hvað felst í aðgerðinni. Í skýringum við samninginn kemur fram að það sé ekki markmið með samningnum að refsa fyrir lækisfræðilega íhlutun eða skurðaðgerðir sem hafi þann tilgang að t.d. veita konu aðstoð með

því að bjarga lífi hennar. Markmiðið er hins vegar að leggja áherslu á mikilvægi þess að virða rétt konu til þess að eiga börn með því að leyfa henni að ákveða sjálfri hversu mörg börn hún vilji eiga og með hve löngu millibili.

Ákvæði um fóstureyðingar er að finna í 216. gr. almennra hegningarlaga, en þar segir í 2. mgr. að „[h]ver, sem með samþykki móður deyðir fóstur hennar eða ljær henni lið sitt til fóstureyðingar, skal sæta fangelsi allt að 4 árum. Sé um mikla sök að ræða, einkum ef verknaðurinn er framinn í ávinningsskyni eða hann hefur haft í för með sér dauða eða stórfellt heilsutjón móður, skal beita allt að 8 ára fangelsi.“ Þá segir í 3. málslíð 2. mgr. að „[h]afi verkið verið framið án samþykkis móður, skal refsing vera fangelsi ekki skemur en 2 ár og allt að 12 árum.“ Verður að telja að þetta ákvæði sé í fullu samræmi við a-lið 39. gr. samningsins.

Ekki er hins vegar að finna sérstakt ákvæði í almennum hegningarlögum eða í öðrum lögum þar sem lagt er bann við þeirri háttsemi sem lýst er í b-lið 39. gr. samningsins. Er því lagt til að innanríkisráðherra, í samráði við refsiréttarnefnd, beiti sér fyrir því að gerðar verði breytingar á almennum hegningarlögum með þeim hætti að sett verði sérstakt ákvæði í lögum þar sem þvinguð ófrjósemisaðgerð í skilningi b-liðar 39. gr. samningsins verði gerð refsiverð.³¹

4.2.6.13 Kynferðisleg áreitni

Í 40. gr. er kveðið á um bann við kynferðislegri áreitni. Þar segir að samningsaðilar skuli tryggja að sérhver tegund óæskilegrar háttsemi af kynferðislegum toga þar sem orðum, hljóði eða látbragði er beitt (e. verbal, non-verbal conduct), eða líkamleg háttsemi á sér stað, í þeim tilgangi eða með þeim áhrifum að brjóta gegn reisu einstaklings, sérstaklega með því að skapa ógnandi, fjandsamlegar, niðurlægjandi eða móðgandi kringumstæður, skuli sæta refsingum eða öðrum viðurlögum. Í skýringum við samninginn segir að með hugtakinu „*verbal*“ sé átt við háttsemi þar sem orðum eða hljóðum er beint að þolanda, t.d. brandara, spurningar eða athugasemdir, sem geta verið tjáðar munnlega eða skriflega. Með svokölluðu „*non-verbal conduct*“ er á hinn bóginn átt við tjáningu eða samskipti af hálfu gerandans þar sem hvorki orðum eða hljóðum er beitt, t.d. látbragð með andlitshreyfingum, handahreyfingar eða merkjagjafir. Með líkamlegri háttsemi (e. physical conduct) er vísað til sérhvarrar kynferðislegrar hegðunar geranda, t.d. snertingu á líkama þolanda. Öll umrædd háttsemi verður að vera af kynferðislegum toga og óæskileg af hálfu þolandans. Oftast er þessum tegundum af háttsemi beitt þar sem gerandi og þolandi þekkja hvort annað og er samband þeirra ójafnt miðað við stöðu þeirra og vald, til dæmis, en þó ekki bundið við, á vinnustað.

Í 199. gr. almennra hegningarlaga er fjallað um kynferðislega áreitni, en þar segir að „[h]ver sem gerist sekur um kynferðislega áreitni skal sæta fangelsi allt að 2 árum. Kynferðisleg áreitni felst m.a. í því að strjúka, þukla eða káfa á kynfærum eða brjóstum annars manns innan klæða sem utan, enn fremur í táknrænni hegðun eða orðbragði sem er mjög meiðandi, ítrekað

³¹ Rétt er að nefna að í Rómarsamþykkt um Alþjóðlega sakamáladómstólinn frá 17. júlí 1998, sem var fullgilt af Íslands hálfu 25. maí 2000, telst m.a. þvingun til ófrjósemisaðgerðar til glæpa gegn mannúð, sbr. g-lið 1. mgr. 7. gr. samþykktarinnar. Sumarið 2008 skipaði þáverandi dómismálaráðherra nefnd til að fjalla um ráðstafanir gegn og refsingar fyrir hópmorð, en nefndin hefur þann starfa að kanna meðal annars hvaða lagabreytingar séu nauðsynlegar til þess að innleiða í íslenskan rétt ýmsa samninga á sviði alþjóðlegs mannúðarréttar og alþjóðlegs refsiréttar, þ.m.t. Rómarsamþykktina. Hefur nefndin fengið frest til að skila tillögum sínum til 1. mars 2013.

eða til þess fallið að valda ótta.“ Með hliðsjón af þessu er ekki talið að ákvæði 40. gr. samningsins kalli á breytingar á íslenskum lögum.

4.2.6.14 Hlutdeild, hvatning og tilraun

Í 41. gr. samningsins er fjallað um hlutdeild, hvatningu og tilraun. Er í 1. mgr. kveðið á um skyldu samningsaðila að gera refsiverða aðstoð við eða hvatningu til verknaða sem refsiverðir skuli taldir samkvæmt samningnum, sem og tilraun til þess að fremja slíka verknaði, sbr. 2. mgr.

Að því er varðar 1. mgr. 41. gr. samningsins er kveðið á um það í 1. mgr. 22. gr. hegningarlaga að hver sá, sem með liðsinni í orði eða verki, fortölum, hvatningum eða á annan hátt á þátt í því, að brot samkvæmt hegningarlögunum er framið, skuli sæta þeirri refsingu, sem við brotinu er lögð. Ákvæðið kallar því ekki á breytingar á lögum. Þá fellur 2. mgr. ákvæðisins undir tilraunarákvæði 20. gr. hegningarlaga og kallar þannig ekki á lagabreytingar.

4.2.6.15 Ólíðandi réttlætning á glæpum, þ.m.t. glæpum frömdum í skjóli svokallaðs „heiðurs“

Í 42. gr. er fjallað um ólíðandi réttlætning á glæpum, þ.m.t. réttlætningu á svokölluðum heiðursglæpum. Segir í 1. mgr. að samningsaðilar skuli tryggja að við meðferð sakamáls í kjölfar þess að framið er eitthvert þeirra ofbeldisbrota sem samningurinn nær til skuli ekki vera unnt að réttlæta brotin í nafni menningar, venju, trúar, hefðar eða svokallaðs „heiðurs“. Þetta á sérstaklega við um þær staðhæfingar að þolandinn hafi brotið gegn menningar-, trúar-, félagslegum- eða hefðbundnum reglum eða stöðlum. Þá skulu samningsaðilar skv. 2. mgr. tryggja að sú háttsemi einstaklings að hvetja barn til þess að fremja þau brot sem vísað er til í 1. mgr. dragi ekki úr refsíabyrgð þess einstaklings vegna þeirra brota sem framin eru. Í skýringum við samninginn er lögð áhersla á þá mikilvægu meginreglu að engum þeim, sem er undir lögsögu dómstóla einhvers aðildarríkis að samningnum, verði leyft að bera fyrir sig það sem hann eða hún trúir að sé hluti af menningar-, trúar- eða annars konar sannfæringu sinni til þess að réttlæta framningu þess sem er í raun glæpsamlegt brot, þ.e. ofbeldi gegn konum. Í því skyni að takast á við brot sem eru framin undir yfirskeyni svokallaðs „heiðurs“, var það ætlun samningshöfunda að tryggja að glæpir sem eru framdir til þess að refsja þolanda fyrir hennar eða hans hegðun séu ekki réttlætanagerir. Af þessu leiðir að samningsaðilar eru skyldugir til þess að tryggja að refsilöggjöf og löggjöf um meðferð sakamála leyfi ekki að gerandinn geti afsakað brot sitt af menningarlegum-, trúarlegum- eða félagslegum ástæðum. Til þess að víkjast undan refsíabyrgð eru þessi brot oft framin af börnum, sem eru undir sakhæfisaldri, en eru hvött til þess að fremja brotið af fullorðnum einstaklingi í fjölskyldunni eða í samfélaginu. Af þessum ástæðum töldu samningshöfundarnir það nauðsynlegt að mæla fyrir um refsíabyrgð þess sem á frumkvæðið að því að brotið er framið, svo að viðkomandi geti ekki komið sér undan ábyrgð.

Telja verður að ákvæði VIII. kafla almennra hegningarlaga veiti hér fullnægjandi vernd, en í kaflanum eru refsilækkunarástæður tæmandi taldar, sbr. aðallega 70. gr., 74. gr. og 75. gr. laganna, en um þetta hefur áður verið minnst á í tengslum við umfjöllun um 5. mgr. 12. gr. samningsins. Þá eiga reglur hegningarlaganna um hlutdeild eða hvatningu í 22. og 23. gr. við um þá háttsemi sem lýst er í 2. mgr. 42. gr. samningsins. Að þessu virtu er ekki talin ástæða til þess að ákvæði 42. gr. kalli á breytingar á íslenskum lögum.

4.2.6.16 Refsinæmi verknaðar án tillits til sambands geranda og þolanda

Í 43. gr. er kveðið á um að brot samkvæmt samningnum skuli eiga við án tillits til eðlis sambands þolanda og geranda. Í skýringum við samninginn kemur fram að stór hluti þeirra brota sem mælt er fyrir um í samningnum er venjulega framin af fjölskyldumeðlimum, nákomnum aðilum eða af öðrum í nánasta umhverfi þolanda. Er á það bent í skýringunum að þess séu mörg dæmi úr framkvæmd hjá ríkjum innan Evrópuráðsins sem sýni að ekki var ákært í málum ef þolandinn og gerandinn voru t.a.m. gift hvort öðru eða höfðu átt í sambandi. Nærtækasta dæmið er nauðgun sem á sér stað innan hjónabands, sem um langt skeið var ekki viðurkennt sem nauðgun vegna eðlis sambands þolandans og gerandans. Af þessum sökum þótti samningshöfundum nauðsynlegt að kveða á um þá reglu að eðli sambands þolanda og geranda komi ekki í veg fyrir að eitthvað brot samningsins eigi við um samskipti þeirra.

Ekki verður séð að til séu reglur í íslenskum rétti, skráðar eða óskráðar, sem komi í veg fyrir útgáfu ákæru eða létti refsiaþbyrgð af geranda eins og hér er lýst með hliðsjón af því hvernig sambandi hans og þolanda er háttað. Samkvæmt íslenskum lögum er það þvert á móti talið til þyngingar refsingar ef brot er framið þar sem þolandi er nákominn geranda (heimilisofbeldi), sbr. 3. mgr. 70. gr. almennra hegningarlaga. Er því ekki talin þörf neinna breytinga af þessu tilefni.

4.2.6.17 Lögsaga

Í 44. gr. er að finna lögsöguákvæði samningsins, en þar er kveðið á um í 1. mgr. að samningsaðilarnir skuli fella undir lögsögu sína þá verknaði sem refsiverðir skulu vera samkvæmt samningnum þegar brot er framið; a) á yfirráðasvæði hans; b) um borð í skipi sem siglir undir fána hans; c) um borð í loftfari sem skráð er samkvæmt lögum hans; d) af ríkisborgara hans, eða; e) af einstaklingi sem hefur fasta búsetu á yfirráðasvæði hans. Þá skal hver samningsaðili einnig gera sitt ítrasta til að fella undir lögsögu sína brot sem er framið gegn ríkisborgara hans eða einstaklingi sem hefur fasta búsetu á yfirráðasvæði hans, sbr. 2. mgr. Ákvæðið er alls sjö málsgreinar og ekki ástæða til þess að rekja þær allar hér. Vísast um þær til samningsins. Í skýringum við samninginn kemur m.a. fram að heimilt sé á grundvelli 2. mgr. 78. gr. að gera fyrirvara við e-lið 1. mgr., 3. mgr. og 4. mgr. 44. gr.

Ákvæði 44. gr. er hefðbundið lögsöguákvæði og sett fram með mjög svipuðum hætti og önnur slík ákvæði sem er að finna í öðrum nýlegum samningum Evrópuráðsins, t.d. samningi um vernd barna gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun frá 2007, sbr. 25. gr. Að mati skýrsluhöfundar kallar ákvæði 44. gr. á breytingar á almennum hegningarlögum. Þarf að bæta samningi Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi við upptalningu á þeim samningum sem fram koma í 6. gr. hegningarlaga um rýmkaða refsilögsögu, þá væntanlega sem nýjum 23. lið, en í 6. gr. er kveðið á um að heimilt sé að refsa eftir íslenskum hegningarlögum fyrir brot enda þótt það sé framið utan íslenska ríkisins og án tillits til þess hver hafi verið að því valdur. Þá þarf einnig að gera svipaðar breytingar á 5. gr. almennra hegningarlaga og gerðar voru með lögum nr. 58/2012 í tilefni af fullgildingu samnings Evrópuráðsins um vernd barna gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun, að breyttu breytanda. Þær breytingar eru til að tryggja að hægt verði að lögsækja hér á landi íslenskan ríkisborgara eða einstakling sem er búsettur á Íslandi fyrir brot sem greinir í 3. mgr. 44. gr. samningsins og framið er erlendis þrátt fyrir að verknaðurinn sé ekki refsiverður

samkvæmt lögum þess ríkis. Er því lagt til að innanríkisráðherra, í samráði við refsiréttarnefnd, beiti sér fyrir því að ákvæðum 5. og 6. gr. almennra hegningarlaga verði breytt í samræmi við lögsöguákvæði 44. gr. samningsins.³²

4.2.6.18 Viðurlög

Í 45. gr. er fjallað um viðurlög, en þar segir í 1. mgr. að samningsaðilar skuli tryggja að fyrir þau brot sem mælt er fyrir um í samningnum sé refsað með skilvirkum og hóflegum viðurlögum, sem fela í sér varnaraðaráhrif og sem taka mið af alvarleika brotsins. Skulu viðurlögin eftir atvikum fela í sér refsingu sem felur í sér frelsissviptingu sem getur leitt til framsals til annars lands. Í skýringum við samninginn kemur fram að samningshöfundar töldu réttast að láta hverjum samningsaðila eftir að ákvarða hvers konar viðurlögum beri að beita við brot á ákvæðum samningsins, en ein þeirra geti t.d. verið fangelsisrefsing. Þá segir í 2. mgr. að samningsaðilar geti gripið til annarra ráðstafana gegn gerendum, t.d. að fylgjast með eða hafa eftirlit með dæmdum aðilum og afturköllun á réttindum foreldra, ef bestu hagsmunir barna, sem geta falið í sér öryggi þolandans, verða ekki tryggð með neinum öðrum hætti. Rétt er að undirstríka að ákvæði 2. mgr. er valkvætt og því ekki um skyldu samningsaðila.

Í V. kafla almennra hegningarlaga eru ákvæði um refsingar, en samkvæmt 31. gr. eru hegningar skv. lögunum fangelsi og fésektir. Samkvæmt 1. mgr. 34. gr. má dæma menn í fangelsi ævilangt eða um tiltekinn tíma fyrir brot á lögunum, þó ekki skemur en 30 daga og ekki lengur en 16 ár. Þá er unnt að dæma menn til fésektar allt að fjárhæð 300.000 krónur. Um heimildir til að svipta menn vissum réttindum sínum sem foreldris í tengslum við forsjá og umgengnisrétt vísast til umfjöllunar um 31. gr. samningsins. Þá má nefna að í innanríkisráðuneytinu eru nú í undirbúningi lagabreytingar til að unnt verði að láta kynferðisafbrotamenn með barnagirnd á háu stigi sæta öryggisráðstöfunum eftir afplánun refsidóma, en frumvarpið er nú á lokastigi. Á efni frumvarpsins hins vegar fyrst og fremst við um menn sem hafa brotið kynferðisleg gegn börnum og er því ekki um almenna heimild til að hafa eftirlit með mönnum sem fremja ofbeldi gegn konum eða heimilisofbeldi. Með hliðsjón af ofangreindu er hins vegar ekki talið að ákvæði 45. gr. kalli á breytingar á íslenskum lögum.

4.2.6.19 Refsiþyngingarástæður

Í 46. gr. er fjallað um þau atriði sem samningsríkin skulu tryggja að unnt sé að taka til greina til þyngingar refsingu, svokallaðar refsíþyngingarástæður. Þessi atriði eru: a) að brotið var framið gegn fyrrverandi eða núverandi maka eða sambýlisaðila, af fjölskyldumeðlimi (t.d. ömmu eða afa), einstaklingi sem býr á sama heimili og þolandi, eða einstaklingi sem hefur misbeitt valdi sínu (t.d. kennari eða yfirmaður á vinnustað); b) brotið, eða skyld brot, voru framin endurtekið, c) brotið var framið gegn einstaklingi sem er í viðkvæmri stöðu; d) brotið var framið gegn eða í návist barns; e) brotið var framið af tveimur eða fleiri einstaklingum í sameiningu; f) samfara brotinu eða í kjölfar þess var beitt stórfelldu ofbeldi; g) við brotið var beitt vopni eða hótun um að beita vopni; h) brotið hefur leitt til alvarlegs sálræns og líkamlegs skaða fyrir þolandann, og; i) gerandinn hefur áður hlotið dóm fyrir brot svipaðs eðlis. Rétt er að taka fram að hér er

³² Ekki verður séð að sérstök ástæða sé til að nýta heimild 2. mgr. 78. gr. til fyrirvara varðandi e-lið 1. mgr., 3. mgr. og 4. mgr. 44. gr. samningsins.

einungis um skyldu samningsaðila til að þess að hafa þessar heimildir til staðar, en þær leggja þó engar skyldur á herðar dómara að beita þeim.

