Mars 2023

Fyrirkomulag þjónustu vegna ofbeldis

Skýrsla starfshóps

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

Stjórnarráð Íslands
Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið

Útgefandi:
Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið

Fyrirkomulag þjónustu vegna ofbeldis

Mars 2023

frn@frn.is

www.frn.is

Umbrot og textavinnsla:
Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið

©2023 Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið

ISBN 978-9935-513-20-5

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

Efnisyfirlit

1. Inngangur 4

2. Samantekt á niðurstöðum starfshóps 6

3. Fyrsta matsskýrsla GREVIO fyrir Ísland 8

3.1 Aðgerðir stjórnvalda gegn ofbeldi 8

4. Fyrirkomulag þjónustu við þolendur ofbeldis á hinum Norðurlöndunum 9

4.1 Danmörk 9

4.2 Finnland 10

4.3 Noregur 11

4.4 Svíþjóð 13

5. Tillögur starfshópsins 14

A. Forvarnir 14

B. Vernd og stuðningur 16

C. Saksókn 27

D. Samræmd stefnumótun 33

6. Lokaorð 39

7. Fylgigögn 40

7.1 Aðgerðaáætlanir gegn ofbeldi 40

7.2 Tilmæli GREVIO eftirlitsnefndar 40

7.3 Samráð 42

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

1. Inngangur

Istanbúlsamningurinn, samningur Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi, var undirritaður af íslenskum stjórnvöldum 11. maí 2011 og fullgiltur á Íslandi 9. maí 2018. Í samningnum er fjallað sérstaklega um skyldur samningsaðila til að tryggja vernd og stuðning gegn ofbeldi, með lagasetningu eða öðrum hætti. Istanbúlsamningurinn er fyrsti bindandi samningurinn sem tekur heildstætt á baráttunni gegn ofbeldi gegn konum en hann kveður á um réttindi þolenda og skyldur opinberra aðila til að vernda og aðstoða þær konur sem verða fyrir ofbeldi, fræða stjórnvöld og fagaðila, sinna forvörnum gegn ofbeldi og bjóða gerendum ofbeldis úrræði og meðferð.

Hér á landi eru hvorki til lög né reglugerðir sem tryggja með heildstæðum hætti vernd og stuðning við þolendur ofbeldis, né úrræði fyrir gerendur, til að koma í veg fyrir kynbundið ofbeldi og heimilisofbeldi í samræmi við ákvæði samningsins. Markmið laga um félagsþjónustu sveitarfélaga er m.a. að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi og stuðla að velferð íbúa á grundvelli samhjálpar. Ofbeldi ógnar fjárhagslegu og félagslegu öryggi þeirra sem fyrir verða. Þrátt fyrir það er ekki fjallað sérstaklega um skyldur sveitarfélaga í lögunum til að veita þolendum nauðsynlega þjónustu vegna ofbeldis, ólíkt því sem má finna í löggjöf nágrannalandanna.

Guðmundur Ingi Guðbrandsson, félags- og vinnumarkaðsráðherra, skipaði starfshóp sem falið var að skoða laga- og reglugerðarumhverfi þjónustu vegna ofbeldis og koma með tillögur um hvernig best megi tryggja þá þjónustu sem standa þarf bæði þolendum og gerendum ofbeldis til boða, með sérstöku tilliti til ákvæða Istanbúlsamningsins. Starfshópurinn hóf vinnu við skýrsluna í lok nóvember 2022 og var honum gert að eiga víðtækt samráð við sérfræðinga sem starfa og veita þjónustu á þessu sviði sem og aðra sem búa yfir reynslu og þekkingu á málaflokknum. Starfshópurinn skyldi skila tillögum til ráðherra fyrir 1. mars 2023.

Starfshópurinn var skipaður eftirfarandi fulltrúum:

Arndís Soffía Sigurðardóttir, formaður.
Drífa Jónasdóttir, tilnefnd af heilbrigðisráðuneyti.
Eygló Harðardóttir, tilnefnd af ríkislögreglustjóra.
Hjalti Ómar Ágústsson, tilnefndur af Jafnréttisstofu.
Kjartan Ólafsson, tilnefndur af dómsmálaráðuneyti.
Óli Ingi Ólason, tilnefndur af ríkissaksóknara.
Sara Lind Kristjánsdóttir, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.
Tómas Ingi Adolfsson, tilnefndur af mannréttindaskrifstofu Reykjavíkurborgar.
Þóra Kemp, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Einnig voru skipaðir varamenn og tóku eftirfarandi fulltrúar fullan þátt í vinnu starfshópsins:

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

Halldóra Dýrleifar Gunnarsdóttir, tilnefnd af mannréttindaskrifstofu Reykjavíkurborgar, sem tók sæti í hópnum þar sem Tómas Ingi var í fæðingarorlofi.
Hildur Sunna Pálmadóttir, tilnefnd af dómsmálaráðuneyti.

Starfsmaður starfshópsins var Lovísa Lilliendahl, sérfræðingur hjá félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu. Á starfstíma hópsins voru haldnir 18 stað- og fjarfundir. Eftirtaldir gestir komu á fund starfshópsins:

- Herdís Gunnarsdóttir og Íris Dögg Lárusdóttir frá Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.
- Hildur Jónsdóttir, frá Sigurhæðum.
- Hjördís Sigurbjartsdóttir, frá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu.
- Jón Þorsteinn Sigurðsson, frá Réttindagæslu fatlaðs fólks.
- Kristín Pálsdóttir og Þórunn Böðvarsdóttir, frá Rótinni.
- Linda Dröfn Gunnarsdóttir, frá Samtökum um Kvennaathvarf.
- Samráðshópur lögreglu- og félagsmálayfirvalda á Suðurnesjum.
- Starfsfólk Bjarkarhlíðar.

Starfshópurinn sendi bréf á hóp aðila sem koma að þjónustu við þolendur og gerendur ofbeldis eða koma að málaflokknum með einhverjum hætti. Með bréfinu var þeim gefinn kostur á að senda inn ábendingar og tillögur um hvernig fyrirkomulagi þjónustu vegna kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis væri best fyrir komið að þeirra mati, einnig stóð þeim til boða að koma á fund starfshópsins til að fylgja ábendingum eftir. Yfirlit yfir þá aðila má sjá í fylgiskjali. Margar góðar ábendingar bárust og nokkrir aðilar óskuðu í framhaldinu eftir fundi með starfshópnum.

Þá lét starfshópurinn útbúa sérstakt netfang, ofbeldi@frn.is, þar sem hver sem er gat komið ábendingum til starfshópsins. Enginn nýtti sér netfangið.

Í skipunarbréfi starfshópsins kemur m.a. fram að starfshópurinn hafi einnig til hliðsjónar niðurstöður greiningar á stöðu þjónustumiðstöðva sem veita þolendum ofbeldis stuðning og ráðgjöf og að gert væri ráð fyrir að niðurstöður myndu liggja fyrir í lok árs 2022. Starfshópnum voru kynnt drög að niðurstöðum greiningarinnar og svo virtist sem í meginatriðum væri samhljómur í henni með niðurstöðum skýrslu þessarar. Skýrsla um stöðu þjónustumiðstöðva lá hins vegar ekki fyrir þegar þetta er ritað.

Rétt er að vekja athygli á því að skipaður hefur verið starfshópur af dómsmálaráðherra um gerð landsáætlunar um innleiðingu Istanbúlsamningsins sem byggir á framkvæmdaáætlun fyrir árin 2020 til 2023. Hlutverk starfshópsins er að móta tímasetta landsáætlun og meta framfylgni ákvæða samningsins hér á landi. Vinna þess hóps er ekki hafin þegar þetta er ritað.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

2. Samantekt á niðurstöðum starfshóps

Þjónusta við þolendur og gerendur kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis á Íslandi er ómarkviss, ósamræmd og skortur er á gæðastjórnun og eftirliti. Nauðsynleg stefnumótun þarf að fara fram af hálfu stjórnvalda. Ákveða þarf með lögum hver beri ábyrgð á að veita viðeigandi þjónustu, skilgreina þarf í lögum hvaða þjónustu skuli veita að lágmarki og ákveða þarf hvernig skuli fjármagna þjónustuna. Samræma þarf verklag og fylgja því eftir að það sé innleitt á landsvísu. Tryggja þarf að stofnanir ríkis og sveitarfélaga og aðrir þjónustuaðilar, þ.á.m. frjáls félagasamtök, geti miðlað upplýsingum sín á milli til að tryggja gæði þjónustu, viðunandi málshraða og öryggi þolenda ofbeldis.

Með skipunarbréfi ráðherra var starfshópnum falið að skoða með hvaða hætti best megi tryggja þá þjónustu sem standa þarf bæði þolendum og gerendum ofbeldis til boða, einkum m.t.t. Istanbúlsamningsins, og hér er því sjónum beint að kynbundnu ofbeldi og heimilisofbeldi. Starfshópurinn hefur tekið saman 18 tillögur sem miða að því að tryggja þá þjónustu. Við vinnu starfshópsins var leitast við að flokka tillögurnar eftir fjórum stoðum Istanbúlsamningsins: forvarnir *(e. prevention),* vernd og stuðningur *(e. protection),* saksókn *(e. prosecution)* og samræmd stefnumótun *(e. co-ordinated policies).*

Rétt er að taka fram að tillögur starfshópsins og þær aðgerðir sem lagðar eru til munu að mörgu leyti einnig efla þjónustu við þolendur mansals og þolendur ofbeldis, sem ekki heyrir undir Istanbúlsamninginn.

Umfjöllunarefni starfshópsins, *framtíðarfyrirkomulag þjónustu vegna ofbeldis*, heyrir að meginstefnu undir IV kafla Istanbúlsamningsins um vernd og stuðning. Sumar tillögurnar fjalla beinlínis um skipulag á þjónustu vegna ofbeldis til framtíðar sem kalla á talsverðar kerfisbreytingar en aðrar tillögur varða aðgerðir sem eru einfaldari í framkvæmd. Hluti tillagnanna er á ábyrgð annarra ráðuneyta en ráðuneytis félags- og vinnumarkaðsmála. Starfshópurinn telur engu að síður mikilvægt að þær verði allar lagðar fram í skýrslunni enda verður þjónusta vegna ofbeldis aðeins bætt með þverfaglegri aðkomu ríkis, sveitarfélaga og frjálsra félagasamtaka.

Samantekt á tillögum starfshóps:

A. Forvarnir *(e. prevention)*

A.1. Fræðsluskylda verði fyrir fagaðila sem koma að þjónustu við þolendur og gerendur ofbeldis sem fellur undir Istanbúlsamninginn.

A.2. Í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga verði gerendum tryggð viðeigandi þjónusta.

B. Vernd og stuðningur *(e. protection)*

B.1. Skýrt verði í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga að sveitarfélög beri ábyrgð á að þjónusta vegna kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis sé veitt, skilgreint verði til hverra þjónustan skuli ná og kveðið á um hver þjónustan skuli vera að lágmarki.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

B.2. Í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga verði kveðið á um þverfaglegt samráð og samstarf opinberra aðila og annarra sem veita þjónustu vegna ofbeldis.

B.3. Með lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga verði sveitarfélögum gert skylt að setja sér aðgerðaáætlun um þjónustu vegna kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis.

B.4. Í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga verði sveitarfélögum, hverju fyrir sig eða fleirum í samstarfi, gert skylt að tryggja þolendum kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis aðgang að athvarfi, óháð búsetu.

B.5. Frjálsum félagasamtökum og öðrum aðilum sem veita þolendum og gerendum ofbeldis lögbundna þjónustu verði tryggð langtímafjármögnun að uppfylltum kröfum um gæðaviðmið með vísun til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og reglugerð um gæðakröfur með stoð í lögunum.

B.6. Tryggð verði ókeypis símaráðgjöf sem lágþröskuldaúrræði óháð búsetu og efnahag, allan sólarhringinn.

B.7. Ákvæðum hjúskaparlaga nr. 31/1993 um skilnað verði breytt.

B.8. Ákvæði barnalaga nr. 76/2003 verði endurskoðuð með tilliti til skuldbindinga Íslands skv. Istanbúlsamningnum.

C. Saksókn

C.1. Hlutverk réttargæslumanna verði skýrt og útvíkkað.

C.2. Skýr ákvæði um heimild til verndar vitna í ofbeldismálum verði sett í lög um meðferð sakamála nr. 88/2008.

C.3. Gefin verði út almenn fyrirmæli um vægari úrræði í tengslum við lög um nálgunarbönn og brottvísanir nr. 85/2011 og barnaverndarlög nr. 80/2002.

C.4. Kveðið verði á um hvernig ná skuli markmiðum um betrun skv. lögum um fullnustu refsinga nr. 15/2016.

D. Samræmd stefnumótun

D.1. Skylda til miðlunar upplýsinga milli stofnana og þverfaglegs samráðs til verndar og stuðnings þolendum kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis og heimildir til þess verði færð í lög.

D.2. Komið verði á fót sjálfstæðri ríkisstofnun sem fari með eftirfylgni með stefnu stjórnvalda í ofbeldismálum, greiningarvinnu, samhæfingu aðgerða, þróun verkferla ólíkra þjónustuveitenda, og þekkingaröflun og fræðslu.

D.3. Komið verði á skilvirku og samræmdu eftirliti og mati á stefnum og aðgerðum sem heyra undir Istanbúlsamninginn og framkvæmd þeirra.

D.4. Tryggð verði samræmd söfnun og úrvinnsla tölfræðiupplýsinga frá ólíkum þjónustuveitendum

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

3. Fyrsta matsskýrsla GREVIO fyrir Ísland

GREVIO, eftirlitsnefnd með innleiðingu Istanbúlsamningsins, birti fyrstu matsskýrslu sína fyrir Ísland haustið 2022. Skýrslan er mikilvægt leiðarljós við mótun framtíðarfyrirkomulags þjónustu við þolendur kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis á Íslandi. Mikinn lærdóm má jafnframt draga af sambærilegum matsskýrslum GREVIO um nágrannalöndin.

GREVIO forgangsraðar ábendingum í matsskýrslum sínum með fjórum stigvaxandi áherslum. Ábendingar GREVIO voru samtals 62 en þær ábendingar sem GREVIO taldi mest áríðandi og þörfnuðust tafalausra aðgerða íslenskra stjórnvalda til að löggjöf eða stefnumótun geti talist fullnægja kröfum Istanbúlsamningsins voru 15 talsins. Í fylgiskjali með þessari skýrslu er upptalning á þeim ábendingum sem þarfnast tafarlausra aðgerða íslenskra stjórnvalda að mati GREVIO. Nokkrar tillögur starfshópsins eru þær sömu og GREVIO telur að þarfnist tafarlausra aðgerða stjórnvalda.

3.1 Aðgerðir stjórnvalda gegn ofbeldi

Á vegum stjórnvalda hafa verið unnar skýrslur og aðgerðaáætlanir gegn hinum ýmsu birtingarmyndum ofbeldis og afleiðingum þess. Við undirbúning þeirra hefur farið fram mikil vinna við kortlagningu og greiningu á stöðu mála, iðulega í ríku samráði við hagsmunaaðila, félagasamtök og aðra aðila sem tengjast málaflokknum. Af aðgerðaáætlunum má líka draga lærdóm sem nýtist við framtíðafyrirkomulag þjónustu vegna ofbeldis.

Allur gangur hefur verið á því hvort eða hve miklu fjármagni hefur verið varið til aðgerðaáætlana til þess að tryggja framgang aðgerða og verkefna. Upplýsingar um stöðu þeirra verkefna sem kveðið er á um í aðgerðaráætlunum eru ekki auðfundnar og er heildaryfirsýn og eftirfylgni með þeim ábótavant að mati starfshópsins. Í fylgiskjali með þessari skýrslu er stutt yfirlit yfir aðgerðaáætlanir gegn helstu birtingarmyndum ofbeldis og önnur sértæk verkefni gegn ofbeldi á vegum stjórnvalda.

Reykjavíkurborg hefur unnið aðgerðaáætlun gegn ofbeldi og er hún í gildi. Samband íslenskra sveitarfélaga sendi, að beiðni starfshópsins, fyrirspurn á öll sveitarfélög til að kanna hvort sveitarfélag hafi verkferla í ofbeldismálum sem starfsfólk félagsþjónustu starfi eftir. Svarhlutfall var lágt en af þeim sem svöruðu var þriðjungur sem vann eftir sérstöku verklagi.

Í könnun sem Jafnréttisstofa sendi á sveitarfélög um jafnréttismál var spurt um það hvort sveitarfélögin hefðu gert aðgerðaáætlun gegn ofbeldi. Fimmtán sveitarfélög svöruðu því til að þau hefðu unnið slíka áætlun en starfshópurinn hefur ekki upplýsingar um hverjar þeirra eru í gildi eða hvert efni þeirra er eða var.

Akureyrarbær og Reykjavíkurborg eru þau sveitarfélög sem veitt hafa grasrótarsamtökum sem veita þjónustu við þolendur ofbeldis á landsvísu mestan stuðning, m.a. í tengslum við opnun þjónustumiðstöðva fyrir þolendur ofbeldis en stuðningur annarra sveitarfélaga virðist vera minni.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

4. Fyrirkomulag þjónustu við þolendur ofbeldis á hinum Norðurlöndunum

Í skipunarbréfi starfshópsins kemur fram að í íslenskum lögum koma hvergi fram skyldur sveitarfélaga til að veita þolendum nauðsynlega þjónustu vegna ofbeldis, ólíkt því sem finna má í löggjöf nágrannalandanna. Starfshópurinn kynnti sér laga- og reglugerðaumhverfi á hinum Norðurlöndunum en mikinn lærdóm má draga af vegferð nágrannalanda okkar í baráttunni gegn ofbeldi. Löggjöfin er sambærileg að miklu leyti og áskoranirnar gjarnan af sama meiði. Í þessum kafla er leitast við að draga fram bæði það sem hefur mælst vel fyrir og það sem betur má fara hjá hinum Norðurlöndunum sem einnig eru aðilar að Istanbúlsamningnum.

Starfshópurinn vekur jafnframt athygli á tilskipun ESB um réttindi brotaþola, en með henni eru sett lágmarksviðmið um réttindi, stuðning og vernd brotaþola *(e. The Victim Rights Directive 2012/29/EU)*. Tilskipunin styrkir til muna rétt þolenda og aðstandenda þeirra til upplýsinga, stuðnings og verndar en aðildarríki hafa valið ólíkar leiðir til innleiðingar á tilskipuninni. Reynsla annarra ríkja af innleiðingunni sýnir að ástæða er til að horfa til þess hvort innleiða megi efni tilskipunarinnar til að styrkja stöðu þolenda ofbeldis á Íslandi.

4.1 Danmörk

Fjallað er um þjónustu við þolendur ofbeldis í lögum um félagsþjónustu *(d. serviceloven)* og samkvæmt lögunum hvílir skylda á sveitarfélögum að veita þolendum ofbeldis þjónustu.

Sú þjónusta sem skal að lágmarki veita er talin upp í 109. gr. *serviceloven* og þar kemur jafnframt fram til hverra þjónustan skuli ná en hana skal veita konum sem hafa orðið fyrir ofbeldi, hótunum um ofbeldi eða sambærilegu áfalli í fjölskyldu eða nánu sambandi. Þjónustan skal líka ná til barna þeirra kvenna sem sækja þjónustuna.

Þjónusta á grundvelli *serviceloven* er einstaklingsmiðuð og hún skal jafnframt fela í sér samþættingu við annan stuðning sem þolandi fær frá sveitarfélaginu. Þjónustan felst m.a. í ráðgjöf en markmið ráðgjafarinnar er að koma í veg fyrir félagsleg vandamál og hjálpa borgurum við að takast á við þau, þar undir fellur ráðgjöf til kvenna sem hafa verið þolendur ofbeldis. Ráðgjöfin er m.a. vegna húsnæðismála, fjármála, atvinnu, skólagöngu barna eða dagvistun, heilsugæslu o.fl. Þá hvílir skylda á sveitarfélögum í Danmörku að bjóða barni sem dvelur í neyðarathvarfi sálfræðimeðferð, fjóra til tíu tíma eftir þörfum. Konur sem hafa leitað í athvarf vegna ofbeldis, hafa sætt hótunum um ofbeldi eða hafa sögu um annars konar ofbeldi í nánu sambandi eiga rétt á tíu tímum í meðferð hjá viðurkenndum sálfræðingi.

Til að auðvelda aðgengi að ráðgjöfinni hjá sveitarfélögunum hvílir lagaskylda á kvennaathvörfum, samkvæmt s*erviceloven,* að tilkynna því sveitarfélagi þar sem konan bjó síðast, að hún dvelji nú í athvarfinu. Tilkynning þarf að berast innan þriggja sólarhringa frá því að konan kom til dvalar í athvarfið. Þegar

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

sveitarfélagið hefur móttekið tilkynninguna þarf það að hafa frumkvæði að því að bjóða konunni ráðgjöf.

Ekki er gerð krafa um að ríkið eða sveitarfélög reki kvennaathvörf. Þau geta verið sett á stofn af sveitarfélagi, frjálsum félagasamtökum, trúfélögum eða fyrirtækjum. Eftirlit með þeim er á vegum þeirra stofnana sem fara með eftirlit með félagsþjónustu, en árið 2022 var farið í breytingar til að bæta eftirlit og gæði félagsþjónustu. Sveitarfélögin greiða fyrir þjónustu athvarfanna, en ríkið endurgreiðir sveitarfélögunum 50% af kostnaðinum. Þolendur sjálfir greiða lágt gjald.

Heimild til gagnkvæmrar upplýsingamiðlunar og þverfaglegs samráðs til verndar og stuðnings þolenda ofbeldis byggir á ákvæðum *serviceloven* um vernd barna gegn ofbeldi. Í 49. gr. a. er heilbrigðisstarfsmönnum, skólum, frístundaheimilum, *Familieretshuset* og stjórnvöldum (sveitarfélögum) sem vinna með börn í viðkvæmri stöðu heimilað að miðla persónuupplýsingum ef brýna nauðsyn ber til. Í 49. gr. b er sveitarfélögum, lögreglu og ákæruvaldinu heimilað að deila upplýsingum um börn og fjölskylduaðstæður þeirra ef brýn nauðsyn er á til að koma í veg fyrir ofbeldi gegn barni. Árið 2022 hófst þróunarverkefni á vegum Social- og Boligstyrelsen í samvinnu við nokkur sveitarfélög um aukna þverfaglega samvinnu til að tryggja þolendum aukna vernd.

Danska félags- og húsnæðismálastofnun *(d. Social- og Boligstyrelsen),* heyrir undir ráðuneyti félags-, húsnæðis- og öldrunarmála. Stofnunin hefur það hlutverk að vinna að ráðgjöf og þróunarmálum fyrir félagsþjónustuna, sérstaklega þegar kemur að málefnum barna og ungmenna, málefnum fatlaðs fólks og annarra viðkvæmra hópa. Stofnunin hefur það hlutverk að styðja sveitarfélögin við að veita þjónustu vegna ofbeldis en þau geta t.d. sótt þangað sérfræðiþekkingu á þessu sviði. Leiðbeiningar fyrir starfsfólk félagsþjónustu má finna á vefsíðu *Social- og Boligstyrelsen.*

Með því að fela *Social- og Boligstyrelsen* þetta hlutverk voru dönsk stjórnvöld að bregðast við hvatningu GREVIO þess efnis að fela ákveðinni stofnun hlutverk samhæfingar og eftirfylgni með aðgerðum vegna ofbeldis gegn konum. Fyrir þann tíma voru það ráðuneyti sem fylgdu eftir aðgerðaáætlunum gegn ofbeldi; annars vegar ráðuneyti jafnréttismála vegna aðgerðaáætlunar um heimilisofbeldi og ofbeldi í nánum samböndum og hins vegar ráðuneyti innflytjendamála vegna aðgerðaáætlunar gegn heiðursofbeldi og neikvæðu félagslegu taumhaldi. Þessi verkefni voru ekki fjármögnuð sérstaklega heldur fengu þau fjármuni innan fjárheimilda viðkomandi ráðuneyta.

4.2 Finnland

Í finnskum lögum um félags- og barnaverndarþjónustu *(fi. sociaalihuoltolaki)* má finna ákvæði um þjónustu velferðarsvæða en Finnlandi er skipt upp í 21 velferðarsvæði. Velferðarsvæðum er skylt að skipuleggja stuðning við daglegt líf, húsnæðisþörf og fjárhagsaðstoð, þ.m.t. vegna heimilisofbeldis og ofbeldis í nánum samböndum, annars ofbeldis, misnotkunar og vanrækslu. Í sömu

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

lögum er kveðið á um skyldu til að bregðast við þegar áföll koma upp eða til að styðja við þroska og velferð barns.

Þjónustan skal m.a. fela í sér félagsráðgjöf og stuðning, félagslega endurhæfingu, uppeldis- og fjölskylduráðgjöf, heimaþjónustu fyrir barnafjölskyldur, stuðningsþjónustu, heimahjúkrun, bráðabirgðahúsnæði, niðurgreitt húsnæði, sambýli, þjónustu í heimahúsi allan sólarhringinn, áfengis- og vímuefnameðferð o.fl.