Í 1. mgr. 70. gr. hegningarlaga er kveðið á um að þegar hegning er tiltekin eigi einkum að líta til nánar tiltekinna atriða. Þau eru 1) hversu mikilvægt það er sem brotið hefur beinst að; 2) hversu yfirgripsmiklu tjóni það hefur valdið; 3) hversu mikil hætta var búin af verkinu, einkum þegar til þess er litið hvenær, hvar og hvernig það var framkvæmt; 4) aldur þess sem að verkinu er valdur; 5) hegðun hans að undanfögnu; 6) hversu styrkur og einbeittur vilji hans hefur verið; 7) hvað honum hefur gengið til verksins; 8) hvernig framferði hans hefur verið, eftir að hann hafði unnið verkið; og 9) hvort hann hefur upplýst um aðild annarra að brotinu. Í 2. mgr. er kveðið á um að hafi fleiri menn en einn unnið verkið í sameiningu skuli að jafnaði taka það til greina til þyngingar refsingunni. Þá segir í 3. mgr. að hafi verknaður beinst að karli, konu eða barni sem eru nákomin geranda, og tengsl þeirra þykja hafa aukið á grófleika verknaðarins, skuli að jafnaði taka það til greina til þyngingar refsingunni. Þá segir í 195. gr. hegningarlaga að þegar refsing fyrir brot gegn 194. gr. er ákveðin skuli virða það til þyngingar refsingunni ef þolandi er barn yngra en 18 ára, ef ofbeldi geranda er stórfellt og ef brotið er framið á sérstaklega sársaukafullan eða meiðandi hátt. Í 1. mgr. 71. gr. hegningarlaga er gert ráð fyrir því að lög geti ákveðið eða heimilað aukna hegningu eða önnur viðurlög við ítrekun brots að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Þannig er í 205. gr. hegningarlaganna kveðið á um að hafi sá sem sæta skal refsingu fyrir eitthvert þeirra kynferðisbrota sem greinir í ákvæðum 194.–204. gr. laganna áður verið dæmdur sekur um slíkt brot megi hækka refsingu svo að bætt sé við hana allt að helmingi hennar. Loks má nefna ákvæði 72. gr. hegningarlaga þar sem kveðið er á um það að hafi maður lagt það í vana sinn að fremja brot, einnar tegundar eða fleiri, eða hann gerir það í atvinnuskyni, megi auka refsinguna svo, að bætt sé við hana allt að helmingi hennar. Eigi ítrekun á þessu sér stað megi refsingin tvöfaldast. Með hliðsjón af framgreindu verður að telja að ákvæði hegningarlaga uppfylli þær kröfur sem gerðar eru í 46. gr. samningsins.

4.2.6.20 Refsidómar kveðnir upp í öðrum samningsríkjum

Í 47. gr. er fjallað um refsidóma í öðrum samningsríkjum, en þar segir að það skuli vera unnt, þegar ákvörðun um viðurlög er tekin, að taka tillit til dóma sem fallið hafa í öðrum samningsríkjum í tengslum við brot sem eru refsiverð samkvæmt samningnum.

Á grundvelli 2. mgr. 71. gr. hegningarlaga er dómstólum heimilt að láta refsidóma, sem kveðnir hafa verið upp erlendis, hafa ítrekunaráhrif, eins og þeir hefðu verið kveðnir upp hér á landi. Ákvæðið kallar því ekki á breytingar á íslenskri löggjöf.

4.2.6.21 Bann við sáttameðferð og viðurlögum á grundvelli þeirra

Í 48. gr. er fjallað um bann við sáttameðferð og viðurlögum á grundvelli þeirra. Segir í 1. mgr. að samningsaðilar skuli banna skyldubundnar sáttameðferðir, þ.m.t. sáttamiðlanir, í tengslum við allar þær tegundir ofbeldis sem mælt er fyrir um í samningnum. Þá segir í 2. mgr. að samningsaðilar skuli tryggja að ef lögð er fésekt á geranda skuli taka tilhlýðilegt tillit til getu hans til að standa skil á fjárhagsskuldbindingum sínum gagnvart þolanda. Í skýringum við samninginn kemur fram að þrátt fyrir að samningshöfundar dragi ekki í efa ýmsa kosti sem sáttamiðlun geti haft, þá vildu þeir leggja áherslu á þær neikvæðu hliðar sem hún hafi í tengslum við þau ofbeldisbrot sem samningurinn nær til, sérstaklega í þeim tilvikum þar sem

Þátttaka í slíku ferli er skylda og kemur í stað venjulegrar meðferðar fyrir dómstólum. Segir ennfremur að þolendur ofbeldis geti aldrei komið til slíkrar sáttamiðlunar jafnfætis gerendum. Það felist í eðli slíkra brota að þolendur sitja eftir berskjaldaðir og með tilfinningu um skömm og bjargarleysi, á meðan gerandinn finnur fyrir yfirburðum sínum og valdi gagnvart þolanda. Til þess að veita þolandanum möguleika á að leita réttar síns við þessar aðstæður töldu samningshöfundar það skyldu stjórnvalda að veita henni eða honum aðgang að dómsmeðferð þar sem óháður dómari fari yfir málið. Með hliðsjón af þessu er lagt bann við skyldubundinni sáttamiðlun samkvæmt 1. mgr. 48. gr. Í tengslum við 2. mgr. segir í skýringum við samninginn að margir gerendur séu hluti af sömu fjölskyldu og þolendur, en gerendurnir eru oft þeir einu sem sjái fjölskyldunni farborða. Með því að dæma geranda til greiðslu fésektar gæti það haft afleiðingar á fjárhag fjölskyldunnar og skert möguleika hans á því að greiða meðlag, sem gæti leitt til fjárhagsvandráða fyrir þolandann. Skylda geranda til greiðslu fésektar gæti þar af leiðandi leitt til óbeinnar refsingar gagnvart þolandanum. Er því markmið 2. mgr. að leggja þá skyldu á samningsaðila að tryggja að hver sú fésekt sem lögð er á gerandann skuli ekki leiða óbeint til fjárhagsvandráða fyrir þolandann.

Samkvæmt 21. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, gefur ríkissaksóknari út almenn fyrirmæli um meðferð ákærvalds og hefur eftirlit með framkvæmd ákærvalds hjá lögreglustjórum. Á grundvelli þessa ákvæðis hefur ríkissaksóknari gefið út fyrirmæli RS: 7/2009 um sáttamiðlun, sem tóku gildi 1. september 2009. Þar kemur m.a. fram að ákærandi geti vísað málum vegna eftirgreindra brota á almennum hegningarlögum til sáttamiðlunar að öðrum skilyrðum uppfylltum, en brotin eru: þjófnaður (244. gr.), gripdeild (245. gr.), húsbrot (231. gr.), hótun (233. gr.), eignaspjöll (257. gr.), minniháttar líkamsárás (217. gr.), nytjastuldur (259. gr.) og minniháttar brot gegn valdstjórninni (106. gr.). Í fyrirmælunum er tekið fram að sáttamiðlun sé álitlegur kostur vegna brota ungra afbrotamanna. Hins vegar verður að leggja áherslu á að sáttamiðlun er aldrei skylda og henni skal m.a. aðeins beita þegar bæði gerandi og þolandi hafa samþykkt að vísa máli til þeirrar meðferðar. Er því ekki talin þörf neinna breytinga hér.

Að því er varðar 2. mgr. 48. gr. samningsins þá segir í 1. mgr. 51. gr. hegningarlaga að þegar fjárhæð sektar er ákveðin skuli eftir því sem við á höfð hliðsjón af tekjum og eignum sakbornings, afkomu, framfærsluskyldu, öðrum atriðum er orka á greiðslugetu hans og þeim fjárhagslega ávinningi eða sparnaði sem leiddi af brotinu eða stefnt var að með því. Með hliðsjón af þessu ákvæði er ekki talin þörf neinna lagabreytinga.

4.2.7 VI. kafli (49.–58. gr.). Rannsókn, ákærvald, réttarfarsreglur og verndarráðstafanir

4.2.7.1 Almennar skyldur

Í 49. gr. er fjallað um almennar skyldur samningsaðila, en þar segir í 1. mgr. að samningsaðilar skuli tryggja að rannsókn og meðferð dómstóla í tengslum við allar tegundir ofbeldis sem samningurinn nær til fari fram án ástæðulauss dráttar, þar sem tekið verði tillit til réttar þolanda á öllum stigum sakamálemeðferðar. Þá segir í 2. mgr. að samningsaðilar skuli, í samræmi við grundvallarreglur mannréttinda og með hliðsjón af kynlægum skilningi á ofbeldi, tryggja skilvirka rannsókn og ákæru á þeim brotum sem falla undir samninginn. Í skýringum við samninginn kemur fram að samningshöfundar hafi með ákvæðinu viljað koma í veg fyrir að ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi hljóti lítinn forgang við rannsókn og við meðferð dómstóla. Með því að kveða á um að þessi mál séu afgreidd án ástæðulauss dráttar er með

ákvæðinu stuðlað að því að mikilvæg sakargögn séu tryggð, sakfellingum er fjölgað og endir bundinn á refsileysi. Þá segir m.a. í skýringum við 2. mgr. að rannsókn og meðferð ákærvalds skuli beitt með skilvirkum hætti, en um leið sé mikilvægt að virða rétt sakborninga til réttlátrar málsmeðferðar samkvæmt 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu.

Í lögum um meðferð sakamála eru reglur um málshraða og eiga þær við um rannsóknir, ákærhendur og meðferð mála fyrir dómi. Segir þar í 3. mgr. 18. gr. að ákærhendur skuli vinna að því að hið sanna og rétta komi í ljós og gæta jafnt að þeim atriðum sem horfa til sýknu og sektar. Beri þeim jafnframt að hraða meðferð mála eftir því sem kostur er. Þá eru almennar reglur um rannsókn í VII. kafla laganna, en þar segir þeir sem rannsaki sakamál skuli vinna að því að hið sanna og rétta komi í ljós og gæta jafnt að þeim atriðum sem horfa til sýknu og sektar. Beri þeim jafnframt að hraða meðferð mála eftir því sem kostur er, sbr. 2. mgr. 53. gr. Að endingu segir í XXV. kafla um almenna meðferð máls fyrir dómi að hraða skuli meðferð máls eftir föngum, sbr. 1. mgr. 171. gr. laganna. Með hliðsjón af þessum ákvæðum er ekki talið að gera þurfi breytingar á íslenskum lögum eða framkvæmd vegna ákvæðis 1. mgr. 49. gr. samningsins.

Mælt er fyrir um réttláta málsmeðferð fyrir dómi í 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar en þar segir m.a. að „[ö]llum ber réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur eða um ákæru á hendur sér um refsiverða háttsemi með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli.“ Var ákvæðið fært í stjórnarskrána með breytingu á stjórnskipunarlögum nr. 97/1995 og var ætlað að endurspegla ákvæði 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu sem var lögfestur í heild sinni héraendis árið áður. Með hliðsjón af þessu er ekki talið að ákvæði 2. mgr. 49. gr. kalli á sérstakar breytingar á íslenskum lögum eða framkvæmd.

4.2.7.2 Tafarius viðbrögð, forvarnir og vernd

Í 50. gr. er fjallað um tafarlaus viðbrögð, forvarnir og vernd gegn ofbeldisbrotum. Ákvæði 1. mgr. 50. gr. gerir þær kröfur að löggæslustofnanir bregðist við á skjótan og viðeigandi hátt með því að bjóða fram tafarlausu og fullnægjandi vernd til handa þolendum ofbeldis, en skv. 2. mgr. er gerð sú krafa að þessar stofnanir bregðist við á sama hátt til þess að koma í veg fyrir og bjóða vernd gegn öllum tegundum ofbeldis sem samningurinn nær til, þ.m.t. að beita forvarnaraðgerðum og með söfnun upplýsinga. Í skýringum við samninginn felst meðal annars í þessu að fara á þann stað þar sem þolandinn er í hættu, veita þolanda ráðgjöf um úrræði sem standa til boða, að lögreglan ræði við þolandann án tafar (helst aðilar sem eru sérþjálfaðir og eftir atvikum kvenkyns), o.fl.

Ekki er talið að ákvæði þetta kalli á sérstakar breytingar á íslenskum lögum eða framkvæmd. Má sem dæmi nefna að í verklagsreglum ríkislögreglustjóra um meðferð og skráningu heimilisofbeldismála frá 20. október 2005 er að finna ákvæði sem mælir fyrir um þau atriði sem fjallað er um í 50. gr. samningsins.

4.2.7.3 Áhættumat og áhættustjórnun

Í 51. gr. eru ákvæði um áhættumat og áhættustjórnun. Segir í 1. mgr. að samningsaðilar skuli tryggja að fram fari mat á áhættunni á dauðsfalli, alvarleika ástandsins og áhættu á endurteknu ofbeldi og verði matið framkvæmt af viðeigandi yfirvöldum til þess að stjórna áhættunni, og ef

nauðsyn ber til, til þess að útvega samhæfða vernd og öryggi. Þá segir í 2. mgr. að samningsaðilar skuli tryggja að við matið, sem vísað er til í 1. mgr., skuli taka mið af, á öllum stigum rannsóknar og við beitingu verndarráðstafana, að gerendur þeirra ofbeldisbrota sem samningurinn nær til hafi undir höndum eða hafi aðgang að skotvopnum. Í skýringum við samninginn kemur fram að hér sé um skyldu allra viðeigandi stjórnvalda, ekki eingöngu lögreglu, um að meta á skilvirkan hátt og semja áætlun til þess að stjórna áhættunni sem blasir við tilteknum þolanda, með hliðsjón af ákveðnum verkferlum og í samstarfi hvert við annað. Kemur fram að margir gerendur beita þolendur, eða hóta að beita þá, alvarlegu ofbeldi, þ.m.t. dauða. Með hliðsjón af þessu er nauðsynlegt að við sérhvert áhættumat og áhættustjórnun verði tekið til skoðunar hættan á endurteknu ofbeldi, sérstaklega ofbeldi sem leiðir til dauða. Tilgangurinn er því að tryggja að sett sé á fót net sérfræðinga úr ólíkum stofnunum til þess að vernda þolendur sem eru í mikilli áhættu. Þá ber að hafa í huga að sumir gerendur hafa aðgang að skotvopnum, og á það sérstaklega við í áður stríðshrjáðum löndum og í löndum þar sem hefð er fyrir mikilli skotvopnaeign, og skal áhættumatið einnig taka mið af því. Þá segir í skýringunum að þegar kveðið er á um nálgunarbann eða þegar verið er að dæma geranda fyrir ofbeldisbrot geti samningsaðilar kveðið á um þær aðgerðir sem er nauðsynlegar, t.d. að gera upptæk skotfæri, skotvopn og hnífa.

Ekki er vitað til þess að hér á landi séu í gildi formlegar verklagsreglur eða áætlanir hjá lögreglu eða öðrum yfirvöldum sem fjalla um þau atriði sem nefnd eru í 51. gr. samningsins, m.a. varðandi áhættumat og áhættustjórnun í tilviki tiltekinnna þolanda sem eru taldir í mikilli áhættu. Er lagt til að ríkislögreglustjóri kanni hvernig framkvæmd þessara mála er fyrirkomid og eftir atvikum leggi til nauðsynlegar breytingar á verklagi.

4.2.7.4 Brottvísun af heimili í neyðartilvikum

Í 52. gr. er fjallað um brottvísun af heimili. Segir í ákvæðinu að samningsaðilar skuli tryggja að valdbærum yfirvöldum sé veitt heimild til þess að ákveða, við aðstæður þar sem um tafarlausu hættu er að ræða, að sá sem fremur heimilisofbeldisbrot skuli verða gert að víkja af heimili þar sem þolandi býr eða einstaklingur sem er í hættu, í nægjanlega langan tíma og að banna honum að koma þangað eða hafa samband við þolandann eða þann einstakling sem er í hættu. Aðgerðir samkvæmt þessu ákvæði skulu hafa hliðsjón af öryggi þolanda eða einstaklinga sem eru í hættu. Í skýringum við samninginn segir að árangursríkasta leiðin til þess að tryggja öryggi þolanda heimilisofbeldis sé að skapa fjarlægð á milli hans og gerandans. Í mörgum tilvikum felur þetta í sér að annar aðilanna yfirgefi heimilið í tiltekinn tíma. Í stað þess að setja þá byrði á herðar þolanda, sem er oft með lítil börn með sér, að flýta sér í skyndingu í athvarf eða á annan stað, töldu samningsaðilar það mikilvægt að tryggja að gerandinn sé fjarlægður og leyfa þess í stað þolandanum að dvelja á heimilinu.

Eins og áður hefur verið greint frá þá eru í gildi lög um nálgunarbann og brottvísun af heimili, nr. 85/2011, en þar segir m.a. að með brottvísun af heimili sé átt við að heimilt er, að nánar tilteknum skilyrðum uppfylltum, að vísa einstaklingi brott af heimili sínu eða dvalarstað og banna honum að koma þangað aftur í tiltekinn tíma, sbr. 2. gr. laganna (sjá nánari umfjöllun um þetta úrræði undir kafla 2.1). Af þessum sökum er ekki talið að ákvæði þetta kalli á breytingar á íslenskum lögum.

4.2.7.5 Nálgunarban

Í 53. gr. eru ákvæði um nálgunarban og skyld úrræði. Segir í 1. mgr. að samningsaðilar skuli tryggja að fyrir hendi séu viðeigandi heimildir til að beita nálgunarbanni eða aðrar verndarráðstafanir í þágu þolanda vegna allra þeirra ofbeldisbrota sem samningurinn nær til. Þá segir í 2. mgr. að samningsaðilar skuli tryggja að nálgunarbannið eða verndarráðstafanir: 1) séu aðgengilegar þegar þörf er tafarlausrar verndar og að þær feli ekki í sér ótilhlýðilegar fjárhags- eða stjórnsýslulegar byrðar; 2) gildi um ákveðinn tíma eða þar til þeim er breytt eða þær eru felldar úr gildi; 3) séu gefnar út, þar sem nauðsynlegt er, einungis með aðkomu þolanda (e. ex parte basis) og hafi tafarlaus áhrif; 4) séu aðgengilegar án tillits til, eða samhliða, öðrum málarekstri, og; 5) unnt er að koma þeim að við málarekstur í öðrum málum. Að endingu segir í 3. mgr. að samningsaðilar skuli tryggja að brot á þessum úrræðum skuli varða skilvirkum og hóflegum refsingum eða annars konar viðurlögum, sem hafi varnaðaráhrif.

Í skýringum við samninginn er meðal annars að finna nánari útskýringar á 2. mgr. Þar segir um fyrsta liðinn að ráðstöfunin (nálgunarbannið) skuli taka gildi um leið og hún hefur verið ákveðin og að hún sé til staðar án tímafrekrar dómsmeðferðar. Þá feli úrræðið ekki í sér ótilhlýðilega fjárhagslega byrði fyrir þolandann, sem myndi tálma honum að óska eftir að úrræðinu verði beitt. Að sama skapi skal úrræðið ekki fela í sér ótilhlýðilega erfiðleika fyrir þolendur. Samkvæmt öðrum liðnum skal úrræðið gilda um ákveðinn tíma og skal það fellt úr gildi af dómara eða öðrum bærum aðila. Á grundvelli þriðja liðarins er unnt í sumum tilvikum að kveða á um nálgunarban ef einungis annar aðilinn er viðstaddur þegar ákvörðun er tekin um að beita úrræðinu. Þó ber hér að hafa í huga reglu 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu um réttláta málsmeðferð og rétt gerandans um að t.d. skjóta úrskurðinum eða ákvörðuninni til æðri dóms. Þá er í fjórða liðnum kveðið á um þann möguleika þolanda að fá útgefinn úrskurð um nálgunarban, hvort sem þolandinn kjósi að fara með málið lengra fyrir yfirvöldum. Loks er í fimmta liðnum kveðið á um að nálgunarbanni megi koma að í málarekstri gegn geranda í öðrum málum. Tilgangurinn er að veita öðrum dómurum, sem hugsanlega hafa með höndum önnur mál gegn geranda, vitneskju um tilvist nálgunarbanansins.