Heilsu- og velferðarstofnun *(fi. Tietoa meistä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos - THL),* sem heyrir undir félags- og heilbrigðisráðuneytið, styður velferðarsvæðin við að veita þjónustuna, m.a. með leiðbeiningum og fræðslu, til að tryggja öryggi og vernd þolanda. Í leiðbeiningum THL til velferðarsvæðanna er lagt til að starfshópur um forvarnir gegn heimilisofbeldi sé hluti af æðsta hluta skipurits hvers velferðarsvæðis og skuli hann bera ábyrgð á undirbúningi, framkvæmd, eftirliti og skýrslugerð um árangur ofbeldisforvarna á viðkomandi velferðarsvæði.

Aðdragandi að því að lögfesta og samræma þjónustu við þolendur og gerendur ofbeldis með þessum hætti hefur verið langur og falið í sér viðtækt samráð og samstarf hinna ýmsu ráðuneyta og lykilstofnana og sveitarfélaga allt frá árinu 2008. Þessi þverfaglega vinna hefur verið leidd af *NAPE* frá árinu 2017. *NAPE* er nefnd sem hefur það skilgreinda hlutverk að vera samhæfingar-, eftirlits-, og matsaðili samkvæmt skilgreiningu 10. gr. Istanbúlsamningsins.

Eftirlitsstofnun með velferð og heilsu veitir leyfi og sinnir eftirliti með þjónustunni í samvinnu við staðbundnar eftirlitsskrifstofur.

GREVIO gagnrýndi í matsskýrslu um Finnland að aðgerðaáætlun Istanbúlsamningsins 2018 til 2021 hafi fyrst og fremst lotið að hlutverki og verkefnum stjórnvalda en horft hafi verið fram hjá mikilvægi aðkomu grasrótarsamtaka í baráttunni gegn kynbundnu ofbeldi. Til að mæta þeirri gagnrýni var sett á stofn varanlegur vinnuhópur fulltrúa frjálsra félagasamtaka sem á einnig fulltrúa í *NAPE*.

4.3 Noregur

Í lögum um félagsþjónustu, *(n. sosialtjenesteloven)* kemur fram að þjónusta við þolendur ofbeldis er að miklu leyti á ábyrgð sveitarfélaganna sbr. 3. gr. laganna.

Samkvæmt lögunum skal þjónusta þolendur ofbeldis eða þolendur vegna hótana um ofbeldi í nánum samböndum og þá þolendur sem þurfa á ráðgjöf eða öruggu, tímabundnu athvarfi að halda. Þetta á einnig við um þolendur mansals og þvingaðs hjónabands. Þjónustan skal fela í sér stuðning, ráðgjöf og aðstoð við að tengjast öðrum þjónustuaðilum. Í þjónustunni skal felast athvarf sem er opið allan sólarhringinn, allt árið um kring og býður upp á tímabundna dvöl og ráðgjöf, hvort tveggja án endurgjalds. Þjónustan skal fela í sér hjálparsíma sem er opinn allan sólarhringinn allt árið um kring þar sem fólk sem verður fyrir ofbeldi eða hótunum um ofbeldi í nánum samböndum getur fengið ráðgjöf, leiðbeiningar og aðstoð eftir að dvöl í athvarfi lýkur.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

Þjónustan skal vera einstaklingsmiðuð og skulu allir þjónustuaðilar starfa saman og deila upplýsingum svo að einstaklingar fái heildstæða og samræmda þjónustu.

Ríkið fjármagnar þjónustuna að hluta og ber m.a. að tryggja að þeir sem vinna eiga eftir lögunum hljóti nauðsynlega þjálfun og að útbúið sé fræðsluefni til leiðbeiningar fyrir starfsfólk félagsþjónustunnar. Ríkinu ber að hafa eftirlit með því að sveitarfélögin uppfylli skyldur sínar sem snúa að samstarfi þjónustuaðila, viðbragðsáætlunum og þeirri þjónustu til einstaklinga sem þeim ber að veita samkvæmt lögunum. Áherslan í eftirlitsskyldum ríkisins er lögð á að tryggja virkt samstarf milli viðbragðsaðila og að sveitarfélög fylgi lögum.

Aðgerðir í Noregi gegn kynbundnu ofbeldi og heimilisofbeldi og þjónustu við þolendur er að finna í mörgum mismunandi lagabálkum og aðgerðaáætlunum, sem heyra undir ólík ráðuneyti. Þetta fyrirkomulag veldur því að aðgerðir geta verið ómarkvissar og brotakenndar þar sem yfirsýn og samhæfingu aðgerða skortir. Í matsskýrslu GREVIO um Noreg frá nóvember 2022 voru norsk stjórnvöld eindregið hvött til að bæta úr þessu og vinna heildstæða stefnumótun og tryggja samræmd viðbrögð við öllum tegundum ofbeldis gegn konum. Nýjustu aðgerðaáætlun norskra stjórnvalda til að koma í veg fyrir ofbeldi í nánum samböndum er sérstaklega ætlað að koma til móts við þessar ábendingar GREVIO. Þar er m.a. lögð sérstök áhersla á heildstæða nálgun og að skoða að setja á fót, eða tilnefna, stofnun sem sér um eftirlit skv. 10. gr. Istanbúlsamningsins.

Í Noregi hafa verið gerðar talsverðar breytingar á lögum til að skerpa á samstarfi og miðlun upplýsinga á milli athvarfa, annarra félagasamtaka og stofnana sem koma með einum eða öðrum hætti að þjónustu við þolendur ofbeldis. GREVIO lagði þunga áherslu á að norsk stjórnvöld tryggðu að skylda fagaðila til að tilkynna ofbeldi til lögreglu eða félagsmálayfirvalda væri alltaf háð því að þolandi veiti fyrir því fullt og upplýst samþykki eftir að hafa fengið upplýsingar um hvað það þýðir.

Samkvæmt lögum um athvörf *(n. krisesenterloven)* er það á ábyrgð sveitarfélaga að fjármagna starfsemi athvarfa. GREVIO gagnrýndi að sveitarfélögum væri gefið mikið svigrúm í þessum efnum og engin lágmarksupphæð tekin fram sem veita bæri í úrræðið. Þetta þýði m.a. að fjárframlög eru mjög mismunandi milli sveitarfélaga og framlög geta breyst mikið frá ári til árs.

Krisesenterloven er lagaumgjörð um samstarf þeirra aðila sem sinna þjónustu við þolendur ofbeldis. Lögin leggja einnig þá skyldu á sveitarfélög að tryggja samstarf athvarfanna og annarra þjónustuaðila eftir að dvöl í athvarfi lýkur. Hins vegar er ekki skilgreint hvernig það samstarf eigi að fara fram. GREVIO hefur því hvatt til að sköpuð verði formleg umgjörð um samvinnu og samhæfingu á milli opinberra aðila og félagasamtaka sem sjá um þjónustu, m.a. með lagabreytingum, til að tryggja aðkomu allra aðila.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

4.4 Svíþjóð

Þjónusta við þolendur ofbeldis í Svíþjóð hvílir að mestu á herðum sveitarfélaga og sýslna *(s. kommuner og regioner)* og er réttindum þeirra og skyldum gerð skil í sveitarstjórnarlögum *(s. kommunallag)*. Skyldur sveitarfélaganna gagnvart þolendum kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis má helst finna í lögum um félags- og velferðarþjónustu *(s. socialtjänstlag)* og reglugerðum sem eiga stoð í lögunum. Löggjöfin í Svíþjóð um ofbeldi karla gegn konum *(mäns våld mot kvinnor)* og þjónustu við þolendur kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis er einfaldari en t.d. í Noregi auk þess sem ein stefna er í Svíþjóð sem miðar að því að fyrirbyggja og berjast gegn ofbeldi karla gegn konum.

Stjórnsýslustofnun, *(s. Socialstyrelsen),* heyrir undir félags- og heilbrigðismálaráðuneytið *(s. socialdepartementet)* og fer með stjórnsýslu fyrir starfsemi sem tengist heilbrigðis- og læknisþjónustu, tannlækningum og félagsþjónustu, ásamt gagnasöfnun, þekkingaröflun, fræðslumálum og þróun þjónustunnar með vísindi og gagnreynda þekkingu að leiðarljósi. Meðal verkefna *Socialstyrelsen* er að setja bindandi reglur og tilmæli um framkvæmd laga og reglugerða um velferðarþjónustu, þróa verklag og ferla, og vera stjórnvöldum til ráðgjafar.

Þann 1. nóvember 2022 tóku gildi nýjar reglur frá *Socialstyrelsen*, HSLF-FS 2022:39 um ofbeldi í nánum samböndum, sem skýra nánar hlutverk og ábyrgð félagsmála-, heilbrigðis- og tannheilsuyfirvalda sem kveðið er á um í lögum og reglugerðum um starfsemi þeirra. Reglurnar auka til muna heimildir til að miðla upplýsingum milli þeirra stofnana sem heyra undir stofnunina.

Þar kemur m.a. fram hvaða þjónustu beri að veita þolendum ofbeldis. Ráðlagt er að í þjónustu fyrir fullorðna sem hafa orðið fyrir ofbeldi skuli m.a. felast veiting upplýsinga og ráðgjöf, aðstoð við að útvega húsnæði til lengri tíma og aðstoð við að tengjast öðrum þeim yfirvöldum og félagasamtökum sem þörf er á. Veita ber börnum, sem hafa þolað ofbeldi eða orðið vitni að ofbeldi, vernd, ráðgjöf, stuðning, og umönnun og meðferð í samræmi við áhættumat.

Samkvæmt fyrrgreindum reglum *Socialstyrelsen* ber einnig að veita gerendum aðstoð með stuðningssamtölum, upplýsingum og fræðslu um ofbeldi og aðra misnotkun, meðferðarúrræðum, stuðningi við uppeldi, stuðningi vegna félagslegra vandamála, t.d. fíknar, fjármála, húsnæðis og atvinnu, og aðstoð við að tengjast heilsugæslunni.

Svíþjóð hefur nýlega komið á fót Jafnréttisstofu *(s. Jämställdhetsmyndigheten),* sem m.a. skal fylgja eftir stefnum og áætlunum stjórnvalda í jafnréttismálum almennt, og sinnir m.a. samhæfingu, framkvæmd og greiningum á árangri aðgerða í jafnréttismálum, þ.á m. aðgerðum og ráðstöfunum til að berjast gegn öllum birtingarmyndum ofbeldis sem falla undir gildissvið Istanbúlsamningsins eins og 10. gr. hans kveður á um.

Eftirlit með starfsemi þjónustuaðila í heilbrigðis- og félagsþjónustu er á hendi IVO *(s. Inspektionen för vård och omsorg)* sem einnig tekur við kvörtunum og ábendingum um þjónustuna.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

5. Tillögur starfshópsins

Eins og áður kom fram verða tillögur starfshópsins flokkaðar eftir fjórum stoðum Istanbúlsamningsins: forvarnir, vernd og stuðningur, saksókn, og samræmd stefnumótun. Sérstaklega er tekið fram ef tillaga starfshópsins fellur undir eina þeirra ábendinga þar sem GREVIO telur að íslensk stjórnvöld þurfi að grípa til tafarlausra aðgerða til að uppfylla kröfur Istanbúlsamningsins.

Þegar vísað er til þess í tillögum starfshópsins *að lögfesta, setja í lög eða að skylda* þá tekur nefndin ekki afstöðu til þess með hvaða hætti það er gert. Í einhverjum tilvikum getur útgáfa reglugerða verið nægileg ráðstöfun og í einhverjum tilvikum gæti þurft breytingar á lögum.

Þegar vísað er til *þjónustuveitenda* og *fagaðila* í tillögum starfshópsins er vísað til allra þeirra aðila sem fjalla um mál þolenda kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis. Það á við hvort sem það eru stofnanir ríkisins, svo sem lögregla og sýslumenn, stofnanir sveitarfélaga, svo sem félagsþjónustur og barnavernd, frjáls félagasamtök eða aðrir sem veita þjónustu vegna ofbeldis.

A. Forvarnir

A.1. Fræðsluskylda verði fyrir fagaðila sem koma að þjónustu við þolendur og gerendur ofbeldis sem fellur undir Istanbúlsamninginn.

Markmið: Tryggja að fagaðilar búi yfir nauðsynlegri þekkingu um ofbeldi og áhrif þess á þau mál sem þeir fjalla um.

Ábyrgð: Ný stofnun, sjá nánar D.2., ber ábyrgð á öflun og aðgengi að fræðsluefni og að veita fræðsluna sé þess óskað. Stofnunin skal leggja mat á hvaða fræðslu fagaðilar þurfi að undirgangast að lágmarki hverju sinni og ákveða hver tíðni hennar skuli vera í samráði við samstarfsaðila.

Dæmi um samstarfsaðila: Hlutaðeigandi ráðuneyti, Jafnréttisstofa, félagasamtök sem veita þolendum ofbeldis þjónustu, sveitarfélög, háskólar, Mennta- og starfsþróunarsetur lögreglu og dómstólasýslan.

GREVIO hvetur til tafarlausra aðgerða: Fræðslu um orsakir, eðli, einkenni og afleiðingar ofbeldis til fagaðila er ábótavant að mati GREVIO sem telur að tafarlausra aðgerða sé þörf af hálfu íslenskra stjórnvalda. Nánari umfjöllun um ábendingar GREVIO er í fylgiskjali.

Greinargerð

Starfshópurinn leggur til að sérstakri stofnun, sjá lið D.2., verði falið það hlutverk með lögum að afla og útbúa viðeigandi fræðsluefni fyrir alla fagaðila sem veita þjónustu vegna kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis eða vinna með önnur mál þar sem ofbeldi getur komið við sögu. Stofnunin hafi jafnframt það lögbundna hlutverk að annast fræðslu, t.d. með námskeiðahaldi fyrir fagaðila sé þess óskað, að ákveða hvað teljist vera lágmarksfræðsla hverju sinni, og ákveða hver tíðni fræðslu skuli vera í samráði við samstarfsaðila. Þá skal stofnunin veita fagaðilum fræðslu til að

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

geta innleitt í starfsemi sinni verklag sem miðar að skimun fyrir ofbeldi og gerð áhættumats á ofbeldi.

Ólík áhersla er lögð á það hjá þeim fjölmörgu stofnunum og félagasamtökum sem veita þjónustu vegna ofbeldis að fagaðilar undirgangist fræðslu um þau áhrif sem ofbeldi geti haft á mál sem þeim er falið að vinna. Viðeigandi fræðsla um ofbeldismál þarf að vera aðgengileg fyrir fagaðila, bæði hjá ríki og sveitarfélögum, á stjórnsýslustigi og dómsstigi og hjá frjálsum félagasamtökum sem veita þjónustu fyrir þolendur og gerendur.

Til að leggja aukinn þunga á mikilvægi fræðsluskyldu leggur starfshópurinn til að það verði eitt skilyrða fyrir útgáfu leyfis og/eða fjármögnunar að starfsfólk félagasamtaka eða annarra aðila sem veita þjónustu vegna ofbeldis undirgangist viðeigandi fræðslu hjá framangreindri stofnun með reglubundnum hætti eða sýni fram á að það búi yfir þeirri þekkingu sem krafist er.

Í aðgerðaáætlunum sveitarfélaga, sjá nánar lið B.3, skal m.a. koma fram að þjónustustofnanir skuli innleiða verklag sem felur í sér að fagaðilum sem annast þjónustu vegna kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis sé gert skylt að undirgangast fræðslu um ofbeldi með reglubundnum hætti.

Ráðuneyti þeirra stofnana, sem veita þjónustu vegna ofbeldis eða þeirra stofnana þar sem fagaðilar taka ákvarðanir eða annast viðtöl, skýrslutökur eða fyrirtökur í málum þar sem ofbeldi getur haft áhrif á málsmeðferð, skyldi undirstofnanir til að innleiða verklag þar sem fagfólk skuli undirgangast fræðslu um kynbundið ofbeldi og heimilisofbeldi með reglubundnum hætti. Hvert ráðuneyti ber sjálft ábyrgð á að fagaðilar innan stjórnarráðsins undirgangist reglubundna fræðslu með sama hætti.

Dómsstólasýslan geri reglubundna fræðslu um ofbeldismál, líkt og að framan greinir, hluta af skipulagðri símenntun dómara sbr. 2. tl. 8. gr. laga um dómstóla nr. 50/2016.

Eftirlit með að fræðsluskylda og gæðakröfur séu uppfylltar af þjónustuveitendum fer fram af óháðri stofnun, sjá D.3.

GREVIO bendir á í matsskýrslu um Ísland að það vanti upp á reglulega símenntun, þjálfun fyrir fagaðila og að regluleg fræðsla um ofbeldismál sé gerð að skyldu. Fræðslan þurfi að ná til þjálfunar við að greina ofbeldi í nánum samböndum (m.a. ofbeldishringurinn), hún þurfi að fjalla um nauðsyn þess að vernda börn sem eru í hættu á að verða fyrir ofbeldi og að fræðslu skorti um annað lítt þekktara ofbeldi, s.s. nauðungarhjónabönd, þvingað þungunarrof, þvingaðar ófrjósemis-aðgerðir, limlestingar á kynfærum kvenna og kynbundið ofbeldi og mismunun. Nánari umfjöllun um ábendingar GREVIO eru í fylgiskjali.

A.2. Í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga verði gerendum tryggð viðeigandi þjónusta.

Markmið: Að koma í veg fyrir ofbeldisbrot með viðeigandi þjónustu við gerendur.

Ábyrgð: Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

Dæmi um samstarfsaðila: Sveitarfélög, ríkislögreglustjóri, Fangelsismálastofnun, ný stofnun, sjá D.2., og aðrir aðilar sem veita þjónustu vegna ofbeldis.

Greinargerð

Starfshópurinn leggur til að með lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga beri sveitarfélög ábyrgð á að gerendum verði veitt viðeigandi þjónusta og að með lögunum verði jafnframt kveðið á um hvaða þjónustu skuli veita að lágmarki. Sveitarfélögum verði heimilt að sækja viðeigandi þjónustu til frjálsra félagasamtaka eða annarra aðila sem veita þjónustu vegna ofbeldis. Efla þarf samstarf félagsþjónustu og Fangelsismálastofnunar vegna þjónustu við gerendur í málum er varða kynbundið ofbeldi og heimilisofbeldi eftir að afplánun lýkur.

Í matsskýrslu GREVIO um Noreg er sérstaklega minnst á símaþjónustu sem kallast *„Það er til hjálp“ (n. Det finnes hjelp)*, sem rekin er af heilbrigðisráðuneytinu. Í Svíþjóð, líkt og í Noregi, er boðið upp á hjálparsíma sem Karolinska sjúkrahúsið hefur umsjón með. Karlmenn sem eru í hættu á að brjóta af sér kynferðislega geta hringt nafnlaust og fengið aðstoð. Nánari umfjöllun um símaþjónustu fyrir þolendur og gerendur er að finna í kafla B.6.

Einnig er fjallað um þjónustu við gerendur samkvæmt lögum um fullnustu refsinga nr. 15/2016 í kafla C.4.

Starfsfólk sem veitir gerendum ráðgjöf eða meðferð skal hafa uppfyllt fræðsluskyldu sem ný stofnun, sjá D.2., hefur metið fullnægjandi. Eftirlit, sjá D.3., hafi það hlutverk að gera greiningu á áhrifum úrræða fyrir gerendur á hverjum tíma.

B. Vernd og stuðningur

B.1. Skýrt verði í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga að sveitarfélög beri ábyrgð á að þjónusta vegna kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis sé veitt, skilgreint verði til hverra þjónustan skuli ná og kveðið á um hver þjónustan skuli vera að lágmarki.

Markmið: Að tryggja að þolendur kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis fái viðeigandi þjónustu.

Ábyrgð: Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti.

Dæmi um samstarfsaðila: Innviðaráðuneyti, sveitarfélög, ný stofnun, sjá D.2., frjáls félagasamtök og aðrir sem veita þjónustu vegna kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis.

Greinargerð

Félagsþjónusta sveitarfélaga starfar samkvæmt lögum nr. 40/1991 með síðari breytingum. Markmið laganna er meðal annars að sveitarfélög tryggi fjárhagslegt og félagslegt öryggi og stuðli að velferð íbúa á grundvelli samhjálpar. Skal það meðal annars gert með því að bæta lífskjör þeirra sem

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

standa höllum fæti, að tryggja þroskavænleg uppeldisskilyrði barna og ungmenna og að grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir félagsleg vandamál.

Ofbeldi er ekki nefnt sérstaklega í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 og engar lagalegar kröfur eru til um verkferla í slíkum málum. Þetta leiðir til þess að ósamræmi er á milli landshluta hvað varðar viðbrögð og verklag í ofbeldismálum þar sem fullorðnir einstaklingar eiga í hlut.

Þrátt fyrir að ofbeldi sé ekki nefnt sérstaklega í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaganna má segja að ofbeldi í nánum samböndum hafi beina skírskotun í þessi ákvæði laganna og tengist beint inn í félagsþjónustu sveitarfélaganna. Þegar fólk býr við ofbeldi nýtur það ekki félagslegs öryggis og börn búa ekki við þroskavænleg uppeldisskilyrði þegar þau búa á heimili þar sem ofbeldi er beitt eða þau verða vitni að heimilisofbeldi. Ef svo er þá er um félagslegt vandamál að ræða sem þarf að grípa inn í.

Allur gangur er á því hvort félagsþjónustur sveitarfélaga nefni kynbundið ofbeldi og heimilisofbeldi í reglum sínum eða ekki. Hjá sumum sveitarfélögum liggur það t.d. skýrt fyrir hvort félagsþjónusta aðstoði þolendur eða gerendur með greiðslu sérfræðiviðtala þegar slík mál koma upp á meðan reglur annarra sveitarfélaga gera það ekki.

Forsenda þess að unnt sé að skipuleggja þjónustu vegna kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis er að ákveða hver beri ábyrgð á að hún sé veitt. Starfshópurinn leggur til víðtækt hlutverk sveitarfélaga við að tryggja þolendum og gerendum viðeigandi einstaklingsmiðaða þjónustu, og að hlutverk þeirra verði útfært nánar og skýrt í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga skuli kveða á um að það sé á ábyrgð sveitarfélaga að viðeigandi þjónusta verði veitt. Jafnframt verði skilgreint í lögunum hverjir teljast vera þolendur og gerendur, þ.e.a.s. til hverra þjónustan skuli ná. Þá þarf að skilgreina í lögunum hvaða þjónustu skuli veita ólíkum þjónustuþegum að lágmarki. Starfshópurinn leggur til að litið verði til þeirrar þjónustu sem veita skal að lágmarki á hinum Norðurlöndunum og lýst er í kafla 3 hér að framan.

B.2. Í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga verði kveðið á um þverfaglegt samráð og samstarf opinberra aðila og annarra sem veita þjónustu vegna ofbeldis.

Markmið: Að auka öryggi fólks með samvinnu og samræmdu verklagi, sjá einnig umfjöllun í D.1 um upplýsingamiðlun.

Ábyrgð: Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti.

Dæmi um samstarfsaðila: Sveitarfélög, heilbrigðisyfirvöld, Ríkislögreglustjóri, ný stofnun, sjá D.2., frjáls félagasamtök.

Greinargerð

Tryggja þarf að barnavernd og félagsþjónusta geti unnið náið saman að því að styðja börn og fjölskyldur þeirra sem búa við ofbeldi, þ.m.t. með gagnkvæmri miðlun upplýsinga og þverfaglegu samstarfi sín á milli og við

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

aðrar lykilstofnanir í lífi barna, þ.m.t. skóla, heilbrigðisstofnanir og lögreglu, sjá tillögu D.1.

Víðsvegar um landið hefur verið komið á samstarfsvettvangi á milli félagsþjónustu, lögreglu og í einhverjum tilfellum annarra viðbragðsaðila með það að markmiði að vinna gegn ofbeldi. Útfærslur á samstarfi og verklagi viðbragðsaðila geta verið mismunandi á milli landssvæða. Sum landssvæði eru komin lengra en önnur í þróun á verklagi og hafa sett upp sameiginlega verkferla þar sem hver starfsstétt hefur hlutverki að gegna þegar kemur að viðbrögðum og eftirfylgd ofbeldismála. Þá eru einnig dæmi um að samstarfsaðilar séu með reglulega teymisfundi til þess að tryggja betur viðeigandi málsmeðferð og eftirfylgd.

Mikilvægt er að formgert sé heildstætt og samræmt verklag á landsvísu í málum er varða kynbundið ofbeldi og heimilisofbeldi sem tryggir samvinnu þvert á þau kerfi sem koma að þeim málum. Með verkferlum þarf að vera skýrt hvert hlutverk hverrar starfstéttar er, hver ber ábyrgð á samstarfinu, og hvernig miðlun gagna og upplýsingaflæði verði háttað. Þá þarf að útfæra kröfur um verklag um skimun fyrir ofbeldi og gerð áhættumats.

Með lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna nr. 86/2021 var markmiðið m.a. að veita foreldrum og börnum sem á þurfa að halda aðgang að samþættri þjónustu við hæfi án hindrana. Lögin hrinda hins vegar ekki úr vegi ákvæðum annarra laga um þagnarskyldu og vernd persónuupplýsinga auk þess sem samþætting þjónustu er ekki skilyrðislaus. Starfshópurinn telur að ganga verði lengra í að tryggja samráð og samstarf þeirra sem veita þjónustu vegna ofbeldis með viðeigandi breytingum á lögum.