Ákvæði um nálgunarban er að finna í lögum um nálgunarban og brottvísun af heimili, nr. 85/2011, en með nálgunarbanni er átt við þau tilvik þegar manni er bannað að koma á tiltekinn stað eða svæði, veita eftirför, heimsækja eða setja sig með öðru móti í samband við annan mann, sbr. 1. gr. laganna. Samkvæmt lögnum er það lögreglan sem tekur ákvörðun um nálgunarban og varða brot gegn nálgunarbanni (og brottvísun af heimili) sektum eða fangelsi allt að 1 ári og ef brotið er ítrekað eða stórfellt getur refsing orðið fangelsi allt að 2 árum, sbr. 1. og 2. mgr. 232. gr. almennra hegningarlaga. Að öðru leyti vísast til umfjöllunar um nálgunarban undir kafla 2.1. Með hliðsjón af ofangreindu er það mat skýrsluhöfundar að ákvæði 53. gr. samningsins kalli ekki á breytingar á íslenskum lögum.

4.2.7.6 Rannsókn og sönnunargögn

Í 54. gr. er fjallað um rannsókn og sönnunargögn og segir í ákvæðinu að samningsaðilar skuli tryggja að einungis sé heimilt að koma að sönnunargögnum um kynferðissögu (e. sexual history) og kynferðislega hegðun þolanda í sakamálum eða einkamálum þegar það skiptir máli eða er talið nauðsynlegt. Í skýringum við samninginn kemur fram að framlagning gagna í dómsmálum sem tengjast kynferðissögu eða kynferðislegri hegðun þolanda sé stundum

misnotuð í þeim tilgangi að gera lítið úr þeim sönnunargögnum sem þolandi færir fram. Verjendur noti því gögn um fyrri hegðun og sögu þolanda til þess að draga í efa trúverðugleika hans. Þetta eigi sérstaklega við í málum er varða kynferðisbrot, þ.m.t. í nauðgunarmálum. Samkvæmt samningnum er því einungis heimilt að koma slíkum gögnum að þegar þau skipta máli, það er nauðsynlegt og hefur eitthvert raunverulegt gildi í dómsmáli.

Í íslensku sakamálaréttarfari er í gildi regla sem nefnist frjáls sönnunarmat dómara. Samkvæmt henni er það dómari sem metur hverju sinni hvað telst sannað í sakamáli og er hann ekki bundinn af fyrirfram ákveðnum reglum um þetta. Í tengslum við það ákvæði samningsins sem hér er til umfjöllunar, segir í 3. mgr. 110. gr. laga um meðferð sakamála að ef dómari telji bersýnilegt að atriði, sem aðili vill sanna, skipti ekki máli eða að gagn sé tilgangslaust til sönnunar geti hann meinað aðila um sönnunarfærslu. Samkvæmt þessari reglu er það því lagt í hendur dómara að meta hvort gögn sem varða fyrri kynferðislega hegðun komist að í máli eða ekki og byggist það mat dómarans m.a. á heilbrigðri skynsemi og lögfræðilegri þekkingu hans. Með hliðsjón af þessu er ekki talið að ákvæði samningsins kalli á sérstakar breytingar á íslenskum lögum eða framkvæmd.

4.2.7.7 Ex parte og ex officio málsmeðferðir

Í 55. gr. er fjallað um svokallaðar ex parte og ex officio málsmeðferðir. Segir í 1. mgr. að samningsaðilar skuli tryggja að rannsóknir eða ákærur vegna brota á 35. gr., 36. gr., 37. gr., 38. gr. og 39. gr. samningsins skuli ekki vera að öllu leyti háðar tilkynningu eða kæru frá þolanda, ef brotið var framið að öllu leyti eða að hluta á yfirráðasvæði samningsaðilans, og að meðferð málsins geti haldið áfram þrátt fyrir að þolandinn dragi framburð sinn eða kæru til baka. Þá segir í 2. mgr. að samningsaðilar skuli tryggja, í samræmi við ákvæði landsréttar, að möguleiki sé á því að yfirvöld, frjáls félagasamtök og ráðgjafar í heimilisofbeldismálum aðstoði þolendur, að fram kominni ósk þeirra um slíkt, meðan á rannsókn stendur og dómsmeðferð, í tengslum við brot sem falla undir samninginn.

Í skýringum við samninginn segir um 1. mgr. að tilgangurinn hafi verið að tryggja að rannsókn máls og dómsmeðferð geti farið fram án þess að leggja þá byrði á þolandann að eiga frumkvæðið að slíkum málum og tryggja sakfellingu gerandans. Sérstök áhersla er lögð á brot sem leiða til alvarlegs líkamstjóns eða dauða, en við slíkum brotum beri að bregðast við skjótt af valdbærum yfirvöldum. Segir í skýringunum að mörg þeirra brota sem falla undir samninginn séu framin af fjölskyldumeðlimum, aðilum í nánú sambandi við þolanda og öðrum úr nánasta umhverfi hans sem hafa oft í för með sér hræðslu, skammartilfinningu og hjálparleysi þolandans og leiða til lágrar tíðni kæra og, í kjölfarið, lágrar tíðni sakfellingar. Af þessum sökum eigi löggæslustofnanir að rannsaka mál gaumgæfilega, t.d. með því að tryggja mikilvæg sönnunargögn, vitnisburði og leita eftir sérfræðilegu læknisáliti o.fl., til þess að unnt sé að halda áfram með mál þrátt fyrir að þolandinn dragi til baka framburð sinn eða kæru, a.m.k. í þeim málum sem varða alvarleg brot (t.d. alvarlegt líkamstjón eða manndráp). Segir enn fremur í skýringunum að á grundvelli 2. mgr. 78. gr. sé unnt að gera fyrirvara í tengslum við minni háttar brot gegn 35. gr. samningsins um líkamlegt ofbeldi. Varðandi 2. mgr. 55. gr. segir í skýringunum að dæmin sanni að þolendur sem njóta stuðnings eða aðstoðar sérstakrar stuðningsþjónustu (ráðgjafar í heimilisofbeldismálum, sálfræðingar o.fl.) á meðan á rannsókn stendur og annarri meðferð máls fyrir dómi séu líklegri, og í betri aðstöðu andlega, til að leggja

fram kærur og bera vitni í málum. Segir ennfremur að með ákvæðinu sé ekki verið að vísa til lögfræðilegrar aðstoðar heldur fyrst og fremst til annars konar aðstoðar, t.d. sálfræðilega. Í þessu felist að undirbúa þolandann andlega til þess að bera vitni fyrir framan geranda í réttarsal, fylgja þolanda til dóms og aðstoða hana eða hann á annan hátt.

Í tengslum við 1. mgr. 55. gr. samningsins er meginreglan sú í íslenskum rétti að sérhver refsiverið háttsemi skuli sæta ákæru nema annað sé sérstaklega ákveðið í lögum, sbr. 142. gr. laga um meðferð sakamála. Í almennum hegningarlögum er að finna fáar undantekningar frá þessari reglu og má sem dæmi nefna 242. gr. laganna, en þar segir í b-lið 2. tölul. að brot gegn ákvæðum 230. gr., 231. gr. og 232. gr. sæti ákæru eftir kröfu þess manns sem misgert var við. Brot gegn nánast öllum öðrum ákvæðum laganna, sérstaklega líkamsárásir, manndráp og kynferðisbrot, sæta ákæru án þess að fram komi kæra frá þolanda um að brot hafi verið framið.

Rétt er að geta þess að í d-lið 1. mgr. 170. gr. laga um meðferð sakamála segir að mál verði fellt niður ef saksókn er háð kröfu brotþola og hann fellur frá henni áður en héraðsdómur er kveðinn upp, nema ákærandi telji rétt að halda málinu áfram vegna almannahagsmuna. Hafa ber þó í huga að hér er verið að vísa til mála þar sem saksókn er háð kröfu brotþola og eiga þar undir því ekki t.d. stórfelldar líkamsárásir, manndráp eða kynferðisbrot. Með vísan til þessa er ekki talið að 1. mgr. 55. gr. kalli á breytingar á íslenskum lögum.³³

Ekki er vitað til þess að þolendum ofbeldis sem samningurinn nær yfir sé tryggður aðgangur að þjónustu eða aðstoð tiltekinna aðila í tengslum við sálgæslu eða annað slíkt á rannsóknarstigi eða við meðferð máls fyrir dómi. Hér að framan hefur verið greint frá réttindum brotþola til að njóta aðstoðar réttargæslumanns við meðferð máls á rannsóknarstigi og við meðferð máls fyrir dómi. Að mati skýrsluhöfundar er lagt til að þolendum verði tryggð sú aðstoð sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 55. gr. samningsins og mætti t.d. gera það með því að setja ákvæði um þetta í aðgerðaáætlun um ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi.

4.2.7.8 Verndarráðstafanir

Í 56. gr. samningsins er fjallað um ýmsar almennar verndarráðstafanir sem ætlað er að vernda réttindi og hagsmuni brotþola, þar á meðal að tryggja friðhelgi einkalífs þeirra og öryggi. Segir í 1. mgr. að samningsaðilar skuli vernda réttindi og hagsmuni þolenda, þ.á m. sérstakar þarfir þeirra sem vitna, á öllum stigum rannsóknar og meðferðar máls fyrir dómi, sérstaklega með því að: a) útvega þolendum, sem og fjölskyldum þeirra, og vitnum, vernd gegn hótunum, hefnd o.fl.; b) tryggja að þolendur séu upplýstir, a.m.k. í þeim tilvikum þegar þolendur og fjölskyldur þeirra gætu verið í hættu, þegar gerandinn strýkur úr fangelsi eða honum er sleppt úr fangelsi tímabundið eða til frambúðar; c) upplýsa þá, í samræmi við reglur landsréttar, um réttindi þeirra og þá þjónustu sem þeim stendur til boða, og um framvindu kærur þeirra, um sakargiftirnar, hvernig rannsókninni miði, sem og niðurstöðu máls þeirra; d) gera þolendum kleift, í samræmi við réttarfarsreglur landsréttar, að tjá sig, að útvega sönnunargögn, og að þeir geti komið skoðunum sínum og áhyggjum á framfæri, beint eða gegnum millilið; e) útvega þolendum viðeigandi stuðningsþjónustu þannig að réttindi þeirra og hagsmunir séu hafðir í huga; f) tryggja að unnt sé að grípa til ráðstafana til þess að vernda einkalíf þolanda; g) tryggja

³³ Ekki verður séð að sérstök ástæða sé til að nýta heimild 2. mgr. 78. gr. til fyrirvara varðandi 1. mgr. 55. gr. um minni háttar brot gegn 35. gr. samningsins.

að samgang þolenda og geranda í dómshúsi eða á lögreglustöð sé reynt að forðast þegar mögulegt er; h) útvega þolendum óháða og hæfa túlka þegar þolendur eru aðilar máls eða þegar þeir gefa vitnisburð; og loks i) gera þolanda kleift, í samræmi við reglur landsréttar, að gefa vitnisburð í dómssal án þess að vera viðstaddur eða a.m.k. þannig að meintur gerandi sé ekki viðstaddur, t.d. með notkun fjarfundabúnaðar þar sem mögulegt er. Ennfremur segir í 2. mgr. að barn sem er þolandi eða vitni ofbeldisbrots gegn konum eða heimilisofbeldis skuli vera útveguð, þar sem það er viðeigandi, sérstök vernd sem taki tillit til bestu hagsmuna barnsins.

Í skýringum við samninginn kemur fram að ákvæði þetta sækir fyrirmynd sína til 31. gr. samnings Evrópuráðsins um vernd barna gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun frá 2007, en um einstaka staflíði vísast til skýringa við ákvæði 56. gr. þess samnings sem hér er til umfjöllunar. Í tilefni af fullgildingunni barnasamnings Evrópuráðsins þótti ákvæði 31. gr. ekki kalla á breytingar á íslenskum lögum eða framkvæmd. Að mati skýrsluhöfundar hafa ástæður ekki breyst með þeim hætti að efnislega sambærilegt ákvæði 56. gr. kalli nú á breytingar á íslenskum lögum eða framkvæmd.

4.2.7.9 Lögfræðiaðstoð

Í 57. gr. er fjallað um lögfræðiaðstoð en þar segir að samningsaðilar skuli sjá til þess að þolendum standi til boða lögfræðipjónusta (e. legal assistance) og lögfræðiaðstoð (e. legal aid) án endurgjalds í samræmi við þau skilyrði sem reglur landsréttar setja. Kemur fram í skýringum við samninginn að ákvæðið eigi sér fyrirmynd í 2. mgr. 15. gr. samnings Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali frá 2005. Veitir ákvæðið ekki sjálfkrafa rétt til endurgjaldslausrar lögfræðipjónustu heldur er það samningsaðilanna að ákvarða þau skilyrði sem uppfylla þarf til þess að hljóta slíka aðstoð. Rétt er að taka fram að ekki er í skýringunum nánar skilgreint hver sé munurinn á legal aid og legal assistance.

Í skýrslu þessari hefur áður verið fjallað um rétt til lögfræðiaðstoðar og vísast til kafla 4.2.5 og 4.2.6, þar sem m.a. er að finna umfjöllun um rétt þolanda til að fá skipaðan réttargæslumann, rétt til gjafsóknar, lögfræðiaðstoð á vegum Neyðarmóttökunnar og aðra lögfræðiaðstoð. Með hliðsjón af þessu er ekki talið að ákvæði 57. gr. samningsins kalli á breytingar á íslenskum rétti eða framkvæmd.

4.2.7.10 Fyrning brota

Í 58. gr. samningsins er fjallað um fyrningu brota. Samkvæmt ákvæðinu ber að tryggja að fyrningarfrestur til málshöfðunar vegna verknaða sem getið er í 36. gr., 37. gr., 38. gr. og 39. gr. samningsins, framlengist um þann tíma sem er nauðsynlegur til þess að unnt sé að hefja málsmeðferð með árangursríkum hætti eftir að brotþoli hefur náð lögaldri og að þessi frestur samsvari alvarleika þess brots er um ræðir. Um er að ræða kynferðisofbeldi, þ.m.t. nauðgun, nauðungarhjonabönd, limlestingu á kynfærum kvenna, nauðungarfóstureyðinu og þvingaða ófrjósemisaðgerð. Í skýringum við ákvæðið kemur fram að það eigi einungis við í tilviki barna sem eru þolendur ofbeldis, sem er oft, af margvíslegum ástæðum, ómögulegt að tilkynna það brot sem um ræðir fyrr en eftir að viðkomandi hefur náð lögaldri. Er ákvæðinu þannig ætlað að koma í veg fyrir að alvarleg brot gegn börnum fyrnist áður en sá sem fyrir brotinu hefur orðið hefur raunhæfa möguleika á því að tilkynna um það og leita réttar síns í framhaldinu. Kemur

fram í skýringunum að á grundvelli 2. mgr. 78. gr. samningsins sé unnt að gera fyrirvara við beitingu ákvæðisins þegar um er að ræða brot gegn 37., 38. og 39. gr. samningsins.

Í IX. kafla almennra hegningarlaga er meðal annars að finna ákvæði um fyrningu sakar. Í 81. gr. er kveðið á um það á hve löngum tíma sök fyrnist, en samkvæmt ákvæðinu fyrnist sök á 2, 5, 10 eða 15 árum og fer lengd fyrningarfrestsins eftir því hve þung hámarksrefsing liggur við broti. Þá er í 82. gr. laganna mælt fyrir um upphaf fyrningarfrests vegna brota og er meginreglan sú að fyrningarfrestur telst frá þeim degi þegar refsiverðum verknaði eða refsiverðu athafnaleyfi lauk. Með breytingum sem gerðar voru á almennum hegningarlögum með lögum nr. 61/2007 var framangreindum ákvæðum laganna breytt að því er varðar kynferðisbrot gegn börnum. Þá voru einnig gerðar breytingar á fyrningarkafli hegningarlaga í tilefni af fullgildingu samnings Evrópuráðsins um vernd barna gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun frá 2007, sbr. lög nr. 58/2012. Þannig er nú kveðið á um það í 2. mgr. 81. gr. hegningarlaga að sök fyrnist ekki vegna brots samkvæmt ákvæðum 194. gr. laganna, 1. mgr. 200. gr. og 1. mgr. 201. gr. þegar það er framið gagnvart barni undir 18 ára aldri. Þá segir í síðari málslíð 1. mgr. 82. gr. laganna að fyrningarfrestur vegna brota samkvæmt ákvæðum 197. gr., 198. gr., 199. gr., 2. og 3. mgr. 200. gr., 2. mgr. 201. gr., 202. gr., 2. og 4. mgr. 206. gr, 218. gr. a (limlesting á kynfærum kvenna) og 2. tölul. 1. mgr. 227. gr. a teljist frá þeim degi sem brotþoli nær 18 ára aldri.

Ekki er í lögnum kveðið á um að fyrningarfrestur teljist frá þeim degi sem brotþoli nær 18 ára aldri (lögaldri) þegar um er að ræða fóstureyðingu án samþykkis móður, sbr. 2. mgr. 216. gr. laganna. Til þess að tryggja að íslensk löggjöf sé í samræmi við ákvæði a-liðar 39. gr. samningsins er lagt til að innanríkisráðherra, í samráði við refsiréttarnefnd, beiti sér fyrir því að gerðar verði breytingar á 1. mgr. 82. gr. almennra hegningarlaga þannig að brot gegn 2. mgr. 216. gr. byrji ekki að fyrnast fyrr en brotþoli nær 18 ára aldri. Verði þannig að finna tilvísun til 2. mgr. 216. gr. í 1. mgr. 82. gr. laganna. Þá er að sama skapi lagt til að fyrningarfrestur vegna þvingaðrar ófrjósemisaðgerðar, sbr. b-lið 39. gr. samningsins, sem skýrsluhöfundur lagði til í kafla 4.2.6.12 að yrði gert að sjálfstæðu broti á hegningarlögum, teljist frá þeim degi sem brotþoli nær 18 ára aldri. Verði þannig sömuleiðis að finna tilvísun til ákvæðis um þvingaða ófrjósemisaðgerð í 1. mgr. 82. gr. laganna.³⁴

4.2.8 VII. kafli (59.–61. gr.). Reglur um útlendinga og hæli

4.2.8.1 Dvalarleyfi

Í 59. gr. er fjallað um dvalarleyfi útlendinga. Segir í 1. mgr. að samningsaðilar skuli tryggja að þeim þolendum, þar sem dvalarleyfi veltur á dvalarleyfi makans, í þeim tilvikum þegar hjónabandi lýkur með skilnaði eða sambandi lýkur, sé veitt sjálfstætt dvalarleyfi þegar um er að ræða sérstaklega erfiðar kringumstæður, án tillits til lengdar hjúskapar eða sambands. Mælt er fyrir um skilyrði þess að veita dvalarleyfi og lengd hins sjálfkrafa dvalarleyfis í landslögum. Þá segir í 2. mgr. að samningsaðilar skuli tryggja að þolendur geti fengið fellt úr gildi brottvísunarmál sem er höfðað gegn þeim til þess að geta sótt um dvalarleyfi. Í 3. mgr. er síðan kveðið á um að samningsaðilar skuli gefa út endurnýjanlegt dvalarleyfi til þolenda við eina af

³⁴ Ekki verður séð að sérstök ástæða sé til að nýta heimild 2. mgr. 78. gr. til fyrirvara varðandi 58. gr. í tengslum við 37., 38. og 39. gr. samningsins.

eftirfarandi tveimur aðstæðum, eða í báðum tilvikum; a) þegar valdbært yfirvald telur að dvöl þeirra sé nauðsynleg vegna persónulegra aðstæðna þeirra og b) þegar valdbært yfirvald telur að dvöl þeirra sé nauðsynleg vegna samvinnu þeirra við valdbær yfirvöld í tengslum við rannsókn eða við meðferð sakamáls. Að endingu segir í 4. mgr. að samningsaðilar skuli tryggja að fórnarlömb nauðungarhjónabands, sem eru flutt til annars lands í þeim tilgangi að ganga í hjónaband og sem hafa af þeim sökum glatað rétti sínum til dvalarleyfis í landinu þar sem þau eiga venjulega heimili, geti endurheimt dvalarleyfi sitt.