B.3. Með lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga verði sveitarfélögum gert skylt að setja sér aðgerðaáætlun um þjónustu vegna kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis.

Markmið: Að sveitarfélög vinni greiningarvinnu og hafi skýra stefnu hvað varðar þjónustu fyrir þolendur ofbeldis og að henni sé fylgt eftir innan stjórnkerfisins.

Ábyrgð: Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti.

Dæmi um samstarfsaðila: Sveitarfélög, Jafnréttisstofa, ný stofnun, sjá D.2., frjáls félagasamtök og aðrir sem veita þjónustu vegna ofbeldis.

Greinargerð

Lagaskylda verði lögð á sveitarfélög, ein eða í samstarfi fleiri sveitarfélaga, að gera aðgerðaáætlun vegna þjónustu fyrir þolendur ofbeldis. Í aðgerðaáætlun þarf að koma fram hvernig sveitarfélag hyggst uppfylla þær kröfur sem til þess eru gerðar skv. lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, m.a. um þjónustu við þolendur, gerendur og fræðslu til þjónustuveitenda.

B.4. Í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga verði sveitarfélögum, hverju fyrir sig eða fleirum í samstarfi, gert skylt að tryggja þolendum heimilisofbeldis aðgang að athvarfi, óháð búsetu.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

Markmið: Að tryggja þolendum, sem búa við heimilisofbeldi, leið út úr ofbeldisaðstæðum og veita þeim öruggt skjól.

Ábyrgð: Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti.

Dæmi um samstarfsaðila: Sveitarfélög, frjáls félagasamtök og aðrir aðilar sem veita þjónustu vegna ofbeldis.

Greinargerð

Hvergi er í lögum kveðið á um hver beri ábyrgð á því að þolendur heimilisofbeldis geti leitað í athvarf. Starfshópurinn leggur til að í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga verði kveðið á um það að einstök sveitarfélög, eða fleiri í samstarfi, skuli tryggja aðgang að athvarfi, óháð búsetu. Í lögunum þarf að skilgreina hvaða skilyrði úrræði þurfa að uppfylla til að teljast athvörf og hvaða þjónustu beri að veita þar að lágmarki. Starfshópurinn leggur áherslu á að við þá vinnu sé tekið tillit til mismunandi þarfa þolenda, s.s. kvenna í neyslu eða vændi og heimilislausra kvenna.

Þolendur heimilisofbeldis eru í mjög viðkvæmri stöðu, hvort sem um er að ræða fullorðna eða börn sem verða fyrir eða verða vitni að ofbeldi. Lykilatriði er að til staðar séu úrræði sem gera þolendum kleift að komast úr ofbeldisaðstæðum og að þau úrræði séu vel kynnt. Gert er ráð fyrir að sveitarfélög geti sameinast um úrræði og að rekstur úrræða þurfi ekki að vera á höndum sveitarfélaganna sjálfra, heldur aðeins að þau tryggi aðgang að úrræðum.

Í kafla B.5. er rakið að Samtök um Kvennaathvarf reki athvarf fyrir konur í Reykjavík og á Akureyri. Þar að auki eru rekin neyðarskýli fyrir heimilislausa í Reykjavík, tvö fyrir karla og eitt fyrir konur. Það er mat GREVIO, í grunnmatsskýrslu eftirlitsnefndarinnar um Ísland, að fjölga þurfi athvörfum á Íslandi þannig að þetta neyðarúrræði sé til staðar víðar um landið, og er þá sérstaklega vísað til Suður- og Austurlands. Í matsskýrslu GREVIO fyrir Ísland er miðað við að eitt athvarf sé til staðar fyrir hverja 10.000 íbúa eða eftir þörfum en það er í samræmi við það sem kemur fram í gæðahandbók Evrópuráðsins um rekstur athvarfa fyrir þolendur ofbeldis *(Quality guidelines for shelters for victims of violence agains women and domestic violence).*

Undir vinnu starfshópsins hefur komið fram að ekki er mikil aðsókn í kvennaathvarf á Akureyri og því telur starfshópurinn það ekki vera skýra forsendu né að sýnt hafi verið fram á þörf á því að halda úti athvörfum víðar um landið með sambærilegum hætti. Sveitarfélög skulu bera ábyrgð á því, ein eða í samstarfi, að tryggja að þolendur komist í skjól, þar til hægt er að koma þeim í búsetuúrræði til lengri tíma. Sveitarfélög geta jafnframt leitað til félagasamtaka eða annarra aðila til að veita aðra þjónustu, t.d. til að veita þolendum ráðgjöf ýmist með símaþjónustu eða viðtölum þar sem ráðgjafar mæta til þolanda.

Ýmsar leiðir eru færar við að lögfesta ábyrgð á að úrræðið sé fyrir hendi en ólíkar útfærslur og fyrirkomulag á hinum Norðurlöndunum verður rakið hér á eftir. Ein þeirra leiða sem fær er við útfærslu á þjónustunni er að grundvallarskilgreiningar verði færðar í lög um félagsþjónustu sveitarfélaga. Þá megi sveitarfélögin samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

aðeins sækja þjónustu til þeirra athvarfa sem fullnægja gæðakröfum sem eru nánar útfærðar með stoð í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Að lokum má bæta við því skilyrði að aðeins þau athvörf sem uppfylli gæðakröfur fái fjármagn frá ríkinu.

Í Noregi eru sérstök lög um neyðarathvörf *(n. krisesenterloven)* en þar kemur fram að sveitarfélög eru ábyrg fyrir því að þjónustan sé fagleg og starfsemin sé samkvæmt lögunum. Þjónustan á að vera sérstaklega miðuð að börnum og þeirra þörfum, m.t.t. laga um réttindi barna. Starfsfólk skal hafa hæfni til að sinna þörfum þolenda en ráðuneytið setur í framhaldinu reglugerð um hæfni starfsmanna. Veita skal túlkaþjónustu, athvörfin skulu vera opin allan sólarhringinn, hægt er að óska eftir dvöl án tilvísunar og þagnarskylda skal ríkja nema ef heilsu og/eða lífi er stefnt í hættu. Sveitarfélagið skal tryggja að neyðarathvarfið taki þátt í samstarfi við aðrar þjónustustofnanir til að tryggja að þolendur fái heildstæða þjónustu.

Í Svíþjóð er löng hefð fyrir kvennaathvörfum reknum af félagasamtökum og hafa þau gegnt mikilvægu hlutverki í að gera sveitarfélögum kleift að veita þá þjónustu sem þeim ber lögum samkvæmt. Kvennaathvörf á vegum félagsamtaka hafa að miklu leyti verið fjármögnuð af ríki og sveitarfélögum en að mestu rekin af félagasamtökum (57%), sum eru einkarekin (37%) og önnur eru rekin af sveitarfélögunum (9%). Ný reglugerð *Socialstyrelsen* um skilyrði sem kvennaathvörf og félagasamtök, sem reka þjónustu fyrir þolendur kynbundins ofbeldis, þurfa að uppfylla tók gildi um síðustu áramót, en að öðru leyti er rekstrarform og þjónusta þeirra ekki fest í lög og getur verið mikill munur á rekstrarformi, uppbyggingu og þjónustu milli athvarfa. Samkvæmt aðgerðaáætlun um forvarnir og þjónustu vegna kynbundins ofbeldis, stendur til að leggja fram lagafrumvarp um að setja skilgreiningu á *„skyddat boende“* inn í lög um félags- og velferðarþjónustu þar sem athvörf yrðu leyfisskyld og þyrftu að uppfylla ákveðin skilyrði.

Árið 2015 tóku gildi lög um endurgreiðslu ríkisins vegna þjónustu neyðarathvarfa nr. 1354/2014. Markmið laganna er að aðgengi að góðri þjónustu neyðarathvarfa á landsvísu sé tryggð fyrir þau sem hafa orðið fyrir heimilisofbeldi eða búa við hótun um slíkt. Gerð er krafa um þjálfun starfsfólks og er í gildi reglugerð um hvernig þjálfuninni skuli háttað. Finnska velferðarstofnunin THL gaf út leiðbeiningar til neyðarathvarfa um þjónustuna árið 2013. Einnig hefur verið unnin sameiginleg áætlun um þróun á þjónustu athvarfa fyrir árin 2016-2019. Með lögum um endurgreiðslu ríkisins vegna þjónustu neyðarathvarfa fluttist ábyrgðin á því að tryggja þjónustu neyðarathvarfa til ríkisins. THL velur þá sem veita þjónustuna og sér um útgreiðslu framlaga frá ríkinu. Þolendur greiða ekki fyrir dvöl í neyðarathvarfi. Á meðan á dvöl stendur samhæfa neyðarathvörfin nauðsynlega þjónustu við þolendur með sveitarfélaginu þ.m.t. barnaverndarþjónustu, velferðar- og húsnæðisþjónustu.

Í Danmörku geta kvennaathvörf verið sett á stofn af sveitarfélagi, frjálsum félagasamtökum, trúfélagi eða fyrirtæki. Eftirlit með athvörfunum er á vegum *Socialtilsynet* og *Social-og boligstyrelsen* en lagabreytingar tóku gildi árið 2022 til að bæta eftirlit og gæði félagsþjónustu, þ.m.t. kvennaathvarfa. Sveitarfélögin greiða fyrir dvöl konu í kvennaathvarfi og ríkið endurgreiðir

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

sveitarfélögunum 50% af kostnaðinum. Auk þess greiða þolendur lágt gjald fyrir dvölina.

B.5. Frjálsum félagasamtökum og öðrum aðilum sem veita lögbundna þjónustu til þolenda og gerenda ofbeldis verði tryggð langtímafjármögnun að uppfylltum kröfum um gæðaviðmið með vísun til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og reglugerð um gæðakröfur, sett með stoð í lögunum.

Markmið: Að styrkja rekstrargrundvöll frjálsra félagasamtaka og annarra sem veita þjónustu vegna ofbeldis, m.a. með það að markmiði að þau geti gert langtímaáform og sinnt þróunarvinnu. Um leið verði að setja gæðaviðmið um þjónustuna, sem fela m.a. í sér fræðsluskyldu fagaðila.

Ábyrgð: Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti.

Dæmi um samstarfsaðila: Sveitarfélög, frjáls félagasamtök og aðrir sem veita þjónustu vegna ofbeldis.

GREVIO hvetur til tafarlausra aðgerða: Að tryggja langtímafjármögnun frjálsra félagasamtaka sem veita þjónustu vegna kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis er ein þeirra ábendinga sem GREVIO telur að íslensk stjórnvöld þurfi að bregðast við án tafar. Nánari umfjöllun um ábendingar GREVIO eru í fylgiskjali.

Greinargerð

Fjölmargir fulltrúar frjálsra félagasamtaka mættu á fund með starfshópnum til að ræða framtíðarskipan þjónustu vegna ofbeldis. Voru þeir flestir sammála um að skortur væri á skýrri stefnumótun stjórnvalda í málaflokknum og að tryggja þyrfti langtímafjármögnun til reksturs félagasamtaka sem veita þjónustu vegna ofbeldis. Í dag er fyrirkomulagi fjármögnunar þannig háttað að veittir eru styrkir eða gerðir samningar við helstu félagasamtök og aðra sem sinna þjónustu við þolendur og gerendur ofbeldis en starfsemi þeirra getur verið afar ólík.

Samtök um Kvennaathvarf og Stígamót eru á fjárlögum og sér félags- og vinnumarkaðsráðuneytið um samningagerð þess efnis.

Í samningi við Samtök um **Kvennaathvarf** kemur fram að samtökin reki athvörf, í Reykjavík og á Akureyri, fyrir konur og börn þeirra þegar dvöl í heimahúsum er þeim óbærileg vegna ofbeldis og fyrir konur sem eru þolendur mansals. Á meðan á dvöl stendur býðst konum að fá viðtöl við ráðgjafa athvarfsins og túlkaþjónustu eftir því sem þörf krefur. Viðtölin geta verið í formi almennrar ráðgjafar, stuðnings, upplýsingamiðlunar og/eða leiðbeininga auk aðstoðar við að nýta úrræði utan athvarfsins. Að auki fá mæður og börn í dvöl sérstaka þjónustu sem miðar að því að lágmarka áhrif ofbeldisins á börnin í nútíð og framtíð. Konur sem ekki eru í dvöl geta komið í athvarfið í ráðgjafar- og stuðningsviðtöl sem og hópastarf auk þess sem sími athvarfsins er opinn allan sólarhringinn. Samtök um Kvennaathvarf reka áfangaheimili fyrir konur og börn sem ekki þurfa lengur að dvelja í neyðarathvarfi en hafa ekki í önnur hús að venda og/eða þurfa áframhaldandi þjónustu og vernd.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

Í samningi við **Stígamót** kemur fram að um grasrótarsamtök sé að ræða sem berjast gegn kynferðisofbeldi og taka að sér að veita þolendum kynferðisofbeldis, 18 ára og eldri, stuðning og ráðgjöf. Þjónusta samtakanna skal fela í sér stuðning og ráðgjöf til þolenda kynferðisofbeldis sem miðar að því að gera einstaklinga meðvitaða um eigin styrk og nota hann til að vinna úr afleiðingum ofbeldisins. Þjónustan skal fela í sér stuðning og ráðgjöf til aðstandenda þolenda kynferðisofbeldis og lögð er áhersla á að ólíkir hópar þolenda upplifi sig velkomna, þar má meðal annars nefna karla, fatlað fólk, hinsegin fólk og fólk af erlendum uppruna. Stígamót skulu veita stuðning og ráðgjöf til þolenda kynferðisofbeldis um land allt. Öll þjónusta Stígamóta er þjónustuþegum og/eða aðstandendum þeirra að kostnaðarlausu.

Bjarkarhlíð, þjónustumiðstöð fyrir þolendur ofbeldis, er með fast framlag frá félags- og vinnumarkaðsráðuneyti. Í samningi kemur fram að í Bjarkarhlíð gefist einstaklingum 18 ára og eldri kostur á viðtölum og ráðgjöf hjá félagsráðgjöfum, lögreglu og lögfræðingum, þeim að kostnaðarlausu og á þeirra forsendum. Öll þjónusta sé undir sama þaki með það að markmiði að auðvelda þolendum að leita aðstoðar. Fram kemur að öll þjónusta sé samþætt og þverfagleg með aðkomu samstarfsaðila á sviði félagsráðgjafar, löggæslu, lögfræðilegrar ráðgjafar, áfallavinnu, upplýsingagjafar og fræðslu.

Aflið, samtök gegn kynferðis- og heimilisofbeldi, á Akureyri hefur þar til nýlega fengið styrki til eins árs frá félags- og vinnumarkaðsráðuneyti en nú er í gildi samningur 2022 til 2024. Meginmarkmið samnings er að styrkja samtökin til að standa straum af kostnaði við starfsemina, meðal annars vegna ráðgjafar og stuðnings til þolenda ofbeldis, starfsemi útibús Aflsins á Austurlandi, stuðnings við kvennaathvarf á Norðurlandi, aukinnar þjónustu til einstaklinga af erlendum uppruna, og reksturs og verkefnastjórnunar. Aflið sinnir einnig forvarnafræðslu, gerð kynningarefnis, og störfum fyrir framkvæmdaráð og stjórn Bjarmahlíðar. Þjónustan skal, eftir því sem tök eru á, vera til reiðu fyrir alla þá sem verða fyrir ofbeldi, án tillits til kyns, og er hún þeim að kostnaðarlausu.

Bjarmahlíð, miðstöð fyrir þolendur ofbeldis á Norðurlandi, hefur fengið árlega styrki að mismunandi fjárhæð bæði frá félags- og vinnumarkaðsráðuneyti og einnig tímabundna styrki af fjárlögum. Í styrksamkomulagi kemur fram að Bjarmahlíð er þjónustumiðstöð fyrir þolendur ofbeldis þar sem boðið er upp á ráðgjöf og stuðning fyrir fólk sem hefur verið beitt ofbeldi. Hjá Bjarmahlíð er unnið með þolendum ofbeldis á þeirra forsendum og er öll þjónusta og ráðgjöf undir sama þaki með það að markmiði að auðvelda þolendum að leita sér aðstoðar. Lögð er áhersla á þverfaglega samvinnu mismunandi stofnana og samtaka sem koma að vinnu á staðnum. Boðið er upp á greiningarviðtöl og tengingu við aðra þjónustu sem er til staðar, þ.m.t velferðarþjónustu sveitarfélaga og heilsugæslu. Meðal markmiða Bjarmahlíðar er að efla fræðslu og umfjöllun um eðli og afleiðingar ofbeldis, ásamt því senda skýr skilaboð um að ofbeldi verði ekki liðið. Bjarmahlíð býður einnig upp á fyrirlestra og námskeið um birtingarmyndir ofbeldis og afleiðingar þess.

Sigurhæðir hafa hlotið styrki árlega að mismunandi fjárhæð frá félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti og tímabundið af fjárlögum. Í

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

styrksamkomulagi kemur fram að hjá Sigurhæðum bjóðist þolendum kynbundins ofbeldis á Suðurlandi að fá faglegan vettvang til að vinna sig frá áhrifum og afleiðingum þess og fá til þess ráðgjöf, stuðning, aðstoð lögreglu, lögfræðiráðgjöf, hópmeðferð, markþjálfun og faglega einstaklingsmeðferð, bæði í formi hefðbundinna einkaviðtala og sérhæfðra viðtala sem byggja á EMDR áfallameðferð. Konum búsettum á Suðurlandi sem orðið hafa fyrir kynbundnu ofbeldi býðst öruggur vettvangur og aðstoð fagfólks til að vinna úr áföllum sem eiga rætur í ofbeldinu, hvort sem það er kynferðislegt, andlegt, líkamlegt eða tilfinningalegt. Megináhersla er lögð á að efla samstarf milli aðila sem veita þolendum kynbundins ofbeldis þjónustu á Suðurlandi og að auka vitund og þekkingu á kynbundnu ofbeldi meðal almennings, fagaðila og samstarfsaðila í verkefninu með þjálfun og fræðslu.

Taktu skrefið er úrræði fyrir einstaklinga sem sýnt hafa skaðlega kynferðislega hegðun eða hafa áhyggjur af kynferðislegri hegðun sinni. Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið gerði samning við *Taktu skrefið* um sérhæfða sálfræðimeðferð fyrir allt að 30 einstaklinga á árinu 2022 sem framlengdur var til ársloka 2023. Með samningnum mun *Taktu skrefið* veita sérhæfða sálfræðimeðferð fyrir einstaklinga sem sýnt hafa skaðlega kynferðislega hegðun eða hafa áhyggjur af kynferðislegri hegðun sinni, á netinu eða gagnvart öðrum. Í upphafsviðtali fer greining vandans fram með viðeigandi matstækjum og/eða áhættumati. Í kjölfarið meta meðferðaraðilar umfang meðferðar og leggja framhaldið upp með skjólstæðingi. Þá skal unnið að áframhaldandi þróun vefsíðunnar www.taktuskrefid.is þar sem einstaklingar hafa aðgang að sjálfshjálparefni auk þess sem aðstandendur, fagfólk og opinberir aðilar geta fengið upplýsingar um hvernig er hægt að mæta þeim sem hafa sýnt af sér óviðeigandi kynhegðun og þannig dregið úr líkum á kynferðisofbeldi. Heilbrigðisráðherra hefur sömuleiðis gert samning við *Taktu skrefið* til að tryggja sakborningum í kynferðisbrotamálum viðeigandi stuðning að lokinni skýrslutöku hjá lögreglu. Samningurinn gerir einnig ráð fyrir því að fjármunir verði notaðir til að gera úrræðið sýnilegra.

Heimilisfriður hefur um langt skeið verið með árlegan samning við félags- og vinnumarkaðsráðuneytið. Í samningi kemur fram að hann tryggi sérhæfða sálfræðiþjónustu fyrir þau sem beitt hafa maka sína ofbeldi. Þjónustunni er ætlað að draga úr líkum á frekari ofbeldishegðun með því að skjólstæðingar fái aðstoð við að þróa leiðir til að takast á uppbyggilegan hátt á við ágreining og erfiðleika í samskiptum.

Mikilvægt er að tryggja langtímafjármögnun til frjálsra félagasamtaka sem veita sértæka þjónustu fyrir konur, karla og börn þeirra sem verða fyrir hvers konar ofbeldi. Starfshópurinn telur langtímafjármögnun félagasamtaka sem veita þjónustu vegna ofbeldis vera grundvöll fyrir þróunar- og stefnumótunarvinnu félagasamtaka og forsenda þess að geta skipulagt starfsemina til lengri tíma. Að sama skapi er mikilvægt að setja ramma um utan um þjónustuna á grundvelli laga og/eða reglugerða þar sem komi m.a. fram hvaða þjónusta skuli veitt að lágmarki, fyrirkomulag samstarfs við aðra sem veita þolendum þjónustu og að kröfur séu gerðar um menntun og þjálfun starfsfólks.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

Eins og sjá má hér að framan hafa verið gerðir ólíkir samningar um fjármögnun, til félagasamtaka og annarra sem veita þjónustu vegna ofbeldis, og hvaða þjónustu skuli veita. Samningarnir eru tiltölulega opnir og þar koma ekki fram nákvæmar skilgreiningar á þeirri þjónustu sem veita skal né eru þar settar fram gæðakröfur um þjónustuna. Ekki fer fram virkt eftirlit með veittri þjónustu en þjónustuveitendum er samkvæmt samningum gert að veita ráðuneytinu allar þær upplýsingar er lúta að starfsemi samtakanna ef kallað er eftir þeim. Jafnframt skulu þjónustuveitendur skila ársskýrslum og ársreikningum til ráðuneytisins. Ráðuneytið hefur staðið fyrir úttekt á meðferðarúrræðinu *Karlar til ábyrgðar*, nú *Heimilisfriður*, en endurtekning á þeirri úttekt stendur nú yfir.

Í köflum A.2. og B.1. hér að framan lagði starfshópurinn til að sveitarfélög verði með lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga gerð ábyrg fyrir því að bæði þolendum og gerendum í ofbeldismálum verði veitt viðeigandi þjónusta. Velji sveitarfélag að sækja þjónustu til félagasamtaka er það tillaga starfshópsins að félagasamtök verði að uppfylla ákveðnar gæðakröfur til að sveitarfélög megi fela viðkomandi félagasamtökum þjónustuna. Skilyrði þess efnis verði sett í lög um félagsþjónustu og með reglugerð verði nánar kveðið á um þær gæðakröfur sem ólík félagasamtök þurfa að uppfylla, kröfur um að starfsfólk uppfylli fræðsluskyldu, að þjónustan standist eftirlit o.s.frv. Uppfylli félagasamtök gæðakröfur telur starfshópurinn eðlilegt að þeim sé tryggð tiltekin fjármögnun til lengri tíma.

B.6. Tryggð verði ókeypis símaráðgjöf sem lágþröskuldaúrræði óháð búsetu og efnahag, allan sólarhringinn.

Markmið: Að tryggja aðgang, óháð búsetu og efnahag, að faglegri ráðgjöf til þolenda, gerenda og vitna að kynbundnu ofbeldi og heimilisofbeldi og aðstandenda þeirra.

Ábyrgð: Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti.

Dæmi um samstarfsaðila: Neyðarlínan, ríkislögreglustjóri, frjáls félagasamtök og aðrir sem veita þjónustu vegna ofbeldis.

GREVIO hvetur til tafarlausra aðgerða: Íslensk stjórnvöld skuli tryggja ókeypis hjálparsíma sem er opinn allan sólarhringinn og þar veitt aðstoð og fagleg ráðgjöf til þolenda, gerenda, vitna og aðstandenda í heimilisofbeldismálum. Nánari umfjöllun um ábendingar GREVIO eru í fylgiskjali.

Greinargerð

Í strjálbýlu og fámennu landi er rétt að nýta tæknilegar lausnir sé þess nokkur kostur svo lengi sem það bitnar ekki á gæðum þjónustunnar. Samningar við frjáls félagasamtök og aðra sem veita þjónustu vegna ofbeldis feli í sér aðgang að ókeypis símaráðgjöf allan sólarhringinn. Þeir sem sinna ráðgjöf þurfa að hafa faglega færni til þess og því þarf þjónustan að uppfylla gæðakröfur. Símaráðgjöf getur verið úrræði fyrir þá sem leita þurfa í athvarf annars staðar en þar sem ráðgjafar eru í húsi, sjá umfjöllun í B.4.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

Starfshópurinn vekur athygli á þeim valkosti að nýta 112 eða 112.is til að þjónusta eða taka á móti símtölum en áframsenda þau til viðeigandi þjónustuveitenda.

Í Finnlandi er starfrækt á landsvísu svokallað *Online Shelter* þar sem markmiðið er að aðstoða börn og fjölskyldur þeirra sem búa við ótryggar og erfiðar aðstæður og að fyrirbyggja heimilisofbeldi. Um er að ræða upplýsingagjöf og stuðning og er þjónustan ætluð fyrir þolendur, gerendur, vitni og aðstandendur.