Í skýringum við 59. gr. kemur fram að rannsóknir sýni að óttinn við að vera vísað úr landi eða missir dvalarleyfis sé mjög áhrifaríkt verkfæri sem gerendur nota til þess að aftra þolendum ofbeldis gegn konum og heimilisofbeldi að leita sér aðstoðar hjá yfirvöldum eða að skilja við gerandann. Í flestum ríkjum Evrópuráðsins eru þær kröfur gerðar að makar eða sambúðaraðilar þurfi að hafa verið í hjónabandi eða sambúð í eitt til þrjú ár til þess að unnt sé að veita makanum sjálfstætt dvalarleyfi. Afleiðingarnar eru þær að margir þolendur, í þeim tilvikum þar sem dvalarleyfi þeirra er háð dvalarleyfi gerandans, ákveða að verða áfram í sambandinu þar sem þeir þurfa að þola misnotkun og ofbeldi í langan tíma. Töldu samningshöfundarnir að nauðsynlegt væri að tryggja að hættan á að glata rétti til dvalarleyfis ætti ekki að vera hindrun fyrir þolendur að yfirgefa hjónaband eða samband þar sem ofbeldi eða misnotkun hefur verið beitt. Segir m.a. í 1. mgr. að veita skuli sjálfstætt dvalarleyfi þegar um er að ræða sérstaklega erfiðar kringumstæður. Kemur fram í skýringunum að samningsaðilar skuli velta því fyrir sér að það að vera þolandi þess ofbeldis sem samningurinn nær til af hálfu maka eða sambýlismanns skuli falla undir það hugtak. Í 2. mgr. 59. gr. er vísað til þeirra aðstæðna þar sem þeir þolendur sem hafa sameinast maka sínum eða sambýlismanni á grundvelli fjölskyldusameiningar eiga á hættu að vera vísað til heimalands síns vegna brottvísunarmáls sem hefur verið höfðað gegn ofbeldisfulla makanum. Í flestum ríkjum Evrópuráðsins er dvalarleyfi makans bundið við dvalarleyfi hins makans og með 2. mgr. eru þær kröfur lagðar á samningsaðilanna að tryggja að þolendur sem lendi í slíkum aðstæðum eigi möguleika á því að fá brottvísun gegn sér fellda úr gildi og til þess að sækja um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Á því 2. mgr. við í þeim tilvikum þegar makinn er t.d. gerandi heimilisofbeldis og þolandanum mun, ásamt gerandanum, verða vísað úr landi. Tilgangurinn er að veita vernd gegn brottvísun en ákvæðið felur hins vegar ekki í sér rétt til dvalarleyfis. Í skýringum við samninginn segir að 3. mgr. eigi sér fyrirmynd í 1. mgr. 14. gr. samnings Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali frá 2005. Samkvæmt ákvæðinu er sú skylda lögð á samningsaðila að gefa út endurnýjanleg dvalarleyfi til þolenda heimilisofbeldis í samræmi við reglur landsréttar. Eru gerð tvenns konar skilyrði til þess að gefa út dvalarleyfi við slíkar aðstæður. Annars vegar þegar persónulegar aðstæður þolandans eru slíkar að það væri ósanngjarnt að neyða hann til að yfirgefa landið. Hvort þolandi teljist uppfylla þetta skilyrði veltur t.d. á öryggi hans, heilsuástandi, fjölskylduaðstæðum og aðstæðum í heimalandi hans. Hins vegar er um það að ræða þegar valdbært yfirvald telur að dvöl þeirra sé nauðsynleg vegna samvinnu þeirra við valdbær yfirvöld í tengslum við rannsókn eða við meðferð sakamáls. Hér er t.d. verið að vísa til þeirra aðstæðna þar sem vitnisburður þolanda gæti skipt máli. Lengd leyfisins fer síðan eftir ákvörðun yfirvalda, en hún skal þó vera í samræmi við tilgang ákvæðisins. Loks vísar 4. mgr. til þeirra atvika þegar þolandi nauðungarhjónabands, sem hefur dvalarleyfi, er fluttur til annars lands með þeim afleiðingum að hann glatar dvalarleyfi sínu í

því landi þar sem hann býr að jafnaði. Af þeim sökum er í ákvæðinu mælt fyrir um að þolandi geti fengið dvalarleyfi sitt á ný. Rétt er að nefna að á grundvelli 2. mgr. 78. gr. geta samningsaðilar gert fyrirvara um beitingu 59. gr. samningsins.

Með hliðsjón af 1. mgr. 59. gr. er rétt að geta ákvæðis 6. mgr. 13. gr. laga um útlendinga, nr. 96/2002, en þar segir að „[e]f hjúskap eða sambúð er slitið vegna þess að útlendingur eða barn hans hefur sætt misnotkun eða ofbeldi í sambandinu er, þegar sérstaklega stendur á og ríkar sanngirnisástæður mæla með, jafnframt heimilt að endurnýja dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu þrátt fyrir breyttar forsendur dvalar hér á landi að uppfylltum skilyrðum 1. mgr. 11. gr. Skal þá m.a. litið til lengdar hjúskapar eða sambúðar og tengsla útlendings við landið.“ Telja verður að þetta ákvæði sé að mestu leyti í samræmi við ákvæði 1. mgr. 59. gr. samningsins. Hins vegar má velta því fyrir sér hvort gera verði þær breytingar á ákvæðinu að ekki skuli litið til lengdar hjúskapar eða sambúðar við ákvörðun um veitingu dvalarleyfis, þar sem í 1. mgr. 59. gr. samningsins segir skýrum orðum að veita skuli dvalarleyfi *án tillits til lengdar* hjúskapar eða sambúðar.

Í 1. mgr. 20. gr. laga um útlendinga er fjallað um þau tilvik þar sem heimilt er að vísa útlendingi úr landi (brottvísun), m.a. vegna þess að hann hefur b) afplánað refsingu erlendis eða c) verið dæmdur hér á landi til refsingar. Segir síðan í 2. mgr. 20. gr. laganna að brottvísun skv. a-, b- og c-lið 1. mgr. skuli ekki ákveða ef það með hliðsjón af málsatvikum og tengslum útlendingsins við landið mundi fela í sér ósanngjarna ráðstöfun gagnvart honum eða nánustu ættingjum hans. Í 20. gr. er hins vegar ekki að finna heimild fyrir nánasta aðstandanda (maka eða sambúðaraðila) útlendings, hvers dvalarleyfi er bundið við dvalarleyfi útlendingsins, til þess að fá brottvísun fellda úr gildi gagnvart sér, sbr. 2. mgr. 59. gr. samningsins. Er lagt til að ákvæði um þetta verði bætt við 20. gr. laga um útlendinga þannig að ákvæðið sé í samræmi við ákvæði 2. mgr. 59. gr. samningsins.

Með lögum nr. 115/2010 um breyting á lögum um útlendinga voru meðal annars gerðar þær breytingar í tilefni af fullgildingu samnings Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali að bætt var við nýjum i-lið 12. gr. þar sem segir að „[þ]egar sérstaklega stendur á er Útlendingastofnun heimilt að veita fórnarlambi mansals endurnýjanlegt dvalarleyfi til eins árs þótt skilyrðum 11. gr. sé ekki fullnægt þegar annað tveggja á við: a) það telst nauðsynlegt vegna persónulegra aðstæðna viðkomandi, eða b) það telst nauðsynlegt að mati lögreglu vegna samvinnu viðkomandi við yfirvöld við rannsókn og meðferð sakamáls.“ Ekki er finna sambærilegt ákvæði varðandi ofbeldi gegn konum eða heimilisofbeldi í útlendingalögum. Með hliðsjón af ákvæði 3. mgr. 59. gr. samningsins er hins vegar lagt til að slíku ákvæði verði bætt við 12. gr. útlendingalaga, undir nýjum staflið, þannig að fórnarlambi ofbeldis gegn konum eða heimilisofbeldis verði veitt endurnýjanlegt dvalarleyfi þegar umrædd skilyrði teljast uppfyllt.

Í 4. mgr. 14. gr. laga um útlendinga segir eftirfarandi: „Útlendingastofnun tekur ákvörðun um að fella dvalarleyfi niður þegar leyfishafi hefur dvalist erlendis samfellt lengur en þrjá mánuði. Þegar lögheimili útlendings hefur verið skráð erlendis í þrjá mánuði fellur dvalarleyfið sjálfkrafa niður.“ Síðan segir í 3. málslíð: „Þótt dvalarleyfi falli niður kemur það ekki í veg fyrir að útlendingur geti sótt um endurnýjun samkvæmt ákvæði þessu ef það er gert innan upphaflegs gildistíma dvalarleyfisins og sanngirnisástæður mæla með því.“ Ekki er að finna nánari skýringu á því í athugasemdum með frumvarpinu hvað falli undir *sanngirnisástæður* í skilningi 3. málslíðar 4. mgr. 14. gr. laganna. Að mati skýrsluhöfundar verður hins vegar að telja

að ákvæði þetta hljóti eðli máls samkvæmt að ná yfir þau tilvik þegar útlendingar, sem eru með dvalarleyfi, eru fluttir til annars lands gegn vilja sínum til þess að ganga í hjónaband skv. 37. gr. samningsins og glata þannig rétti sínum til dvalarleyfisins. Með hliðsjón af þessu er ekki talið að ákvæði 4. mgr. 59. gr. samningsins kalli á breytingar á íslenskum lögum.³⁵

4.2.8.2 Hælisumsóknir vegna kynbundins ofbeldis

Í 60. gr. er fjallað um veitingu hælis vegna kynbundins ofbeldis gegn konum. Segir í 1. mgr. að samningsaðilar skuli tryggja að kynbundið ofbeldi gegn konum geti verið viðurkennt sem tegund ofsóknar í merkingu A-liðar 1. gr. (2) Flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna og sem tegund alvarlegs skaða sem veitir rétt til viðbótarverndar. Þá segir í 2. mgr. að samningsaðilar skuli tryggja að við túlkun á ástæðum samningsins fyrir því að vera talinn flóttamaður skuli beita kynnæmri (e. gender-sensitive) túlkun og þar sem það er staðfest að ofsóknin sé ein af þessum ástæðum skuli veita umsækjendum stöðu flóttamanns í samræmi við viðeigandi alþjóðasáttmála. Loks segir í 3. mgr. að samningsaðilar skuli þróa kynnæma móttökuferla (e. gender-sensitive reception procedures) og stuðningsþjónustur fyrir hælisleitendur, verkferla tengdum kynjum og kynnæma ferla varðandi hælisveitingu, þ.m.t. þegar ákvarðað er hvort einstaklingur teljist vera flóttamaður og við beitingu alþjóðlegrar verndar.

Í skýringum við 60. gr. kemur fram að lengi vel hafi kynbundið ofbeldi ekki verið viðurkennt sem tegund ofsóknar. Það sé hins vegar enginn vafi á því að nauðgun og annars konar kynbundið ofbeldi á borð við limlestingu á kynfærum kvenna, heimilisofbeldi og mansal sé háttsemi sem hafi verið beitt sem tegund ofsóknar. Með 1. mgr. er sú skylda lögð á samningsaðila að viðurkenna að kynbundið ofbeldi geti verið ein tegund ofsóknar í skilningi A-liðar 1. gr. (2) Flóttamannasamningsins og leiði til þess að viðkomandi teljist flóttamaður. Geti kynbundið ofbeldi sömuleiðis talist vera tegund alvarlegs skaða sem veitir rétt til svokallaðrar viðbótarverndar.³⁶ Þá feli 2. mgr. m.a. í sér þá skyldu samningsaðila að tryggja að kynnæm túlkun sé varðandi hverja og eina ástæðu A-liðar 1. gr. (2) Flóttamannasamningsins, en þær eru m.a. að viðkomandi hafi ástæðuríkan ótta vegna kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis, aðildar að tilteknum þjóðfélagshópi eða vegna stjórnmalaskoðana og geti ekki eða vilji ekki vegna slíks ótta færa sér í nyt vernd heimalands síns.

Nýlega voru gerðar breytingar á lögum um útlendinga nr. 96/2002 meðal annars varðandi flóttamannahugtakið í 44. gr. og ofsóknarhugtakið í 44. gr. a, sbr. lög nr. 115/2010. Í athugasemdum með frumvarpinu er m.a. lagt til að skýrt verði frekar hvað felist í ofsóknum og er þar m.a. vísað til ákvæða tilskipunar 2004/83/EB um flóttamenn, en í þeirri tilskipun eru t.a.m. athafnir sem er beint gegn einstaklingum af ákveðnu kyni dæmi um ofsóknir. Er í frumvarpinu lagt til að til frekari skýringar á afmörkun hugtaksins ofsóknir væri ráðlegt að ákvæði 2. mgr. 9. gr. tilskipunarinnar yrði tekið upp í reglugerð, en heimild til þess að setja nánari fyrirmæli um 44. gr. a í reglugerð er að finna í 4. mgr. 44. gr. a laganna. Eftir því sem best er vitað hefur umrædd reglugerð ekki verið sett. Með hliðsjón af ofangreindu er lagt til að

³⁵ Ekki verður séð að sérstök ástæða sé til að nýta heimild 2. mgr. 78. gr. til fyrirvara um 59. gr. samningsins.

³⁶ Með hugtakinu viðbótarvernd (e. subsidiary/complimentary protection) er venjulega átt við lagaleg úrræði til handa einstaklingum sem þurfa á alþjóðlegri vernd að halda en sem teljast ekki flóttamenn skv. skilgreiningu Flóttamannsamningsins frá 1951.

ofangreind reglugerð verði sett með því orðalagi að kynbundið ofbeldi gegn konum teljist vera ofsóknir í skilningi laganna, svo unnt sé að tryggja samræmi milli 1. mgr. 60. gr. samningsins og íslenskra laga og reglna. Að sama skapi verði tekið fram í reglugerðinni að kynbundið ofbeldi geti talist vera tegund alvarlegs skaða sem veitir rétt til viðbótarverndar. Þá er lagt til að í reglugerðinni verði ákvæði sem endurspeglar þær kröfur sem fram koma í 2. mgr. 60. gr. um að beita skuli kynnæmri túlkun varðandi hverja og eina ástæðu A-liðar 1. gr. (2) Flóttamannasamningsins, en ekki er vitað til þess að slíkt ákvæði sé í gildi í útlendingalögum eða núgildandi reglugerð um útlendinga, nr. 53/2003. Loks er því beint til innanríkisráðuneytisins, í samráði við Útlendingastofnun, að kanna hvort í gildi séu verkferlar, stuðningsþjónustur og önnur atriði sem mælt er fyrir um í 3. mgr. 60. gr. samningsins, og eftir atvikum setja reglur um slíkt svo unnt sé að tryggja samræmi við framangreint ákvæði.

4.2.8.3 Bann gegn brottvísun eða endursendingu

Í 61. gr. er fjallað um bann gegn brottvísun eða endursendingu. Segir í 1. mgr. að samningsaðilar skuli virða meginregluna um bann gegn brottvísun eða endursendingu (e. non-refoulement) í samræmi við gildandi þjóðréttarlegar skuldbindingar. Þá skuli samningsaðilar tryggja skv. 2. mgr. að þolendum ofbeldis gegn konum sem þurfa á vernd að halda, án tillits til stöðu þeirra um dvalarleyfi, skuli ekki undir nokkrum kringumstæðum vera vísað til annars lands þar sem líf þeirra yrði í hættu eða þar sem þeir gætu orðið fórnarlömb pyndingar eða ómannlegrar eða niðurlægjandi háttsemi eða refsingar.

Í skýringunum kemur fram að ákvæði 61. gr. sæki fyrirmynd sína til 33. gr. Flóttamannasamningsins, en samkvæmt ákvæðinu, sem er nú talin venjuhelguð þjóðréttarregla, er bannað að vísa úr landi mönnum sem sækja um hæli eða flóttamönnum og senda þá til lands þar sem lífi þeirra eða frelsi er stefnt í hættu. Ákvæði 3. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu á sömuleiðis við um þessa háttsemi.

Í 45. gr. laga um útlendinga er fjallað um bann við að vísa fólki brott eða endursenda þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu. Þar segir að ekki megi „senda útlending til svæðis þar sem hann hefur ástæðu til að óttast ofsóknir sem geta leitt til þess að hann skuli teljast flóttamaður eða ef ekki er tryggt að hann verði ekki sendur áfram til slíks svæðis. Samsvarandi verndar skal útlendingur njóta sem vegna svipaðra aðstæðna og greinir í flóttamannahugtakinu er í yfirvofandi hættu á að láta lífið eða verða fyrir ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð.“ Með hliðsjón af þessu ákvæði er ekki talið að 61. gr. samningsins kalli á breytingar á íslenskum lögum.

4.2.9 VIII. kafli (62.–64. gr.). Alþjóðleg samvinna

4.2.9.1 Meginreglur

Í 62. gr. er fjallað um þær meginreglur sem gilda varðandi alþjóðlega samvinnu. Segir í 1. mgr. að samningsaðilar skuli vinna saman með hver öðrum í samræmi við ákvæði þessa samnings og á grundvelli viðeigandi alþjóðlegra og svæðisbundinna samninga á sviði samvinnu í réttarfarslegum og refsiréttarlegum málum o.fl., meðal annars í þeim tilgangi að fyrirbyggja, takast á við og ákæra vegna allra tegunda þess ofbeldis sem samningurinn nær til, vernda og útvega þolendum aðstoð og rannsaka þau brot sem samningurinn fjallar um, svo eitthvað sé nefnt. Þá segir í 2. mgr. að hver samningsaðili skuli gera nauðsynlegar ráðstafanir, með

lagasetningu eða öðrum hætti, til að tryggja að þolendur brots, sem lýst er refsivert samkvæmt samningi þessum á yfirráðasvæði annars samningsaðila en þess þar sem þeir hafa fasta búsetu, geti lagt fram kæru hjá lögbærum yfirvöldum í búseturíki sínu. Í 3. mgr. segir að ef samningsaðili, sem gerir að skilyrði að í gildi sé samningur um gagnkvæma réttaraðstoð í saka- eða framsalsmálum, fær beiðni um réttaraðstoð eða framsal frá samningsaðila, sem hann hefur ekki gert slíkan samning við, getur sá fyrrnefndi litið svo á að samningur þessi sé lagagrundvöllur fyrir gagnkvæmri réttaraðstoð í saka- eða framsalsmálum að því er varðar þau brot sem lýst eru refsiverð samkvæmt samningi þessum. Loks er m.a. kveðið á um það í 4. mgr. að hver samningsaðili skuli kappkosta að fella, eftir því sem við á, forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi inn í áætlanir um þróunaraðstoð sem eru í þágu þriðju ríkja.