Nollalinja er símaráðgjöf sem er starfrækt á landsvísu í Finnlandi. Þolendur ofbeldis af öllum kynjum geta með úrræðinu fengið ráðgjöf sem og aðstandendur þeirra. Fagaðilar og aðrir starfsmenn sem vinna innan málaflokksins geta einnig fengið ráðgjöf varðandi vinnu sína með þolendum og gerendum. Hjá *Nollalinja* eru starfsmenn bæði heilbrigðis- og félagsmála. *Nollalinja* er gjaldfrjálst númer og opið allan sólarhringinn og ekki er þörf á að gefa upp nafn þegar haft er samband við ráðgjöfina. Símanúmerið sem hringt er úr birtist ekki hjá sérfræðingum *Nollalinja* og yfirlit frá símafyrirtækinu birtir ekki upplýsingar um að hringt hafi verið í *Nollalinja*.

Lágþröskuldaúrræði eins og *Online Shelter* og *Nollalinja*, þar sem fagaðilar sinna símsvörun og veita ráðgjöf, er úrræði sem felur í sér minni kostnað en bein viðtöl þar sem ráðgjafi hittir þjónustuþega og úrræðið nýtist fólki óháð búsetu og efnahag.

Ný stofnun, sjá D.2., tryggi aðgang að fræðsluefni og/eða sinni fræðslu fyrir fagaðila sem sinna símsvörun eða netspjalli við þolendur, gerendur, vitni og aðstandendur heimilisofbeldis.

B.7. Ákvæðum hjúskaparlaga nr. 31/1993 um skilnað verði breytt.

Markmið: Að auðvelda þolendum heimilisofbeldis og þvingaðra hjónabanda að losna úr hjúskap með geranda.

Ábyrgð: Dómsmálaráðuneyti.

Dæmi um samstarfsaðila: Sýslumenn, lögregla, sveitarfélög, frjáls félagasamtök og aðrir sem veita þjónustu vegna ofbeldis.

Greinargerð

Í viðtölum starfshópsins við þá aðila sem veita þolendum kynbundins ofbeldis þjónustu og stuðning kom ítrekað fram að skilnaður og ágreiningur um hagi barna að skilnaði loknum geti verið gríðarlega þungt ferli fyrir þolendur kynbundins ofbeldis. Helst var gagnrýnt hve langan tíma skilnaðarferlið tekur, aðallega vegna ýmissa skilyrða fyrir útgáfu skilnaðarleyfis, sem sett eru fram í núgildandi hjúskaparlögum. Aðstæðurnar leiði jafnvel til áframhaldandi ofbeldis og stjórnunar gerenda. Í viðtölunum kom fram hjá þeim öllum að skilnaðarferli hjá sýslumanni þyrfti nauðsynlega að bæta þannig að allra leiða yrði leitað til að þolendur gætu losnað úr sambandinu sem fyrst án þess þó að það bitni á mikilvægum réttindum hjóna.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

Starfshópurinn telur rétt að vekja athygli á því að samþykktar hafa verið breytingar á hjúskaparlögum, lög nr. 71/2022 sem eiga að taka gildi 1. júlí 2023. Markmið laganna er m.a. að auðvelda þolendum ofbeldis í sambandi að leita skilnaðar. Starfshópurinn telur að með lagabreytingunum muni þau markmið ekki nást með viðunandi hætti og hvetur til frekari endurskoðunar. Í breytingarlögunum kemur einnig fram að ákvæði hjúskaparlaga og framkvæmd þeirra skuli endurskoða innan tveggja ára frá samþykkt laganna og að dómsmálaráðherra skuli kynna niðurstöðu endurskoðunarinnar eigi síðar en á haustþingi 2024.

Starfshópurinn telur brýnt að sú endurskoðun á hjúskaparlögum fari fram og í samráði við þjónustuveitendur. Við þá endurskoðun verði m.a. tekið tillit til þeirra skuldbindinga sem Ísland hefur undirgengist með fullgildingu Istanbúlsamningsins. Endurskoðun á hjúskaparlögum taki m.a. til eftirfarandi:

- Tryggja að ekki sé hægt að draga skilnaðarferli á langinn með því að semja ekki um fjárskipti. Því er lagt til að skiptatrygging vegna opinberra skipta í hjónaskilnaðarmálum þar sem uppi eru ásakanir um ofbeldi verði greidd úr ríkissjóði þannig að það úrræði verði á allra færi. Starfshópurinn telur óæskilegt að heimila skilnað án fjárskipta þar sem fjárhagslegt ofbeldi og stjórnun geti þá haldið áfram í tengslum við skipti á eignum, þrátt fyrir útgáfu skilnaðarleyfis frá sýslumanni.
- Sjá til þess að annað hjóna, óháð því hvort um ofbeldi í sambandi sé um að ræða, geti óskað beins lögskilnaðar, án þess að þurfa að gera grein fyrir ástæðu fyrir þeirri kröfu. Þolandi ofbeldis geti þó ávallt valið að greina frá ofbeldinu kjósi hann það. Það að gerandi þurfi ekki að *viðurkenna* ofbeldið með því að samþykkja kröfu um skilnað á þeim grundvelli getur í mörgum tilfellum greitt fyrir skilnaði.
- Ákvæði 42. gr. um skyldu til framlagningar sáttavottorðs frá trú- eða lífsskoðunarfélagi, ella að sýslumaður leiti sátta, verði fellt úr hjúskaparlögum.
- Tryggja sýslumönnum fjármagn til að geta veitt túlkaþjónustu í skilnaðar- og fjölskyldumálum og um leið að þeim verði skylt að veita slíka þjónustu.
- Íslensk stjórnvöld verða að halda vöku sinni fyrir þeim möguleika að á Íslandi þekkist þvinguð hjónabönd eða hjónabönd sem tengjast mansali. Ef grunur um slíkt kemur upp við könnun hjónavígsluskilyrða eða við framkvæmd hjónavígslna er nauðsynlegt að stofnanir geti miðlað upplýsingum eða tilkynnt um grun um slíkt ofbeldi sín á milli. Samkvæmt III. kafla c. hjúskaparlaga er könnunarvottorð forsenda hjónavígslu og í 1. mgr. 15. gr. hjúskaparlaga segir að hjónavígsla megi ekki fara fram nema fyrir liggi vottorð löggilds könnunarmanns. Brögð eru hins vegar á því að vígslumenn á Íslandi framkvæmi hjónavígslu án þess að könnun hjónavígsluskilyrða hafi farið fram og könnunarvottorð liggi fyrir. Þegar slíkar aðstæður koma upp þarf að vera hægt að koma í veg fyrir skráningu hjúskapar og/eða að beita ógildingarreglu hjúskaparlaga. Ógildingarreglu þarf almennt að vera hægt að beita án þess að á úrræðinu séu of ströng tímamörk.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

B.8. Ákvæði barnalaga nr. 76/2003 verði endurskoðuð með tilliti til skuldbindinga Íslands skv. Istanbúlsamningnum.

Markmið: Að tryggja öryggi þolenda ofbeldis og barna við skilnað og sambúðarslit og ákvörðun um umgengni.

Ábyrgð: Dómsmálaráðuneyti.

Dæmi um samstarfsaðila: Sýslumenn, lögregla, sveitarfélög, frjáls félagasamtök og aðrir sem veita þjónustu vegna ofbeldis.

GREVIO hvetur til tafarlausra aðgerða: GREVIO bendir íslenskum stjórnvöldum á að án tafar þurfi að meta öryggi kvenna m.t.t. ákvarðana sýslumanna og dómstóla um forsjá og umgengni þegar um heimilisofbeldi er að ræða. Nánari umfjöllun um ábendingar GREVIO eru í fylgiskjali.

Greinargerð

Í viðtölum starfshópsins við þjónustuveitendur kom fram gagnrýni á áherslur við ákvarðanir um inntak umgengni og að í of litlum mæli væri tekið tillit til áhrifa ofbeldis, sér í lagi ef ekki lægi fyrir ákæra eða sakfelling um ofbeldi og að of lítið tillit væri tekið til vilja barns.

GREVIO tekur undir þessa gagnrýni í matsskýrslu sinni um Ísland og segir áherslu á rétt til umgengni bitna á öryggi barna sem búið hafi við ofbeldi.

Í 46. gr. barnalaga er fjallað um umgengni en ákvæðið byggir á þeirri grunnreglu að barn eigi rétt á að umgangast með reglubundnum hætti það foreldri sem það býr ekki hjá, enda sé það ekki andstætt hagsmunum þess. Í frumvarpi til barnalaga er lögð áhersla á rétt til umgengni og vísað er til þess réttar sem grunnreglu. Þá er vísað til þess að ákvörðun um umgengni verði að miða að því sem er barninu fyrir bestu og að undantekning frá því að beita þessari grunnreglu um rétt til umgengni eigi við ef sérstakar ástæður mæli gegn henni.

Starfshópurinn leggur til að kannað verði hvort ástæða sé til að endurskoða áherslu þeirra sjónarmiða sem skulu koma til skoðunar samkvæmt barnalögum við ákvörðun um inntak umgengni. Í tengslum við ákvörðun um inntak umgengni þarf að skoða sjónarmið er lúta að sönnun og skýra línur barnalaga m.t.t. hagsmuna þolenda og barna og þeirra skuldbindinga sem Ísland hefur undirgengist með fullgildingu Istanbúlsamningsins.

C. Saksókn

C.1. Hlutverk réttargæslumanna verði skýrt og útvíkkað.

Markmið: Að bæta þjónustu við þolendur kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis og veita þeim aukinn lagalegan stuðning.

Ábyrgð: Dómsmálaráðuneyti.

Dæmi um samstarfsaðila: Réttargæslumenn, Lögmannafélagið.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

Greinargerð

Skilgreining á hlutverki réttargæslumanna er almennt orðuð í lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008, sbr. 1. mgr. 45. gr. laganna. Þar er einungis kveðið á um að hlutverk réttargæslumanns sé *„að gæta hagsmuna skjólstæðings síns og veita honum aðstoð í málinu, þar á meðal við að setja fram einkaréttarkröfu“*.

Á fundum starfshópsins við þjónustuveitendur komu ítrekað fram ábendingar um að mikilvægt sé að skilgreina og skerpa á hlutverki réttargæslumanna þannig að gert sé ráð fyrir heildstæðri þjónustu af þeirra hálfu. Mikill munur sé í raun á því hve mikla vinnu réttargæslumenn leggi í mál fyrir skjólstæðinga sína. Stundum geti réttargæslumenn veitt gríðarlega mikilvægan stuðning við að leiða þolendur áfram á erfiðum tímum en stundum hafi einfaldlega reynst erfitt að ná símasambandi við réttargæslumenn og stuðningur við þolanda afar lítill.

Samkvæmt núgildandi lögum um meðferð sakamála eiga brotaþolar ávallt rétt á að fá tilnefndan réttargæslumann ef rannsókn máls beinist að kynferðisbroti, sbr. 1. mgr. 41. gr. laga um meðferð sakmála. Ef rannsókn máls beinist hins vegar að brotum sem heyra undir líkamsmeiðingar og manndrápskafla almennra hegningarlaga og brot gegn frjálsræði manna er tilnefning réttargæslumanns háð þeim skilyrðum að brotaþoli hafi orðið fyrir verulegu tjóni á líkama eða andlegu heilbrigði af völdum brotsins eða að brotið hafi verið framið af einhverjum nákomnum, sbr. 2. mgr. 41. gr. laga um meðferð sakamála.

Í málum þar sem brotaþolar eiga rétt á að fá tilnefndan eða skipaðan réttargæslumann er það hlutverk hans að sinna upplýsingagjöf gagnvart brotaþola og gæta hagsmuna hans, m.a. með því að setja fram einkaréttarkröfu eins og kveðið er á um í lögum um meðferð sakamála. Í mörgum tilvikum er hlutverk réttargæslumanna hins vegar mun víðtækara og snýr að mörgum öðrum þáttum eins og í tilvikum þegar brotaþoli býr við langvarandi ógnarástand af hálfu gerandans.

Starfshópurinn leggur til að tekið verði til skoðunar hvort tilefni sé til þess að draga úr fyrrgreindum skilyrðum til að fá skipaðan réttargæslumann til að þjónusta réttargæslumanna geti náð til fleiri þolenda ofbeldis. Þá er einnig nauðsynlegt að samræma þjónustu og verklag réttargæslumanna á landsvísu og sjá til þess að réttargæslumenn fái fræðslu um sérstöðu kynferðisbrotamála.