4.2.9.2 Ráðstafanir vegna einstaklinga sem eru í áhættu

Í 63. gr. er fjallað um ráðstafanir vegna einstaklinga sem eru í áhættu, en þar segir m.a. að þegar samningsaðili hefur, á grundvelli upplýsinga sem hann hefur undir höndum, ástæðu til að ætla að einstaklingur sé í tafarlausri áhættu að verða fyrir einhverju því ofbeldisbroti sem vísað er til í 36. gr., 37. gr., 38. gr. og 39. gr. samningsins á yfirráðasvæði annars samningsaðila, er sá samningsaðili sem hefur upplýsingarnar undir höndum hvattur til þess að senda upplýsingar um slíkt án tafar til hins síðarnefnda aðila til þess að unnt sé að grípa til viðeigandi verndarráðstafana.

4.2.9.3 Miðlun upplýsinga

Í 64. gr. eru ákvæði um miðlun upplýsinga, en þar segir m.a. í 1. mgr. að samningsaðili sem beiðni er beint til skuli án tafar upplýsa þann samningsaðila sem leggur fram beiðni um lokaniðurstöðu þeirra ráðstafana sem gripið hefur verið til samkvæmt þessum kafla. Sá samningsaðili sem beiðni er beint til skal að sama skapi upplýsa þann samningsaðila sem leggur fram beiðni um ef það eru einhverjar ástæður sem koma í veg fyrir að unnt sé að grípa til tiltekinna ráðstafana eða eru líklegar til að tefja þær umtalsvert. Um önnur ákvæði vísast til 2. og 3. mgr. 64. gr. samningsins.

4.2.9.4 Gagnavernd

Í 65. gr. er fjallað um vernd gagna og segir í ákvæðinu að persónuupplýsingar skuli geyma og vera notaðar í samræmi við þær skyldur sem samningsaðilar hafa tekist á hendur samkvæmt samningi Evrópuráðsins um vernd einstaklinga varðandi vélræna vinnslu persónuupplýsinga frá 1981.

Ákvæði samningsins um alþjóðlega samvinnu eru með hefðbundnu sniði og er þar ekki að finna nein nýmæli sem ekki hafa áður komið fram í öðrum nýlegum samningum Evrópuráðsins um ofbeldi eða skyld atriði sem Ísland hefur fullgilt og getið hefur verið hér að framan. Að mati skýrsluhöfundar kalla ákvæði kaflans ekki á breytingar á íslenskum lögum eða framkvæmd.

4.2.10 IX. kafli (66.–70. gr.). Eftirlitskerfi

Í ákvæðum 66.–70. gr. samningsins er kveðið á um eftirlitskerfi sem komið er á með samningnum sem felst m.a. í því að hópur sérfræðinga hefur eftirlit með framkvæmd samningsins í hverju aðildarríki. Komið hefur verið á svipuðu kerfi í öðrum nýlegum samningum Evrópuráðsins, t.d. í mansalssamningnum frá 2005 og að hluta til með barnasamningnum frá 2007. Ekki er ástæða til að rekja í löngu máli þær reglur sem um þetta gilda og verður látið nægja að lýsa stuttlega hvað hver og ein grein kaflans fjallar um.

Í 66. gr. er fjallað um þennan sérfræðingahóp um aðgerðir gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi sem nefnist GREVIO. Er í ákvæðinu fjallað um tilgang hópsins, þ.e. að hafa eftirlit með ákvæðum samningsins, hvernig hópurinn skuli samsettur og að hann skuli setja sér starfsreglur ásamt öðru. Í 67. gr. eru ákvæði um nefnd samningsaðilaranna, en sú nefnd hefur m.a. þann starfa að kjósa einstaklinga í sérfræðingahópinn. Þá er fjallað í 68. gr. um málsmeðferðarreglur sérfræðingahópsins. Segir m.a. í 9. mgr. 68. gr. að sérfræðingahópurinn geti skipulagt, í samstarfi við yfirvöld og með aðstoð óháðra innlendra sérfræðinga, heimsóknir til aðildarríkja við tiltekna aðstæður. Í 69. gr. er síðan kveðið á um að sérfræðingahópurinn geti samþykkt almenn tilmæli um framkvæmd samningsins. Loks er í 70. gr. samningsins ákvæði um þátttöku þjóðþinga í eftirliti með samningnum, en þar segir m.a. í 2. mgr. að samningsaðilar skuli senda skýrslur sérfræðingahópsins til þjóðþinga sinna.

Ekki verður talið að ákvæði IX. kafla kalli á breytingar á íslenskum lögum eða framkvæmd.

4.2.11 X. kafli (71. gr.). Tengsl við aðra alþjóðlega gerninga

Í 71. gr. er hefðbundið ákvæði um tengsl samningsins við aðra alþjóðlega gerninga. Ekki er talið að þetta ákvæði kalli á breytingar á íslenskum lögum eða framkvæmd.

4.2.12 XI. kafli (72. gr.). Breytingar á samningnum

Í 72. gr. er sömuleiðis hefðbundið ákvæði um hvernig haga beri breytingum á samningnum. Ekki er talið að þetta ákvæði kalli á breytingar á íslenskum lögum eða framkvæmd.

4.2.13 XII. kafli (73.–81. gr.). Lokaákvæði

Í 73.–81. gr. eru hefðbundin lokaákvæði um áhrif samningsins (73. gr.), úrlausn deilumála (74. gr.), undirritun og gildistöku (75. gr.), aðild að samningnum (76. gr.), svæðisbundið gildissvið (77. gr.), fyrirvara (78. gr.), gildi og mat á fyrirvörum (79. gr.), úrsögn (80. gr.) og loks tilkynningar (81. gr.). Ekki er talið að ákvæði XII. kafla kalli á breytingar á íslenskum lögum eða framkvæmd.

5. KAFLI. Niðurstöður og helstu tillögur til úrbóta

5.1 Almenn

Hér að framan hefur verið lýst gildandi löggjöf um ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi hér á landi. Vakin var athygli á því að ekki er í gildi sérstök lög um þessi brot, heldur fela þau í sér brot á tilteknum ákvæðum almennra hegningarlaga og í vissum tilvikum er unnt að þyngia refsingu þegar slík brot eiga sér milli nákominna. Þá er heimilt undir vissum kringumstæðum að beita ráðstöfunum á borð við nálgunarbann og brottvísun af heimili í tengslum við þessi brot.

Fjallað var um helstu ákvæði Mannréttindasáttmála Evrópu sem koma hér til skoðunar og nokkrir dómar Mannréttindadómstólsins reifaðir þar sem reynt hefur á ákvæðin. Í framhaldinu var aðeins fjallað um helstu mannréttindasamninga Sameinuðu þjóðanna og greint frá tilmælum eftirlitsstofnana á grundvelli samninganna til íslenskra stjórnvalda. Þá var einnig fjallað um hið svokallaða UPR-ferli og þær athugasemdir sem þar er að finna.

Stærstum hluta skýrslunnar hefur verið varið í að bera saman ákvæði Evrópuráðssamningsins við íslenska löggjöf og framkvæmd hér á landi. Í stuttu máli má segja að íslenskur réttur, framkvæmd og verklag séu að mestu leyti í samræmi við ákvæði samningsins, en þó eru ýmis atriði sem að mati skýrsluhöfundar þyrfti að huga betur að ef íslensk stjórnvöld taka ákvörðun um að fullgilda samninginn. Um þessar breytingar hefur verið fjallað í 4. kafla skýrslunnar og snúa þær flestar að breytingum á lögum og framkvæmd eða verklagi. Eins og áður greinir telur samningurinn 81 grein og hafa að mati skýrsluhöfundar fimm greinar hans í för með sér einhverjar breytingar á gildandi lögum. Þá hefur samningurinn sömuleiðis í för með sér að gera þarf breytingar á verklagi, framkvæmd og öðru þess háttar, en tíu greinar samningsins hafa slíkar breytingar í för með sér eða að huga þurfi nánar að því hvort gera mætti tilteknar breytingar. Í tillögum skýrsluhöfundar er að mestu leyti lagt til að slíkar breytingar verði að finna í aðgerðaáætlun stjórnvalda. Að endingu telur skýrsluhöfundur að í tilviki tveggja greina samningsins þurfi að ráðast í smávægilegar reglugerðarbreytingar.

Hér að neðan er að finna samantekt á þeim breytingum sem lagðar eru til svo unnt sé að fullgilda samninginn.

5.2 Tillögur til úrbóta á löggjöf, verklagi, framkvæmd o.fl.

5.2.1 Lagabreytingar

1. Nauðungarhjóraband

Í 37. gr. er að finna nýmæli um nauðungarhjóraband, sem ekki er að finna í öðrum samningum Evrópuráðsins og er skýrsluhöfundur ekki kunnugt um að sambærilegt ákvæði sé að finna í öðrum alþjóðasamningum sem stjórnvöld hafa fullgilt. Ekki er talið að gildandi lög séu í samræmi við ákvæðið og er lagt til að sérstakt refsíákvæði um þetta brot verði fært í almenn hegningarlög.

2. Þvinguð ófrjósemisaðgerð

Í b-lið 39. gr. er fjallað um þvingaða ófrjósemisaðgerð. Ákvæðið er nýmæli og er ekki að finna í öðrum samningum Evrópuráðsins, en hins vegar er ákvæði um þvingaða ófrjósemisaðgerð í g-

lið 1. mgr. 7. gr. Rómarsamþykktar um Alþjóðlegan sakamáladómstól sem stjórnvöld hafa fullgilt. Ekki er talið að gildandi lög séu samræmi við samninginn og er því lagt til að sérstakt refsiakvæði um þessa háttsemi verði fært í almenn hegningarlög.

3. Lögsaga

Í 44. gr. er fjallað um lögsögu og er ákvæðið sambærilegt við önnur ákvæði í þeim samningum Evrópuráðsins sem stjórnvöld hafa fullgilt nýlega. Í tilefni af ákvæðinu er lagt til að gerðar verði breytingar á 5. og 6. gr. almennra hegningarlaga.

4. Fyrningarfrestur

Í 58. gr. er hefðbundið ákvæði um fyrningarfrest. Að mati skýrsluhöfundar þarf að gera breytingar á 1. mgr. 82. gr. almennra hegningarlaga og bæta þar við tilvísun til 2. mgr. 216. gr. um fóstureyðingar sem eru framkvæmdar án samþykkis móður. Þá þarf einnig að bæta við tilvísun í 1. mgr. 82. gr. laganna til þvingaðrar ófrjósemisaðgerðar í skilningi b-liðar 39. gr. sammingsins, en í skýrslunni er lagt til að slíkt brot verði fært í almenn hegningarlög.

5. Dvalarleyfi útlendinga

a. Í 1. mgr. 59. gr. er fjallað um dvalarleyfi útlendinga þegar meðal annars er um að ræða skilnað eða sambandsslit við tilteknar aðstæður. Að mati skýrsluhöfundar er ákvæði 6. mgr. 13. gr. laga um útlendinga að mestu í samræmi við ákvæðið en þó er talið líklegt að gera þurfi smávægilegar breytingar á ákvæðinu svo það sé í fullu samræmi við ákvæði sammingsins, þannig að ekki skuli litið til lengdar hjúskapar eða sambúðar við ákvörðun um veitingu dvalarleyfis eins og nú er kveðið á um.

b. Í 2. mgr. 59. gr. er fjallað um brottvísun útlendingis og heimild til þess að fá hana fellda úr gildi við tilteknar aðstæður. Að mati skýrsluhöfundar verður ekki séð að sambærilegt ákvæði sé í 20. gr. laga um útlendinga og er því lagt til að slíkri heimild verði bætt við ákvæðið.

c. Í 3. mgr. 59. gr. er fjallað um útgáfu endurnýjanlegs dvalarleyfis til handa þolanda ofbeldis gegn konum eða heimilisofbeldis við tilteknar aðstæður. Ekki er að finna slíka heimild í lögum um útlendinga, en sambærilegri heimild var bætt við í tilefni af fullgildingu sammings Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali. Er lagt til að slíkri heimild verði bætt við 12. gr. laganna, undir nýjum staflið.

5.2.2 Reglugerðarbreytingar

1. Skaðabætur

Í 30. gr. er fjallað um skaðabætur til handa þolanda þess ofbeldis sem samningurinn nær til. Að mati skýrsluhöfundar eru ákvæði íslenskra laga í fullu samræmi við ákvæðið, en hins vegar er talið að gera þurfi smávægilega breytingu á reglugerð um starfshætti bótanefndar, nr. 280/2008, á þann veg að kveðið verði á um að taka þurfi tilhlyðilegt tillit til öryggis tjónþola við endurkröfu stjórnvalda á hendur geranda og að tryggja skuli greiðslu bóta til handa þolanda innan viðunandi tíma.

2. Hælisumsóknir vegna kynbundins ofbeldis

Í 60. gr. samningsins er fjallað um hælisumsóknir vegna kynbundins ofbeldis og í VII. kafla laga um útlendinga er að finna ákvæði um flóttamenn og rétt til hælis. Ekki er fjallað í lögum um rétt til hælis vegna kynbundins ofbeldis, en hins vegar er heimilt að setja nánari fyriræli um ofsóknir og önnur atriði í reglugerð á grundvelli 4. mgr. 44. gr. a laganna. Er lagt til að umrædd reglugerð verði sett þar sem að kynbundið ofbeldi gegn konum teljist vera ofsókn í skilningi laganna og að það geti talist vera tegund alvarlegs skaða sem veiti rétt til viðbótarverndar. Þá verði í reglugerðinni einnig ákvæði sem endurspeglar þær kröfur sem fram koma í 2. mgr. 60. gr. samningsins um að beita skuli svokallaðri kynnæmri túlkun varðandi hverja og eina ástæðu A-liðar 1. gr. (2) Flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna, en ekki er vitað til þess að slíkt ákvæði sé í gildi í útlendingalögum eða núgildandi reglugerð um útlendinga.

5.2.3 Breytingar á verklagi, framkvæmd eða öðru

1. Menntun

Í 14. gr. samningsins eru ákvæði um menntun, nánar tiltekið um að setja þar sem það er viðeigandi í almennt námsefni á öllum námsstigum kennsluefni um kynbundið ofbeldi o.fl. Er lagt til að ákvæði um þetta verði sett í aðgerðaáætlun um ofbeldi á konum og heimilisofbeldi þannig að framkvæmd þessara mála sé í fullu samræmi við ákvæði samningsins.

2. Verklagsreglur og staðlar innan einkageirans, fjölmiðla o.fl.

Í 17. gr. samningsins er fjallað um þátttöku einkageirans og fjölmiðla. Ekki er talið að ákvæðið kalli á breytingar á íslenskum lögum eða reglum, en hins vegar mætti setja verklagsreglur og svokallaða sjálfseftirlitsstaðla innan einkageirans, upplýsinga- og samskiptageirans og fjölmiðla. Er lagt til að mælt verði fyrir um þessar reglur og staðla í aðgerðaáætlun um ofbeldi á konum og heimilisofbeldi.

3. Almennar skyldur í tengslum við vernd og aðstoð

Í 18. gr. er fjallað um almennar skyldur í tengslum við vernd og aðstoð. Ekki er talið að ákvæði 18. gr. gefi tilefni til breytinga á íslenskum lögum eða reglum. Hins vegar með vísan til 2. mgr. 18. gr. mætti hugsanlega koma á fót sambærilegu sérfræðinga- og samhæfingarteymi og vinnur að mansmálum til að tryggja skilvirka samvinnu milli viðeigandi aðila í þeim málum sem tengjast ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi og þannig tryggja að íslensk lög og framkvæmd sé í samræmi við 2. mgr. 18. gr. Mætti koma slíkum hópi á fót á vettvangi aðgerðaáætlunar um ofbeldi á konum og heimilisofbeldi.

4. Athvörf

Í 23. gr. er fjallað um athvörf. Með hliðsjón af þeim athugasemdum sem fram koma í skýringum við samninginn má velja fyrir sér hvort fjölga þurfi athvörfum þar sem þolendur ofbeldis geti leitað til, en eins og fram hefur komið eru þau einungis staðsett á höfuðborgarsvæðinu. Mætti til dæmis mæla fyrir um þetta í aðgerðaáætlun stjórnvalda um ofbeldi á konum og heimilisofbeldi.

5. Neyðarnúmer

Í 24. gr. er fjallað um neyðarnúmer. Með hliðsjón af athugasemdum í skýringum með samningnum og núverandi framkvæmd hérlendis má velta fyrir sér hvort krafa samningsins um að stjórnvöld annist umsýslu neyðarnúmers, allan sólarhringinn, sé nægjanlega tryggt með núverandi framkvæmd. Velta má fyrir sér hvort ástæða sé til að taka upp sambærilegt kerfi og gert var í aðgerðaáætlun gegn mansali þar sem lagt er til að gerði verði áætlun í samvinnu við Neyðarlínuna um móttöku símtala í neyðarnúmerið 112 vegna gruns um mansal, auk þess sem neyðarnúmerið verði kynnt í fræðslubæklingi um mansal ætluðum bæði almenningi og fórnarlömbum mansals.

6. Vernd og stuðningur við börn sem eru vitni

Í 26. gr. er fjallað um vernd og stuðning við börn sem eru vitni að ofbeldi þeirrar tegundar sem samningurinn nær til. Að mati skýrsluhöfundar kallar ákvæðið ekki á breytingar á lögum, en hins vegar verður að telja að efni 26. gr. þurfi með einhverjum hætti að endurspegla í núverandi framkvæmd. Er því lagt til að ákvæði um þetta efni verði sett í aðgerðaáætlun stjórnvalda, auk þess sem ákvæði um börn sem eru vitni að ofbeldi verði sett í verklagsreglur þeirra yfirvalda (lögreglu, barnaverndaryfirvalda o.fl.) sem eiga í samskiptum við börn sem eru vitni að ofbeldi.

7. Tilkynningarskylda almennings

Í 27. gr. er fjallað um tilkynningarskyldu almennings. Ekki er talið að ákvæðið kalli á breytingar á lögum eða reglugerðum, en hins vegar má velta fyrir sér hvort ekki mætti setja ákvæði um tilkynningarskyldu almennings vegna þeirra brota sem samningurinn nær til í aðgerðaáætlun stjórnvalda, t.d. þannig að fram fari kynningarátak með einhverjum hætti í tengslum við þetta efni.

8. Áhættumat og áhættustjórnun

Í 51. gr. eru ákvæði um áhættumat og áhættustjórnun. Ekki er vitað til þess að hér á landi séu í gildi formlegar verklagsreglur eða áætlanir hjá lögreglu eða öðrum yfirvöldum sem fjalla um þau atriði sem nefnd eru í 51. gr. samningsins, m.a. varðandi áhættumat og áhættustjórnun í tilviki tiltekinna þolanda sem eru taldir í mikilli áhættu. Er lagt til að ríkislögreglustjóri kanni hvernig framkvæmd þessara mála er fyrirkomið og eftir atvikum leggi til nauðsynlegar breytingar á verklagi.

9. Aðstoð til handa þolanda ofbeldis á rannsóknarstigi eða meðferð máls fyrir dómi

Í 2. mgr. 55. gr. er meðal annars fjallað um sálræna og annars konar aðstoð við þolanda ofbeldis. Ekki er vitað til þess að þolendum ofbeldis sem samningurinn nær yfir sé tryggður aðgangur að þjónustu eða aðstoð tiltekinna aðila í tengslum við sálgæslu eða annað slíkt á rannsóknarstigi eða við meðferð máls fyrir dómi. Í skýrslunni hefur verið greint frá réttindum brotaþola til að njóta aðstoðar réttargæslumanns við meðferð máls á rannsóknarstigi og við meðferð máls fyrir dómi, en það snýr hins vegar að lögfræðilegri ráðgjöf en ekki sálrænni aðstoð og öðru þess háttar. Að mati skýrsluhöfundar er lagt til að þolendum verði tryggð sú aðstoð sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 55. gr. samningsins og mætti t.d. gera það með því að setja ákvæði um þetta í aðgerðaáætlun stjórnvalda um ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi.

10. Hælisúmsóknir vegna kynbundins ofbeldis

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

Heimildaskrá

Börn sem vitni að heimilisofbeldi, rannsókn Barnaheilla Save the Children á Íslandi á félagslegum stuðningi og úrræðum, 2011.

Committee on the Elimination of Discrimination Against Women: General Comment No. 19, Violence Against Women, 11. fundur 1992.

Christian Tomuschat: *Human Rights, Between Idealism and Realism*, önnur útgáfa, 2008, Oxford University Press, New York.

Elísabet Karlsdóttir og Ásdís A. Arnalds: *Rannsókn á ofbeldi gegn konum: reynsla kvenna á aldrinum 18-80 ára á Íslandi*, desember 2010.

Explanatory report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, Evrópuráðið, Strasbourg 2011.

Fimmta skýrsla Íslands til mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnómáleg réttindi, apríl 2010.

Guðbjörg S. Bergsdóttir og Rannveig Þórisdóttir: *Heimilisofbeldi: ágreiningur og ofbeldi milli skyldra og tengdra eins og það birtist í gögnum lögreglu 2006-2007*, ríkislögreglustjórinn og lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu, maí 2010.

Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Iceland, Human Rights Council, A/HRC/19/13, 16 December 2011.

Skýrsla félags- og tryggingamálaráðherra um aðgerðaáætlun gegn mansali, lögð fram á 136. löggjafarþingi 2008-2009, þingskjal 754 – 440. mál.

Skýrsla velferðarráðherra um aðgerðir samkvæmt aðgerðaáætlun stjórnvalda vegna ofbeldis karla gegn konum í nánnum samböndum, 139. löggjafarþing 2010-2011, þingskjal 1214 – 695. mál.

Dómaskrá

Dómar Hæstaréttar:

Hrd. 22. september 2005 (49/2005)
Hrd. 20. desember 2007 (660/2007)
Hrd. 15. janúar 2008 (18/2008)
Hrd. 31. janúar 2008 (380/2007)
Hrd. 7. febrúar 2008 (58/2008)
Hrd. 16. október 2008 (273/2008)
Hrd. 22. janúar 2009 (527/2008)
Hrd. 28. maí 2009 (58/2009)
Hrd. 31. ágúst 2009 (481/2009)
Hrd. 8. október 2009 (129/2009)
Hrd. 12. nóvember 2009 (487/2008)
Hrd. 13. nóvember 2009 (629/2009)
Hrd. 11. febrúar 2010 (504/2009)
Hrd. 12. maí 2010 (502/2009)
Hrd. 7. apríl 2011 (570/2010)
Hrd. 14. október 2011 (557/2011)
Hrd. 21. maí 2012 (336/2012)
Hrd. 18. júní 2012 (419/2012)
Hrd. 11. október 2012 (121/2012)

Dómar Mannréttindadómstóls Evrópu:

MDE, Airey gegn Írlandi, 9. október 1979 (6289/73).
MDE, X og Y gegn Hollandi, 26. mars 1985 (8987/80).
MDE, Aydın gegn Tyrklandi, 25. september 1997 (23178/94).
MDE, M.C. gegn Búlgaríu, 4. desember 2003 (39272/98).
MDE, Kontrová gegn Slóvakíu, 31. maí 2007 (7510/04).
MDE, Bevacqua og S gegn Búlgaríu, 12. júní 2008 (71127/01).
MDE, Branko Tomasic og aðrir gegn Króatíu, 15. janúar 2009 (46598/06).
MDE, Opuz gegn Tyrklandi, 6. júní 2009 (33401/02).
MDE, E.S. og aðrir gegn Slóvakíu, 15. september 2009 (8227/04).
MDE, A gegn Króatíu, 14. október 2010 (55164/08).
MDE, Hajduová gegn Slóvakíu, 13. nóvember 2010 (2660/03).

Ákvarðanir Mannréttindadómstóls Evrópu:

MDE, H gegn Íslandi, 27. september 2011 (29785/07)

Lagaskrá

Barnaverndarlög, nr. 43/1932 (brottfallin)

Almenn hegningarlög, nr. 19/1940

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944

Lög um sálfræðinga, nr. 40/1976

Lög um aðför, nr. 90/1989

Lög um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991

Lög um kyrrrsetningu, lögbann o.fl., nr. 31/1990

Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991

Lög um meðferð einkamála, nr. 91/1991

Hjúskaparlög, nr. 31/1993

Skaðabótalög, nr. 50/1993

Lög um mannréttindasáttmála Evrópu, nr. 62/1994

Lög um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, nr. 69/1995

Læknalög, nr. 53/1998

Lög um lögmenn, nr. 77/1998

Lög nr. 94/2000 um breyting á lögum um meðferð opinberra mála og almennum hegningarlögum (nálgunarbann)

Barnaverndarlög, nr. 80/2002

Lög um útlendinga, nr. 96/2002

Barnalög, nr. 76/2003

Lög nr. 83/2005 um breyting á almennum hegningarlögum (bann við limlestingu á kynfærum kvenna)

Lög nr. 27/2006 um breyting á almennum hegningarlögum (heimilisofbeldi)

Lög nr. 61/2007 um breyting á almennum hegningarlögum (kynferðisbrot)

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

Lög um meðferð sakamála, nr. 88/2008

Lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008

Lög um nálgunarbann, nr. 122/2008

Lög nr. 115/2010 um breyting á lögum um útlendinga (hælistóm)

Lög um nálgunarbann og brottvísun af heimili, nr. 85/2011

Lög nr. 39/2012 um breyting á lögum um nálgunarbann og brottvísun af heimili (kæruheimild)

Lög nr. 58/2012 um breyting á almennum hegningarlögum (samningur Evrópuráðsins um vernd barna gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun)

Viðauki I

Yfirlitstafla sem sýnir hvaða breytingar ákvæði samningsins hafa í för með sér á íslenskum rétti og framkvæmd.

Grein	Efni	Engar breytingar	Lagabreytingar	Reglugerðarbreytingar	Breytingar á verklagi o.fl.
1	Tilgangur	x			
2	Gildissvið	x			
3	Skilgreiningar	x			
4	Grundvallarréttindi o.fl.	x			
5	Skyldur stjórnvalda	x			
6	Aðgerðir með hliðsjón af áhrifum þeirra á kynin	x			
7	Heildstæð stefna stjórnvalda	x			
8	Fjármagn	x			
9	Frjáls félagasamtök o.fl.	x			
10	Samhæfingaraðili	x			
11	Upplýsingasöfnun og rannsóknir	x			
12	Almennar skyldur	x			
13	Vitundarvakning	x			
14	Menntun				x
15	Þjálfun fagaðila	x			
16	Fyrirbyggjandi íhlutun o.fl.	x			
17	Þátttaka einkageirans og fjölmiðla				x
18	Almennar skyldur				x
19	Upplýsingar	x			
20	Almenn stuðningsþjónusta	x			

21	Aðstoð vegna kæra	x			
22	Sérstök stuðningsþjónusta	x			
23	Athvörf				x
24	Neyðarsímanúmer				x
25	Neyðarmóttökur	x			
26	Börn sem eru vitni að ofbeldi				x
27	Tilkynningar almennings				x
28	Tilkynningar fagaðila	x			
29	Málshöfðun	x			
30	Skaðabætur			x	
31	Forsjá, umgengnisréttur o.fl.	x			
32	Einkaréttarlegar afleiðingar nauðungarhjórabanda	x			
33	Andlegt ofbeldi	x			
34	Umsáturselti	x			
35	Líkamlegt ofbeldi	x			
36	Kynferðisofbeldi	x			
37	Nauðungarhjóraband		x		
38	Limlesting á kynfærum kvenna	x			
39	Nauðungarfóstureyðing og þvinguð ófrjósemisaðgerð		x		
40	Kynferðisleg áreitni	x			
41	Hlutdeild, hvatning, tilraun	x			
42	Ólíðandi réttlætning á glæpum	x			
43	Refsinæmi verknaðar	x			
44	Lögsaga		x		

45	Viðurlög	x			
46	Refsiþyngingarástæður	x			
47	Erlendir refsidómar	x			
48	Bann við sáttameðferð	x			
49	Almennar skyldur	x			
50	Viðbrögð, forvarnir og vernd	x			
51	Áhættumat og -stjórnun				x
52	Brottvísun af heimili	x			
53	Nálgunarbann	x			
54	Rannsókn og sönnunargögn	x			
55	Ex parte og ex officio málsmeðferðir				x
56	Verndarráðstafanir	x			
57	Lögfræðiaðstoð	x			
58	Fyrning brota		x		
59	Dvalarleyfi		x		
60	Hælisúmsóknir vegna kynbundins ofbeldis			x	x
61	Bann við brottvísun og endursendingu	x			
62	Meginreglur um alþjóðlega samvinnu	x			
63	Ráðstafanir v/einstaklinga í áhættu	x			
64	Miðlun upplýsinga	x			
65	Gagnavernd	x			
66	Hópur sérfræðinga (GREVIO)	x			
67	Nefnd samningsaðila	x			
68	Málsmeðferðarreglur	x			

69	Almenn tilmæli	x			
70	Páttaka þjóðþinga í eftirliti	x			
71	Tengsl við aðra alþjóðlega gærninga	x			
72	Breytingar á samningnum	x			
73	Áhrif samningsins	x			
74	Úrlausn deilumála	x			
75	Undirritun og gildistaka	x			
76	Aðild að samningnum	x			
77	Svæðisbundið gildissvið	x			
78	Fyrirvarar	x			
79	Gildi og mat á fyrirvörum	x			
80	Úrsögn	x			
81	Tilkynningar	x			

Viðauki II

Samningur Evrópuráðsins.

Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence

Preamble

The member States of the Council of Europe and the other signatories hereto,

Recalling the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5, 1950) and its Protocols, the European Social Charter (ETS No. 35, 1961, revised in 1996, ETS No. 163), the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197, 2005) and the Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (CETS No. 201, 2007);

Recalling the following recommendations of the Committee of Ministers to member States of the Council of Europe: Recommendation Rec(2002)5 on the protection of women against violence, Recommendation CM/Rec(2007)17 on gender equality standards and mechanisms, Recommendation CM/Rec(2010)10 on the role of women and men in conflict prevention and resolution and in peace building, and other relevant recommendations;

Taking account of the growing body of case law of the European Court of Human Rights which sets important standards in the field of violence against women;

Having regard to the International Covenant on Civil and Political Rights (1966), the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966), the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (“CEDAW”, 1979) and its Optional Protocol (1999) as well as General Recommendation No. 19 of the CEDAW Committee on violence against women, the United Nations Convention on the Rights of the Child (1989) and its Optional Protocols (2000) and the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006);

Having regard to the Rome Statute of the International Criminal Court (2002);

Recalling the basic principles of international humanitarian law, and especially the Geneva Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (1949) and the Additional Protocols I and II (1977) thereto;

Condemning all forms of violence against women and domestic violence;

Recognising that the realisation of *de jure* and *de facto* equality between women and men is a key element in the prevention of violence against women;

Recognising that violence against women is a manifestation of historically unequal power relations between women and men, which have led to domination over, and discrimination against, women by men and to the prevention of the full advancement of women;

Recognising the structural nature of violence against women as gender-based violence, and that violence against women is one of the crucial social mechanisms by which women are forced into a subordinate position compared with men;

Recognising, with grave concern, that women and girls are often exposed to serious forms of violence such as domestic violence, sexual harassment, rape, forced marriage, crimes committed in the name of so-called "honour" and genital mutilation, which constitute a serious violation of the human rights of women and girls and a major obstacle to the achievement of equality between women and men;

Recognising the ongoing human rights violations during armed conflicts that affect the civilian population, especially women in the form of widespread or systematic rape and sexual violence and the potential for increased gender-based violence both during and after conflicts;

Recognising that women and girls are exposed to a higher risk of gender-based violence than men;

Recognising that domestic violence affects women disproportionately, and that men may also be victims of domestic violence;

Recognising that children are victims of domestic violence, including as witnesses of violence in the family;

Aspiring to create a Europe free from violence against women and domestic violence,

Have agreed as follows:

Chapter I – Purposes, definitions, equality and non-discrimination, general obligations

Article 1 – Purposes of the Convention

1 The purposes of this Convention are to:

- a protect women against all forms of violence, and prevent, prosecute and eliminate violence against women and domestic violence;
- b contribute to the elimination of all forms of discrimination against women and promote substantive equality between women and men, including by empowering women;
- c design a comprehensive framework, policies and measures for the protection of and assistance to all victims of violence against women and domestic violence;
- d promote international co-operation with a view to eliminating violence against women and domestic violence;
- e provide support and assistance to organisations and law enforcement agencies to effectively co-operate in order to adopt an integrated approach to eliminating violence against women and domestic violence.

2 In order to ensure effective implementation of its provisions by the Parties, this Convention establishes a specific monitoring mechanism.

Article 2 – Scope of the Convention

1 This Convention shall apply to all forms of violence against women, including domestic violence, which affects women disproportionately.

2 Parties are encouraged to apply this Convention to all victims of domestic violence. Parties shall pay particular attention to women victims of gender-based violence in implementing the provisions of this Convention.

3 This Convention shall apply in times of peace and in situations of armed conflict.

Article 3 – Definitions

For the purpose of this Convention:

a “violence against women” is understood as a violation of human rights and a form of discrimination against women and shall mean all acts of gender-based violence that result in, or are likely to result in, physical, sexual, psychological or economic harm or suffering to women, including threats of such acts, coercion or arbitrary deprivation of liberty, whether occurring in public or in private life;

b “domestic violence” shall mean all acts of physical, sexual, psychological or economic violence that occur within the family or domestic unit or between former or current spouses or partners, whether or not the perpetrator shares or has shared the same residence with the victim;

c “gender” shall mean the socially constructed roles, behaviours, activities and attributes that a given society considers appropriate for women and men;

d “gender-based violence against women” shall mean violence that is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately;

e “victim” shall mean any natural person who is subject to the conduct specified in points a and b;

f “women” includes girls under the age of 18.

Article 4 – Fundamental rights, equality and non-discrimination

1 Parties shall take the necessary legislative and other measures to promote and protect the right for everyone, particularly women, to live free from violence in both the public and the private sphere.

2 Parties condemn all forms of discrimination against women and take, without delay, the necessary legislative and other measures to prevent it, in particular by:

- embodying in their national constitutions or other appropriate legislation the principle of equality between women and men and ensuring the practical realisation of this principle;
- prohibiting discrimination against women, including through the use of sanctions, where appropriate;
- abolishing laws and practices which discriminate against women.

3 The implementation of the provisions of this Convention by the Parties, in particular measures to protect the rights of victims, shall be secured without discrimination on any ground such as sex, gender, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth, sexual orientation, gender identity, age, state of health, disability, marital status, migrant or refugee status, or other status.

4 Special measures that are necessary to prevent and protect women from gender-based violence shall not be considered discrimination under the terms of this Convention.

Article 5 – State obligations and due diligence

1 Parties shall refrain from engaging in any act of violence against women and ensure that State authorities, officials, agents, institutions and other actors acting on behalf of the State act in conformity with this obligation.

2 Parties shall take the necessary legislative and other measures to exercise due diligence to prevent, investigate, punish and provide reparation for acts of violence covered by the scope of this Convention that are perpetrated by non-State actors.

Article 6 – Gender-sensitive policies

Parties shall undertake to include a gender perspective in the implementation and evaluation of the impact of the provisions of this Convention and to promote and effectively implement policies of equality between women and men and the empowerment of women.

Chapter II – Integrated policies and data collection

Article 7 – Comprehensive and co-ordinated policies

1 Parties shall take the necessary legislative and other measures to adopt and implement State-wide effective, comprehensive and co-ordinated policies encompassing all relevant measures to prevent and combat all forms of violence covered by the scope of this Convention and offer a holistic response to violence against women.

2 Parties shall ensure that policies referred to in paragraph 1 place the rights of the victim at the centre of all measures and are implemented by way of effective co-operation among all relevant agencies, institutions and organisations.

3 Measures taken pursuant to this article shall involve, where appropriate, all relevant actors, such as government agencies, the national, regional and local parliaments and authorities, national human rights institutions and civil society organisations.

Article 8 – Financial resources

Parties shall allocate appropriate financial and human resources for the adequate implementation of integrated policies, measures and programmes to prevent and combat all forms of violence covered by the scope of this Convention, including those carried out by non-governmental organisations and civil society.

Article 9 – Non-governmental organisations and civil society

Parties shall recognise, encourage and support, at all levels, the work of relevant non-governmental organisations and of civil society active in combating violence against women and establish effective co-operation with these organisations.

Article 10 – Co-ordinating body

1 Parties shall designate or establish one or more official bodies responsible for the co-ordination, implementation, monitoring and evaluation of policies and measures to prevent and combat all forms of violence covered by this Convention. These bodies shall co-ordinate the collection of data as referred to in Article 11, analyse and disseminate its results.

2 Parties shall ensure that the bodies designated or established pursuant to this article receive information of a general nature on measures taken pursuant to Chapter VIII.

3 Parties shall ensure that the bodies designated or established pursuant to this article shall have the capacity to communicate directly and foster relations with their counterparts in other Parties.

Article 11 – Data collection and research

1 For the purpose of the implementation of this Convention, Parties shall undertake to:

a collect disaggregated relevant statistical data at regular intervals on cases of all forms of violence covered by the scope of this Convention;

b support research in the field of all forms of violence covered by the scope of this Convention in order to study its root causes and effects, incidences and conviction rates, as well as the efficacy of measures taken to implement this Convention.

2 Parties shall endeavour to conduct population-based surveys at regular intervals to assess the prevalence of and trends in all forms of violence covered by the scope of this Convention.

3 Parties shall provide the group of experts, as referred to in Article 66 of this Convention, with the information collected pursuant to this article in order to stimulate international co-operation and enable international benchmarking.

4 Parties shall ensure that the information collected pursuant to this article is available to the public.

Chapter III – Prevention

Article 12 – General obligations

1 Parties shall take the necessary measures to promote changes in the social and cultural patterns of behaviour of women and men with a view to eradicating prejudices, customs, traditions and all other practices which are based on the idea of the inferiority of women or on stereotyped roles for women and men.

2 Parties shall take the necessary legislative and other measures to prevent all forms of violence covered by the scope of this Convention by any natural or legal person.

3 Any measures taken pursuant to this chapter shall take into account and address the specific needs of persons made vulnerable by particular circumstances and shall place the human rights of all victims at their centre.

4 Parties shall take the necessary measures to encourage all members of society, especially men and boys, to contribute actively to preventing all forms of violence covered by the scope of this Convention.

5 Parties shall ensure that culture, custom, religion, tradition or so-called “honour” shall not be considered as justification for any acts of violence covered by the scope of this Convention.

6 Parties shall take the necessary measures to promote programmes and activities for the empowerment of women.

Article 13 – Awareness-raising

1 Parties shall promote or conduct, on a regular basis and at all levels, awareness-raising campaigns or programmes, including in co-operation with national human rights institutions and equality bodies, civil society and non-governmental organisations, especially women’s

organisations, where appropriate, to increase awareness and understanding among the general public of the different manifestations of all forms of violence covered by the scope of this Convention, their consequences on children and the need to prevent such violence.

2 Parties shall ensure the wide dissemination among the general public of information on measures available to prevent acts of violence covered by the scope of this Convention.

Article 14 – Education

1 Parties shall take, where appropriate, the necessary steps to include teaching material on issues such as equality between women and men, non-stereotyped gender roles, mutual respect, non-violent conflict resolution in interpersonal relationships, gender-based violence against women and the right to personal integrity, adapted to the evolving capacity of learners, in formal curricula and at all levels of education.

2 Parties shall take the necessary steps to promote the principles referred to in paragraph 1 in informal educational facilities, as well as in sports, cultural and leisure facilities and the media.

Article 15 – Training of professionals

1 Parties shall provide or strengthen appropriate training for the relevant professionals dealing with victims or perpetrators of all acts of violence covered by the scope of this Convention, on the prevention and detection of such violence, equality between women and men, the needs and rights of victims, as well as on how to prevent secondary victimisation.

2 Parties shall encourage that the training referred to in paragraph 1 includes training on co-ordinated multi-agency co-operation to allow for a comprehensive and appropriate handling of referrals in cases of violence covered by the scope of this Convention.

Article 16 – Preventive intervention and treatment programmes

1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to set up or support programmes aimed at teaching perpetrators of domestic violence to adopt non-violent behaviour in interpersonal relationships with a view to preventing further violence and changing violent behavioural patterns.

2 Parties shall take the necessary legislative or other measures to set up or support treatment programmes aimed at preventing perpetrators, in particular sex offenders, from re-offending.

3 In taking the measures referred to in paragraphs 1 and 2, Parties shall ensure that the safety of, support for and the human rights of victims are of primary concern and that, where appropriate, these programmes are set up and implemented in close co-ordination with specialist support services for victims.

Article 17 – Participation of the private sector and the media

1 Parties shall encourage the private sector, the information and communication technology sector and the media, with due respect for freedom of expression and their independence, to participate in the elaboration and implementation of policies and to set guidelines and self-regulatory standards to prevent violence against women and to enhance respect for their dignity.

2 Parties shall develop and promote, in co-operation with private sector actors, skills among children, parents and educators on how to deal with the information and communications environment that provides access to degrading content of a sexual or violent nature which might be harmful.

Chapter IV – Protection and support

Article 18 – General obligations

1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to protect all victims from any further acts of violence.

2 Parties shall take the necessary legislative or other measures, in accordance with internal law, to ensure that there are appropriate mechanisms to provide for effective co-operation between all relevant state agencies, including the judiciary, public prosecutors, law enforcement agencies, local and regional authorities as well as non-governmental organisations and other relevant organisations and entities, in protecting and supporting victims and witnesses of all forms of violence covered by the scope of this Convention, including by referring to general and specialist support services as detailed in Articles 20 and 22 of this Convention.

3 Parties shall ensure that measures taken pursuant to this chapter shall:

- be based on a gendered understanding of violence against women and domestic violence and shall focus on the human rights and safety of the victim; – be based on an integrated approach which takes into account the relationship between victims, perpetrators, children and their wider social environment; – aim at avoiding secondary victimisation;
- aim at the empowerment and economic independence of women victims of violence; – allow, where appropriate, for a range of protection and support services to be located on the same premises;
- address the specific needs of vulnerable persons, including child victims, and be made available to them.

4 The provision of services shall not depend on the victim's willingness to press charges or testify against any perpetrator.

5 Parties shall take the appropriate measures to provide consular and other protection and support to their nationals and other victims entitled to such protection in accordance with their obligations under international law.

Article 19 – Information

Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that victims receive adequate and timely information on available support services and legal measures in a language they understand.

Article 20 – General support services

1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that victims have access to services facilitating their recovery from violence. These measures should include, when necessary, services such as legal and psychological counselling, financial assistance, housing, education, training and assistance in finding employment.

2 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that victims have access to health care and social services and that services are adequately resourced and professionals are trained to assist victims and refer them to the appropriate services.

Article 21 – Assistance in individual/collective complaints

Parties shall ensure that victims have information on and access to applicable regional and international individual/collective complaints mechanisms. Parties shall promote the provision of sensitive and knowledgeable assistance to victims in presenting any such complaints.

Article 22 – Specialist support services

1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to provide or arrange for, in an adequate geographical distribution, immediate, short- and long-term specialist support services to any victim subjected to any of the acts of violence covered by the scope of this Convention.

2 Parties shall provide or arrange for specialist women’s support services to all women victims of violence and their children.

Article 23 – Shelters

Parties shall take the necessary legislative or other measures to provide for the setting-up of appropriate, easily accessible shelters in sufficient numbers to provide safe accommodation for and to reach out pro-actively to victims, especially women and their children.

Article 24 – Telephone helplines

Parties shall take the necessary legislative or other measures to set up state-wide round-the-clock (24/7) telephone helplines free of charge to provide advice to callers, confidentially or with due regard for their anonymity, in relation to all forms of violence covered by the scope of this Convention.

Article 25 – Support for victims of sexual violence

Parties shall take the necessary legislative or other measures to provide for the setting up of appropriate, easily accessible rape crisis or sexual violence referral centres for victims in sufficient numbers to provide for medical and forensic examination, trauma support and counselling for victims.

Article 26 – Protection and support for child witnesses

1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that in the provision of protection and support services to victims, due account is taken of the rights and needs of child witnesses of all forms of violence covered by the scope of this Convention.

2 Measures taken pursuant to this article shall include age-appropriate psychosocial counselling for child witnesses of all forms of violence covered by the scope of this Convention and shall give due regard to the best interests of the child.

Article 27 – Reporting

Parties shall take the necessary measures to encourage any person witness to the commission of acts of violence covered by the scope of this Convention or who has reasonable grounds to believe that such an act may be committed, or that further acts of violence are to be expected, to report this to the competent organisations or authorities.

Article 28 – Reporting by professionals

Parties shall take the necessary measures to ensure that the confidentiality rules imposed by internal law on certain professionals do not constitute an obstacle to the possibility, under appropriate conditions, of their reporting to the competent organisations or authorities if they have reasonable grounds to believe that a serious act of violence covered by the scope of this Convention, has been committed and further serious acts of violence are to be expected.

Chapter V – Substantive law

Article 29 – Civil lawsuits and remedies

1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to provide victims with adequate civil remedies against the perpetrator.

2 Parties shall take the necessary legislative or other measures to provide victims, in accordance with the general principles of international law, with adequate civil remedies against State authorities that have failed in their duty to take the necessary preventive or protective measures within the scope of their powers.

Article 30 – Compensation

1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that victims have the right to claim compensation from perpetrators for any of the offences established in accordance with this Convention.

2 Adequate State compensation shall be awarded to those who have sustained serious bodily injury or impairment of health, to the extent that the damage is not covered by other sources such as the perpetrator, insurance or State-funded health and social provisions. This does not preclude Parties from claiming regress for compensation awarded from the perpetrator, as long as due regard is paid to the victim's safety.

3 Measures taken pursuant to paragraph 2 shall ensure the granting of compensation within a reasonable time.

Article 31 – Custody, visitation rights and safety

1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that, in the determination of custody and visitation rights of children, incidents of violence covered by the scope of this Convention are taken into account.

2 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the exercise of any visitation or custody rights does not jeopardise the rights and safety of the victim or children.

Article 32 – Civil consequences of forced marriages

Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that marriages concluded under force may be voidable, annulled or dissolved without undue financial or administrative burden placed on the victim.

Article 33 – Psychological violence

Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the intentional conduct of seriously impairing a person's psychological integrity through coercion or threats is criminalised.

Article 34 – Stalking

Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the intentional conduct of repeatedly engaging in threatening conduct directed at another person, causing her or him to fear for her or his safety, is criminalised.

Article 35 – Physical violence

Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the intentional conduct of committing acts of physical violence against another person is criminalised.

Article 36 – Sexual violence, including rape

1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the following intentional conducts are criminalised:

- a engaging in non-consensual vaginal, anal or oral penetration of a sexual nature of the body of another person with any bodily part or object;
- b engaging in other non-consensual acts of a sexual nature with a person;
- c causing another person to engage in non-consensual acts of a sexual nature with a third person.

2 Consent must be given voluntarily as the result of the person's free will assessed in the context of the surrounding circumstances.

3 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the provisions of paragraph 1 also apply to acts committed against former or current spouses or partners as recognised by internal law.

Article 37 – Forced marriage

1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the intentional conduct of forcing an adult or a child to enter into a marriage is criminalised.

2 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the intentional conduct of luring an adult or a child to the territory of a Party or State other than the one she or he resides in with the purpose of forcing this adult or child to enter into a marriage is criminalised.

Article 38 – Female genital mutilation

Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the following intentional conducts are criminalised:

- a excising, infibulating or performing any other mutilation to the whole or any part of a woman's labia majora, labia minora or clitoris;
- b coercing or procuring a woman to undergo any of the acts listed in point a;
- c inciting, coercing or procuring a girl to undergo any of the acts listed in point a.

Article 39 – Forced abortion and forced sterilisation

Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the following intentional conducts are criminalised:

- a performing an abortion on a woman without her prior and informed consent;
- b performing surgery which has the purpose or effect of terminating a woman's capacity to naturally reproduce without her prior and informed consent or understanding of the procedure.

Article 40 – Sexual harassment

Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that any form of unwanted verbal, non-verbal or physical conduct of a sexual nature with the purpose or effect of violating the dignity of a person, in particular when creating an intimidating, hostile, degrading, humiliating or offensive environment, is subject to criminal or other legal sanction.

Article 41 – Aiding or abetting and attempt

1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to establish as an offence, when committed intentionally, aiding or abetting the commission of the offences established in accordance with Articles 33, 34, 35, 36, 37, 38.a and 39 of this Convention.

2 Parties shall take the necessary legislative or other measures to establish as offences, when committed intentionally, attempts to commit the offences established in accordance with Articles 35, 36, 37, 38.a and 39 of this Convention.

Article 42 – Unacceptable justifications for crimes, including crimes committed in the name of so-called “honour”

1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that, in criminal proceedings initiated following the commission of any of the acts of violence covered by the scope of this Convention, culture, custom, religion, tradition or so-called “honour” shall not be regarded as justification for such acts. This covers, in particular, claims that the victim has transgressed cultural, religious, social or traditional norms or customs of appropriate behaviour.

2 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that incitement by any person of a child to commit any of the acts referred to in paragraph 1 shall not diminish the criminal liability of that person for the acts committed.

Article 43 – Application of criminal offences

The offences established in accordance with this Convention shall apply irrespective of the nature of the relationship between victim and perpetrator.

Article 44 – Jurisdiction

1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to establish jurisdiction over any offence established in accordance with this Convention, when the offence is committed:

- a in their territory; or
- b on board a ship flying their flag; or
- c on board an aircraft registered under their laws; or
- d by one of their nationals; or
- e by a person who has her or his habitual residence in their territory.

2 Parties shall endeavour to take the necessary legislative or other measures to establish jurisdiction over any offence established in accordance with this Convention where the offence is committed against one of their nationals or a person who has her or his habitual residence in their territory.

3 For the prosecution of the offences established in accordance with Articles 36, 37, 38 and 39 of this Convention, Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that their jurisdiction is not subordinated to the condition that the acts are criminalised in the territory where they were committed.

4 For the prosecution of the offences established in accordance with Articles 36, 37, 38 and 39 of this Convention, Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that their jurisdiction as regards points d and e of paragraph 1 is not subordinated to the condition that the prosecution can only be initiated following the reporting by the victim of the offence or the laying of information by the State of the place where the offence was committed.

5 Parties shall take the necessary legislative or other measures to establish jurisdiction over the offences established in accordance with this Convention, in cases where an alleged perpetrator is present on their territory and they do not extradite her or him to another Party, solely on the basis of her or his nationality.

6 When more than one Party claims jurisdiction over an alleged offence established in accordance with this Convention, the Parties involved shall, where appropriate, consult each other with a view to determining the most appropriate jurisdiction for prosecution.

7 Without prejudice to the general rules of international law, this Convention does not exclude any criminal jurisdiction exercised by a Party in accordance with its internal law.

Article 45 – Sanctions and measures

1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the offences established in accordance with this Convention are punishable by effective, proportionate and dissuasive sanctions, taking into account their seriousness. These sanctions shall include, where appropriate, sentences involving the deprivation of liberty which can give rise to extradition.

2 Parties may adopt other measures in relation to perpetrators, such as:

- monitoring or supervision of convicted persons;
- withdrawal of parental rights, if the best interests of the child, which may include the safety of the victim, cannot be guaranteed in any other way.

Article 46 – Aggravating circumstances

Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the following circumstances, insofar as they do not already form part of the constituent elements of the offence, may, in conformity with the relevant provisions of internal law, be taken into consideration as aggravating circumstances in the determination of the sentence in relation to the offences established in accordance with this Convention:

- a the offence was committed against a former or current spouse or partner as recognised by internal law, by a member of the family, a person cohabiting with the victim or a person having abused her or his authority;
- b the offence, or related offences, were committed repeatedly;
- c the offence was committed against a person made vulnerable by particular circumstances;
- d the offence was committed against or in the presence of a child;
- e the offence was committed by two or more people acting together;
- f the offence was preceded or accompanied by extreme levels of violence;
- g the offence was committed with the use or threat of a weapon;
- h the offence resulted in severe physical or psychological harm for the victim;
- i the perpetrator had previously been convicted of offences of a similar nature.

Article 47 – Sentences passed by another Party

Parties shall take the necessary legislative or other measures to provide for the possibility of taking into account final sentences passed by another Party in relation to the offences established in accordance with this Convention when determining the sentence.

Article 48 – Prohibition of mandatory alternative dispute resolution processes or sentencing

1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to prohibit mandatory alternative dispute resolution processes, including mediation and conciliation, in relation to all forms of violence covered by the scope of this Convention.

2 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that if the payment of a fine is ordered, due account shall be taken of the ability of the perpetrator to assume his or her financial obligations towards the victim.

Chapter VI – Investigation, prosecution, procedural law and protective measures

Article 49 – General obligations

1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that investigations and judicial proceedings in relation to all forms of violence covered by the scope of this Convention are carried out without undue delay while taking into consideration the rights of the victim during all stages of the criminal proceedings.

2 Parties shall take the necessary legislative or other measures, in conformity with the fundamental principles of human rights and having regard to the gendered understanding of violence, to ensure the effective investigation and prosecution of offences established in accordance with this Convention.

Article 50 – Immediate response, prevention and protection

1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the responsible law enforcement agencies respond to all forms of violence covered by the scope of this Convention promptly and appropriately by offering adequate and immediate protection to victims.

2 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the responsible law enforcement agencies engage promptly and appropriately in the prevention and protection against all forms of violence covered by the scope of this Convention, including the employment of preventive operational measures and the collection of evidence.

Article 51 – Risk assessment and risk management

1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that an assessment of the lethality risk, the seriousness of the situation and the risk of repeated violence is carried out by all relevant authorities in order to manage the risk and if necessary to provide co-ordinated safety and support.

2 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the assessment referred to in paragraph 1 duly takes into account, at all stages of the investigation and application of protective measures, the fact that perpetrators of acts of violence covered by the scope of this Convention possess or have access to firearms.

Article 52 – Emergency barring orders

Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the competent authorities are granted the power to order, in situations of immediate danger, a perpetrator of domestic violence to vacate the residence of the victim or person at risk for a sufficient period of time and to prohibit the perpetrator from entering the residence of or contacting the victim or person at risk. Measures taken pursuant to this article shall give priority to the safety of victims or persons at risk.

Article 53 – Restraining or protection orders

1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that appropriate restraining or protection orders are available to victims of all forms of violence covered by the scope of this Convention.

2 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the restraining or protection orders referred to in paragraph 1 are:

- available for immediate protection and without undue financial or administrative burdens placed on the victim;
- issued for a specified period or until modified or discharged;
- where necessary, issued on an *ex parte* basis which has immediate effect;
- available irrespective of, or in addition to, other legal proceedings;
- allowed to be introduced in subsequent legal proceedings.

3 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that breaches of restraining or protection orders issued pursuant to paragraph 1 shall be subject to effective, proportionate and dissuasive criminal or other legal sanctions.

Article 54 – Investigations and evidence

Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that, in any civil or criminal proceedings, evidence relating to the sexual history and conduct of the victim shall be permitted only when it is relevant and necessary.

Article 55 – *Ex parte* and *ex officio* proceedings

1 Parties shall ensure that investigations into or prosecution of offences established in accordance with Articles 35, 36, 37, 38 and 39 of this Convention shall not be wholly dependant upon a report or complaint filed by a victim if the offence was committed in whole or in part on its territory, and that the proceedings may continue even if the victim withdraws her or his statement or complaint.

2 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure, in accordance with the conditions provided for by their internal law, the possibility for governmental and non-governmental organisations and domestic violence counsellors to assist and/or support victims, at their request, during investigations and judicial proceedings concerning the offences established in accordance with this Convention.

Article 56 – Measures of protection

1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to protect the rights and interests of victims, including their special needs as witnesses, at all stages of investigations and judicial proceedings, in particular by:

a providing for their protection, as well as that of their families and witnesses, from intimidation, retaliation and repeat victimisation;

b ensuring that victims are informed, at least in cases where the victims and the family might be in danger, when the perpetrator escapes or is released temporarily or definitively;

c informing them, under the conditions provided for by internal law, of their rights and the services at their disposal and the follow-up given to their complaint, the charges, the general progress of the investigation or proceedings, and their role therein, as well as the outcome of their case;

d enabling victims, in a manner consistent with the procedural rules of internal law, to be heard, to supply evidence and have their views, needs and concerns presented, directly or through an intermediary, and considered;

e providing victims with appropriate support services so that their rights and interests are duly presented and taken into account;

f ensuring that measures may be adopted to protect the privacy and the image of the victim;

g ensuring that contact between victims and perpetrators within court and law enforcement agency premises is avoided where possible;

h providing victims with independent and competent interpreters when victims are parties to proceedings or when they are supplying evidence;

i enabling victims to testify, according to the rules provided by their internal law, in the courtroom without being present or at least without the presence of the alleged perpetrator, notably through the use of appropriate communication technologies, where available.

2 A child victim and child witness of violence against women and domestic violence shall be afforded, where appropriate, special protection measures taking into account the best interests of the child.

Article 57 – Legal aid

Parties shall provide for the right to legal assistance and to free legal aid for victims under the conditions provided by their internal law.

Article 58 – Statute of limitation

Parties shall take the necessary legislative and other measures to ensure that the statute of limitation for initiating any legal proceedings with regard to the offences established in accordance with Articles 36, 37, 38 and 39 of this Convention, shall continue for a period of time that is sufficient and commensurate with the gravity of the offence in question, to allow for the efficient initiation of proceedings after the victim has reached the age of majority.

Chapter VII – Migration and asylum

Article 59 – Residence status

1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that victims whose residence status depends on that of the spouse or partner as recognised by internal law, in the event of the dissolution of the marriage or the relationship, are granted in the event of

particularly difficult circumstances, upon application, an autonomous residence permit irrespective of the duration of the marriage or the relationship. The conditions relating to the granting and duration of the autonomous residence permit are established by internal law.

2 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that victims may obtain the suspension of expulsion proceedings initiated in relation to a residence status dependent on that of the spouse or partner as recognised by internal law to enable them to apply for an autonomous residence permit.

3 Parties shall issue a renewable residence permit to victims in one of the two following situations, or in both:

a where the competent authority considers that their stay is necessary owing to their personal situation;

b where the competent authority considers that their stay is necessary for the purpose of their co-operation with the competent authorities in investigation or criminal proceedings.

4 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that victims of forced marriage brought into another country for the purpose of the marriage and who, as a result, have lost their residence status in the country where they habitually reside, may regain this status.

Article 60 – Gender-based asylum claims

1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that gender-based violence against women may be recognised as a form of persecution within the meaning of Article 1, A (2), of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and as a form of serious harm giving rise to complementary/subsidiary protection.

2 Parties shall ensure that a gender-sensitive interpretation is given to each of the Convention grounds and that where it is established that the persecution feared is for one or more of these grounds, applicants shall be granted refugee status according to the applicable relevant instruments.

3 Parties shall take the necessary legislative or other measures to develop gender-sensitive reception procedures and support services for asylum-seekers as well as gender guidelines and gender-sensitive asylum procedures, including refugee status determination and application for international protection.

Article 61 – Non-refoulement

1 Parties shall take the necessary legislative or other measures to respect the principle of non-refoulement in accordance with existing obligations under international law.

2 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that victims of violence against women who are in need of protection, regardless of their status or residence, shall not be returned under any circumstances to any country where their life would be at risk or where they might be subjected to torture or inhuman or degrading treatment or punishment.

Chapter VIII – International co-operation

Article 62 – General principles

1 Parties shall co-operate with each other, in accordance with the provisions of this Convention, and through the application of relevant international and regional instruments on co-operation in

civil and criminal matters, arrangements agreed on the basis of uniform or reciprocal legislation and internal laws, to the widest extent possible, for the purpose of:

- a preventing, combating and prosecuting all forms of violence covered by the scope of this Convention;
- b protecting and providing assistance to victims;
- c investigations or proceedings concerning the offences established in accordance with this Convention;
- d enforcing relevant civil and criminal judgments issued by the judicial authorities of Parties, including protection orders.

2 Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that victims of an offence established in accordance with this Convention and committed in the territory of a Party other than the one where they reside may make a complaint before the competent authorities of their State of residence.

3 If a Party that makes mutual legal assistance in criminal matters, extradition or enforcement of civil or criminal judgments imposed by another Party to this Convention conditional on the existence of a treaty receives a request for such legal co-operation from a Party with which it has not concluded such a treaty, it may consider this Convention to be the legal basis for mutual legal assistance in criminal matters, extradition or enforcement of civil or criminal judgments imposed by the other Party in respect of the offences established in accordance with this Convention.

4 Parties shall endeavour to integrate, where appropriate, the prevention and the fight against violence against women and domestic violence in assistance programmes for development provided for the benefit of third States, including by entering into bilateral and multilateral agreements with third States with a view to facilitating the protection of victims in accordance with Article 18, paragraph 5.

Article 63 – Measures relating to persons at risk

When a Party, on the basis of the information at its disposal, has reasonable grounds to believe that a person is at immediate risk of being subjected to any of the acts of violence referred to in Articles 36, 37, 38 and 39 of this Convention on the territory of another Party, the Party that has the information is encouraged to transmit it without delay to the latter for the purpose of ensuring that appropriate protection measures are taken. Where applicable, this information shall include details on existing protection provisions for the benefit of the person at risk.

Article 64 – Information

1 The requested Party shall promptly inform the requesting Party of the final result of the action taken under this chapter. The requested Party shall also promptly inform the requesting Party of any circumstances which render impossible the carrying out of the action sought or are likely to delay it significantly.

2 A Party may, within the limits of its internal law, without prior request, forward to another Party information obtained within the framework of its own investigations when it considers that the disclosure of such information might assist the receiving Party in preventing criminal offences established in accordance with this Convention or in initiating or carrying out investigations or proceedings concerning such criminal offences or that it might lead to a request for co-operation by that Party under this chapter.

3 A Party receiving any information in accordance with paragraph 2 shall submit such information to its competent authorities in order that proceedings may be taken if they are considered appropriate, or that this information may be taken into account in relevant civil and criminal proceedings.

Article 65 – Data Protection

Personal data shall be stored and used pursuant to the obligations undertaken by the Parties under the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108).

Chapter IX – Monitoring mechanism

Article 66 – Group of experts on action against violence against women and domestic violence

1 The Group of experts on action against violence against women and domestic violence (hereinafter referred to as “GREVIO”) shall monitor the implementation of this Convention by the Parties.

2 GREVIO shall be composed of a minimum of 10 members and a maximum of 15 members, taking into account a gender and geographical balance, as well as multidisciplinary expertise. Its members shall be elected by the Committee of the Parties from among candidates nominated by the Parties for a term of office of four years, renewable once, and chosen from among nationals of the Parties.

3 The initial election of 10 members shall be held within a period of one year following the entry into force of this Convention. The election of 5 additional members shall be held following the 25th ratification or accession.

4 The election of the members of GREVIO shall be based on the following principles:

a they shall be chosen according to a transparent procedure from among persons of high moral character, known for their recognised competence in the fields of human rights, gender equality, violence against women and domestic violence, or assistance to and protection of victims, or having demonstrated professional experience in the areas covered by this Convention;

b no two members of GREVIO may be nationals of the same State;

c they should represent the main legal systems;

d they should represent relevant actors and agencies in the field of violence against women and domestic violence;

e they shall sit in their individual capacity and shall be independent and impartial in the exercise of their functions, and shall be available to carry out their duties in an effective manner.

5 The election procedure of the members of GREVIO shall be determined by the Committee of Ministers of the Council of Europe, after consulting with and obtaining the unanimous consent of the Parties, within a period of six months following the entry into force of this Convention.

6 GREVIO shall adopt its own rules of procedure.

7 Members of GREVIO, and other members of delegations carrying out the country visits as set forth in Article 68, paragraphs 9 and 14, shall enjoy the privileges and immunities established in the appendix to this Convention.

Article 67 – Committee of the Parties

1 The Committee of the Parties shall be composed of the representatives of the Parties to the Convention.

2 The Committee of the Parties shall be convened by the Secretary General of the Council of Europe. Its first meeting shall be held within a period of one year following the entry into force of this Convention in order to elect the members of GREVIO. It shall subsequently meet whenever one third of the Parties, the President of the Committee of the Parties or the Secretary General so requests.

3 The Committee of the Parties shall adopt its own rules of procedure.

Article 68 – Procedure

1 Parties shall submit to the Secretary General of the Council of Europe, based on a questionnaire prepared by GREVIO, a report on legislative and other measures giving effect to the provisions of this Convention, for consideration by GREVIO.

2 GREVIO shall consider the report submitted in accordance with paragraph 1 with the representatives of the Party concerned.

3 Subsequent evaluation procedures shall be divided into rounds, the length of which is determined by GREVIO. At the beginning of each round GREVIO shall select the specific provisions on which the evaluation procedure shall be based and send out a questionnaire.

4 GREVIO shall define the appropriate means to carry out this monitoring procedure. It may in particular adopt a questionnaire for each evaluation round, which shall serve as a basis for the evaluation procedure of the implementation by the Parties. This questionnaire shall be addressed to all Parties. Parties shall respond to this questionnaire, as well as to any other request of information from GREVIO.

5 GREVIO may receive information on the implementation of the Convention from non-governmental organisations and civil society, as well as from national institutions for the protection of human rights.

6 GREVIO shall take due consideration of the existing information available from other regional and international instruments and bodies in areas falling within the scope of this Convention.

7 When adopting a questionnaire for each evaluation round, GREVIO shall take due consideration of the existing data collection and research in the Parties as referred to in Article 11 of this Convention.

8 GREVIO may receive information on the implementation of the Convention from the Council of Europe Commissioner for Human Rights, the Parliamentary Assembly and relevant specialised bodies of the Council of Europe, as well as those established under other international instruments. Complaints presented to these bodies and their outcome will be made available to GREVIO.

9 GREVIO may subsidiarily organise, in co-operation with the national authorities and with the assistance of independent national experts, country visits, if the information gained is insufficient

or in cases provided for in paragraph 14. During these visits, GREVIO may be assisted by specialists in specific fields.

10 GREVIO shall prepare a draft report containing its analysis concerning the implementation of the provisions on which the evaluation is based, as well as its suggestions and proposals concerning the way in which the Party concerned may deal with the problems which have been identified. The draft report shall be transmitted for comments to the Party which undergoes the evaluation. Its comments shall be taken into account by GREVIO when adopting its report.

11 On the basis of all the information received and the comments by the Parties, GREVIO shall adopt its report and conclusions concerning the measures taken by the Party concerned to implement the provisions of this Convention. This report and the conclusions shall be sent to the Party concerned and to the Committee of the Parties. The report and conclusions of GREVIO shall be made public as from their adoption, together with eventual comments by the Party concerned.

12 Without prejudice to the procedure of paragraphs 1 to 8, the Committee of the Parties may adopt, on the basis of the report and conclusions of GREVIO, recommendations addressed to this Party (a) concerning the measures to be taken to implement the conclusions of GREVIO, if necessary setting a date for submitting information on their implementation, and (b) aiming at promoting co-operation with that Party for the proper implementation of this Convention.

13 If GREVIO receives reliable information indicating a situation where problems require immediate attention to prevent or limit the scale or number of serious violations of the Convention, it may request the urgent submission of a special report concerning measures taken to prevent a serious, massive or persistent pattern of violence against women.

14 Taking into account the information submitted by the Party concerned, as well as any other reliable information available to it, GREVIO may designate one or more of its members to conduct an inquiry and to report urgently to GREVIO. Where warranted and with the consent of the Party, the inquiry may include a visit to its territory.

15 After examining the findings of the inquiry referred to in paragraph 14, GREVIO shall transmit these findings to the Party concerned and, where appropriate, to the Committee of the Parties and the Committee of Ministers of the Council of Europe together with any comments and recommendations.

Article 69 – General recommendations

GREVIO may adopt, where appropriate, general recommendations on the implementation of this Convention.

Article 70 – Parliamentary involvement in monitoring

1 National parliaments shall be invited to participate in the monitoring of the measures taken for the implementation of this Convention.

2 Parties shall submit the reports of GREVIO to their national parliaments.

3 The Parliamentary Assembly of the Council of Europe shall be invited to regularly take stock of the implementation of this Convention.

Chapter X – Relationship with other international instruments

Article 71 – Relationship with other international instruments

1 This Convention shall not affect obligations arising from other international instruments to which Parties to this Convention are Parties or shall become Parties and which contain provisions on matters governed by this Convention.

2 The Parties to this Convention may conclude bilateral or multilateral agreements with one another on the matters dealt with in this Convention, for purposes of supplementing or strengthening its provisions or facilitating the application of the principles embodied in it.

Chapter XI – Amendments to the Convention

Article 72 – Amendments

1 Any proposal for an amendment to this Convention presented by a Party shall be communicated to the Secretary General of the Council of Europe and forwarded by her or him to the member States of the Council of Europe, any signatory, any Party, the European Union, any State invited to sign this Convention in accordance with the provisions of Article 75, and any State invited to accede to this Convention in accordance with the provisions of Article 76.

2 The Committee of Ministers of the Council of Europe shall consider the proposed amendment and, after having consulted the Parties to this Convention that are not members of the Council of Europe, may adopt the amendment by the majority provided for in Article 20.d of the Statute of the Council of Europe.

3 The text of any amendment adopted by the Committee of Ministers in accordance with paragraph 2 shall be forwarded to the Parties for acceptance.

4 Any amendment adopted in accordance with paragraph 2 shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of one month after the date on which all Parties have informed the Secretary General of their acceptance.

Chapter XII – Final clauses

Article 73 – Effects of this Convention

The provisions of this Convention shall not prejudice the provisions of internal law and binding international instruments which are already in force or may come into force, under which more favourable rights are or would be accorded to persons in preventing and combating violence against women and domestic violence.

Article 74 – Dispute settlement

1 The Parties to any dispute which may arise concerning the application or interpretation of the provisions of this Convention shall first seek to resolve it by means of negotiation, conciliation, arbitration or by any other methods of peaceful settlement accepted by mutual agreement between them.

2 The Committee of Ministers of the Council of Europe may establish procedures of settlement to be available for use by the Parties in dispute if they should so agree.

Article 75 – Signature and entry into force

1 This Convention shall be open for signature by the member States of the Council of Europe, the non-member States which have participated in its elaboration and the European Union.

2 This Convention is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

3 This Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which 10 signatories, including at least 8 member States of the Council of Europe, have expressed their consent to be bound by the Convention in accordance with the provisions of paragraph 2.

4 In respect of any State referred to in paragraph 1 or the European Union, which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of its instrument of ratification, acceptance or approval.

Article 76 – Accession to the Convention

1 After the entry into force of this Convention, the Committee of Ministers of the Council of Europe may, after consultation of the Parties to this Convention and obtaining their unanimous consent, invite any non-member State of the Council of Europe, which has not participated in the elaboration of the Convention, to accede to this Convention by a decision taken by the majority provided for in Article 20.d of the Statute of the Council of Europe, and by unanimous vote of the representatives of the Parties entitled to sit on the Committee of Ministers.

2 In respect of any acceding State, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

Article 77 – Territorial application

1 Any State or the European Union may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which this Convention shall apply.

2 Any Party may, at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Convention to any other territory specified in the declaration and for whose international relations it is responsible or on whose behalf it is authorised to give undertakings. In respect of such territory, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.

3 Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

Article 78 – Reservations

1 No reservation may be made in respect of any provision of this Convention, with the exceptions provided for in paragraphs 2 and 3.

2 Any State or the European Union may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, declare that it reserves the right not to apply or to apply only in specific cases or conditions the provisions laid down in:

Article 30, paragraph 2;
Article 44, paragraphs 1.e, 3 and 4;
Article 55, paragraph 1 in respect of Article 35 regarding minor offences;
Article 58 in respect of Articles 37, 38 and 39;
Article 59.

3 Any State or the European Union may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, declare that it reserves the right to provide for non-criminal sanctions, instead of criminal sanctions, for the behaviours referred to in Articles 33 and 34.

4 Any Party may wholly or partly withdraw a reservation by means of a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe. This declaration shall become effective as from its date of receipt by the Secretary General.

Article 79 – Validity and review of reservations

1 Reservations referred to in Article 78, paragraphs 2 and 3, shall be valid for a period of five years from the day of the entry into force of this Convention in respect of the Party concerned. However, such reservations may be renewed for periods of the same duration.

2 Eighteen months before the date of expiry of the reservation, the Secretariat General of the Council of Europe shall give notice of that expiry to the Party concerned. No later than three months before the expiry, the Party shall notify the Secretary General that it is upholding, amending or withdrawing its reservation. In the absence of a notification by the Party concerned, the Secretariat General shall inform that Party that its reservation is considered to have been extended automatically for a period of six months. Failure by the Party concerned to notify its intention to uphold or modify its reservation before the expiry of that period shall cause the reservation to lapse.

3 If a Party makes a reservation in conformity with Article 78, paragraphs 2 and 3, it shall provide, before its renewal or upon request, an explanation to GREVIO, on the grounds justifying its continuance.

Article 80 – Denunciation

1 Any Party may, at any time, denounce this Convention by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.

2 Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

Article 81 – Notification

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe, the non-member States which have participated in its elaboration, any signatory, any Party, the European Union, and any State invited to accede to this Convention of:

- a any signature;
- b the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
- c any date of entry into force of this Convention in accordance with Articles 75 and 76;

d any amendment adopted in accordance with Article 72 and the date on which such an amendment enters into force;

e any reservation and withdrawal of reservation made in pursuance of Article 78;

f any denunciation made in pursuance of the provisions of Article 80;

g any other act, notification or communication relating to this Convention.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Convention.

Done at [Istanbul], this [11th] day of [May 2011], in English and in French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe, to the non-member States which have participated in the elaboration of this Convention, to the European Union and to any State invited to accede to this Convention.

Appendix – Privileges and immunities (Article 66)

1 This appendix shall apply to the members of GREVIO mentioned in Article 66 of the Convention, as well as to other members of the country visit delegations. For the purpose of this appendix, the term “other members of the country visit delegations” shall include the independent national experts and the specialists mentioned in Article 68, paragraph 9, of the Convention, staff members of the Council of Europe and interpreters employed by the Council of Europe accompanying GREVIO during its country visits.

2 The members of GREVIO and the other members of the country visit delegations shall, while exercising their functions relating to the preparation and the carrying out of country visits, as well as the follow-up thereto, and travelling in connection with those functions, enjoy the following privileges and immunities:

a immunity from personal arrest or detention and from seizure of their personal baggage, and immunity from legal process of every kind in respect of words spoken or written and all acts performed by them in their official capacity;

b exemption from any restrictions on their freedom of movement on exit from and return to their country of residence, and entry into and exit from the country in which they exercise their functions, and from alien registration in the country which they are visiting or through which they are passing in the exercise of their functions.

3 In the course of journeys undertaken in the exercise of their functions, the members of GREVIO and the other members of the country visit delegations shall, in the matter of customs and exchange control, be accorded the same facilities as those accorded to representatives of foreign governments on temporary official duty.

4 The documents relating to the evaluation of the implementation of the Convention carried by members of GREVIO and other members of the country visit delegations shall be inviolable insofar as they concern the activity of GREVIO. No stoppage or censorship shall be applied to the official correspondence of GREVIO or to official communications of members of GREVIO and other members of the country visit delegations.

5 In order to secure for the members of GREVIO and the other members of the country visit delegations complete freedom of speech and complete independence in the discharge of their duties, the immunity from legal process in respect of words spoken or written and all acts done

by them in discharging their duties shall continue to be accorded, notwithstanding that the persons concerned are no longer engaged in the discharge of such duties.

6 Privileges and immunities are granted to the persons mentioned in paragraph 1 of this appendix in order to safeguard the independent exercise of their functions in the interests of GREVIO and not for their personal benefit. The waiver of immunities of the persons mentioned in paragraph 1 of this appendix shall be made by the Secretary General of the Council of Europe in any case where, in his or her opinion, the immunity would impede the course of justice and where it can be waived without prejudice to the interests of GREVIO.