Með því að skýra, útvíkka og samræma hlutverk réttargæslumanna í lögum og reglugerðum eða með leiðbeiningum telur starfshópurinn að hægt verði að bæta þjónustu við þolendur kynbundins ofbeldis til muna til framtíðar á grundvelli kerfis sem nú þegar er fyrir hendi. Með nánari skilgreiningu á hlutverki réttargæslumanns yrði skýrara fyrir alla aðila sem koma að meðferð mála fyrir dómi hvað fellur undir starfssvið hans, hverju brotaþoli getur ætlast til af honum og fyrir hvaða störf réttargæslumaður getur krafist þóknunar. Það sem starfshópurinn leggur til að kannað verði í því miði að skýra hlutverk réttargæslumanna til að bæta þjónustu við þolendur heimilisofbeldismála eða mála er varðar ofbeldi í nánum samböndum er m.a.:

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

- Að réttargæslumenn setji fram einkaréttarkröfu í sakamáli fyrir brotaþola.
- Réttargæslumenn leitist við að vera virkir í eftirfylgni mála og upplýsingamiðlun til brotaþola um stöðu máls hverju sinni og hvernig mál ganga fyrir sig hjá lögreglu, ákæruvaldi og dómstólum.
- Réttargæslumenn komi upplýsingum á framfæri við lögreglu eða ákæruvald, jafnvel áskoranir um rannsóknaraðgerðir eða öflun vottorða án þess að þeir rannsaki málið sjálfir, sbr. 8. gr. laga nr. 61/2022.
- Sé mál fellt niður eða rannsókn hætt af lögreglu/héraðssaksóknara skuli réttargæslumenn fara yfir ákvörðunina með skjólstæðingi sínum og ganga úr skugga um hvort tilefni sé til að kæra ákvörðunina til ríkissaksóknara.
- Réttargæslumenn sjái til þess að brotaþoli fái viðeigandi meðferð vegna afleiðinga brota í samstarfi við þjónustuveitendur.
- Réttargæslumenn afli sjálfir eða í samráði við sækjanda málsins vottorða hjá sérfræðingum til sönnunar um afleiðingar brota sem um leið styðja við einkaréttarkröfur.
- Réttargæslumenn gæti að samstarfi við barnaverndaryfirvöld og foreldra ef barn er brotaþoli í máli.
- Réttargæslumenn undirbúi skjólstæðinga sína fyrir skýrslutöku hjá lögreglu eða dómstólum.
- Réttargæslumenn gæti þess að tillit sé tekið til hagsmuna brotaþola við meðferð mála fyrir dómi, t.d. ef þörf er á því að krefjast þess að sakborningur víki úr sal á meðan brotaþoli gefur skýrslu, sbr. 123. gr. laga um meðferð sakamála.
- Réttargæslumenn gæti að réttindum brotaþola skv. lögum nr. 69/1995 um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota.

Hvað varðar rétt brotaþola til bóta úr ríkissjóði vill starfshópurinn þó vekja athygli á *Greinargerð um leiðir til að styrkja réttarstöðu brotaþola* sem unnin var af Hildi Fjólu Antonsdóttur fyrir stýrihóp forsætisráðherra um heildstæðar úrbætur að því er varðar kynferðislegt ofbeldi og kom út í maí 2019. Í lok greinargerðarinnar eru settar fram tillögur til úrbóta á réttarstöðu brotaþola í kynferðisbrotamálum þar sem m.a. er lagt til að lög nr. 69/1995 um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota verði tekin til endurskoðunar. Í greinargerðinni eru settar fram þrjár tillögur til að bæta stöðu brotaþola gagnvart bótarétti:

- Að kannað verði hvort æskilegt sé að gera dómurum í sakamáli kleift að taka sjálfstæða afstöðu til einkaréttarkröfu og dæma í henni á grundvelli lægri sönnunarkröfu þó svo að ákæði hafi verið sýknaður, líkt og tíðkast hefur í Noregi.
- Að bótanefnd miði við lægri sönnunarkröfu í stað þess að miða við sönnunarkröfu í sakamálum.
- Að brotaþolar hafi rétt á gjafsókn og ríkissjóður ábyrgist dæmdar bætur í einkamálum með sambærilegum hætti og kveðið er á um í lögum um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, nr. 69/1995.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

Þá telur starfshópurinn tilefni til að líta til nýlegra lagabreytinga í Noregi þar sem þolendum er gert kleift að sækja bætur beint til bótanefndar *(n. Kontoret for voldsoffererstatning)* að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

C.2. Skýr ákvæði um heimild til verndar vitna í ofbeldismálum verði sett í lög um meðferð sakamála nr. 88/2008.

Markmið: Að styrkja stöðu og öryggi vitna í ofbeldismálum.

Ábyrgð: Dómsmálaráðuneyti.

Dæmi um samstarfsaðila: Ríkissaksóknari, Lögmannafélagið.

Í íslenskum lögum er ekkert ákvæði sem kveður sérstaklega á um vitnavernd, þ.e. við hvaða skilyrði vitni gætu átt rétt á slíkri vernd eða með hvaða hætti skuli staðið að framkvæmd hennar.

Í 8. mgr. 122. gr. laga um meðferð sakamála er heimild til þess, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, að vitni sem koma fyrir dóm geri ekki í heyranda hljóði grein fyrir nafni sínu og kennitölu eða segi á sér deili að öðru leyti ef dómari telur að lífi, heilbrigði eða frelsi vitnisins eða náinna vandamanna þess yrði stefnt í hættu með því að vitnið geri grein fyrir sér.

Önnur lagaákvæði sem veita vitnum vernd er t.d. 108. gr. almennra hegningarlaga sem kveður á um að það kunni að varða 6 ára fangelsi að hóta manni vegna skýrslugjafar hjá lögreglu eða fyrir dómi sem er þyngri refsing en það varðar almennt að hóta öðrum manni, sbr. 233. gr. almennra hegningarlaga.

Ekki hefur oft þurft að grípa til sérstakrar vitnaverndar eða nafnleyndar vitna á Íslandi og hefur Hæstiréttur aðeins í tveimur dómum sínum fjallað um það hvort skilyrði væru til þess að vitni gæfu nafnlaust skýrslu fyrir dómi.

Í ljósi þess að á undanförnum árum hafa komið upp sífellt alvarlegri mál á Íslandi, sem jafnvel tengjast skipulagðri brotastarfsemi af ýmsu tagi, aukast líkurnar á því að nýta verði slík úrræði til verndar vitna. Í tengslum við skipulagða brotastarfsemi er þekkt að vitni og nánustu vandamenn þeirra verða oft fyrir þrýstingi, hótunum eða jafnvel ofbeldi af hálfu afbrotamannanna. Þótt ekki sé um algengt vandamál að ræða og vitnavernd kunni að vera erfið í framkvæmd í fámennu samfélagi eins og á Íslandi leggur starfshópurinn til að það verði tekið til skoðunar hvort tilefni sé til þess að setja ákvæði um vitnavernd í lög um meðferð sakamála.

C.3. Gefin verði út almenn fyrirmæli um vægari úrræði í tengslum við lög um nálgunarbönn og brottvísanir nr. 85/2011 og barnaverndarlög nr. 80/2002.

Markmið: Að auka vernd fyrir þolendur kynbundins ofbeldis.

Ábyrgðaraðili: Ríkissaksóknari.

Dæmi um samstarfsaðila: Dómsmálaráðuneyti, ríkislögreglustjóri, héraðssaksóknari.

Greinargerð

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

Nálgunarbann og brottvísun af heimili eru íþyngjandi þvingunarúrræði og kveðið er á um þau skilyrði sem þarf að uppfylla til að þeim megi beita í II. kafla laga um nálgunarbann og brottvísanir af heimili nr. 85/2011. Skilyrðin eru sett fram með hliðsjón af meðalhófsreglu sem felur í sér að ekki sé heimilt að beita nálgunarbanni og/eða brottvísun ef unnt er að ná sama árangri með því að beita öðrum og vægari úrræðum, sbr. 4., 5. og 6. gr. laganna.

Í svörum lögreglustjóra árið 2020 við fyrirspurn dómsmálaráðuneytis um meðferð mála vegna brota á nálgunarbanni kom fram að í þeim tilvikum sem dómstólar hafa hafnað því að staðfesta ákvörðun um nálgunarbann eða brottvísun hafi það einkum verið rökstutt með því að önnur vægari úrræði hafi ekki verið reynd.

Árið 2015 tók lögreglustjórinn á Suðurlandi upp verklag sem nefnt hefur verið *„Selfossleiðin“* í tengslum við brot gegn friðhelgi manna og hafa fleiri lögregluembætti tekið upp verklagið í kjölfarið. Þá gerir lögregla samkomulag við sakborning um að hann undirriti yfirlýsingu sem felur efnislega í sér hið sama og nálgunarbann eða brottvísun þó án þess að formleg ákvörðun hafi verið tekin um slíkt. Í yfirlýsingunni er tekið fram að ef ekki verður staðið við efni hennar kunni að koma til beitingar úrræða samkvæmt lögum um nálgunarbann og brottvísun af heimili. Reynslan af verklaginu hefur verið sú að dómstólar staðfesti frekar ákvörðun um nálgunarbann eða brottvísun ef sakborningur hefur brotið gegn slíku samkomulagi enda búið að reyna önnur og vægari úrræði líkt og lagaákvæðið kveður á um að eigi að hafa til viðmiðunar við mat á því hvort nálgunarbann eða brottvísun verði staðfest.

Í matsskýrslu GREVIO kemur fram að lagaumhverfi varðandi nálgunarbönn og brottvísanir af heimili á Íslandi sé í samræmi við Istanbúlsamninginn. Hins vegar sé það áhyggjuefni að mati GREVIO hversu sjaldan brottvísunum af heimili er beitt sé horft til fjölda mála hjá lögreglu sem varða heimilisofbeldi. GREVIO hvetur því íslensk stjórnvöld til að beita nálgunarbönnum og brottvísunum af heimili í auknum mæli í því skyni að vernda þolendur ofbeldis og til að leggja áherslu á alvarleika brotanna. Þá hvetur GREVIO í matsskýrslu sinni íslensk yfirvöld til þess að halda nánari tölfræði um fjölda nálgunarbanna, fjölda brota á þeim og dæmdar refsingar vegna brota.

Í 3. mgr. 6. gr. laga um nálgunarbann og brottvísun af heimili nr. 85/2011 er heimild til staðar fyrir ríkissaksóknara að gefa út almenn fyrirmæli um vægari úrræði í tengslum við nálgunarbönn og brottvísanir. Í þeirri viðleitni að bæta verklag og auka skilvirkni mála sem varða nálgunarbönn og brottvísanir af heimilum, sem um leið eykur vernd fyrir þolendur ofbeldis, leggur starfshópurinn til eftirfarandi tillögur;

- Að ríkissaksóknari gefi út almenn fyrirmæli um vægari úrræði um nálgunarbann og brottvísun af heimili. Að þar sé tekið fram hver slík úrræði geta verið, hvaða skilyrði þurfi að vera fyrir hendi og hvernig staðið skuli að framkvæmd þeirra. Fyrirmynd eða grunnur að slíkum fyrirmælum gæti verið verklag við hina svokölluðu *„Selfossleið“*.
- Að tekið verði til skoðunar hvort ítrekuð brot gegn nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili verði skilgreind sem forgangsmál samkvæmt fyrirmælum ríkissaksóknara nr. 4/2017. Þessi brot eru í mörgum tilvikum nátengd málum sem varða brot í nánum samböndum, sbr. 218. gr. b. almennra hegningarlaga, og öðrum

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

málum sem skilgreind eru sem forgangsmál samkvæmt fyrrgreindum fyrirmælum.
- Að áhersla verði lögð á að lögreglustjórar hraði málsmeðferð mála þar sem nálgunarbönn eru til staðar.
- Með vísan til verndarhagsmuna brotaþola og því að 1. mgr. 143. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 er ekki afdráttarlaus verði lagt til að ríkissaksóknari gefi út tilmæli til lögreglustjóra, við ítrekuð brot á nálgunarbanni og/eða brottvísun, að taka málin fyrr til ákærumeðferðar þótt rannsókn á öðrum brotum sé ólokið.
- Við ítrekuð brot á nálgunarbanni verði lögð áhersla á að leggja hald á farsíma, tölvur eða annan tækjabúnað sem notaður hefur verið við að fremja brotið sem unnt væri að gera kröfu um upptöku á við meðferð máls fyrir dómi, sbr. 1. tl. 1. mgr. 69. gr. a. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.
- Að tekið verði til skoðunar hvort tilefni sé til þess að þeir sem gerast ítrekað sekir um eða sterkur grunur er um að hafi brotið gegn nálgunarbanni sæti rafrænu eftirliti (ökklaband) á þeim tíma sem þeir sæta nálgunarbanni.
- Að verklag um skráningu á fjölda nálgunarbanna og brota á þeim verði samræmd á milli lögregluembætta.

Að lokum vekur starfshópurinn athygli á að innan Evrópusambandsins hefur verið lögfest tilskipun nr. 2011/99/EU um gagnkvæma viðurkenningu á nálgunarbönnum á milli aðildarríkjanna en tilskipunin fellur ekki undir EES-samninginn.

C.4. Kveðið verði á um hvernig ná skuli markmiðum um betrun skv. lögum um fullnustu refsinga nr. 15/2016.

Markmið: Að koma í veg fyrir endurtekin brot með markvissri þjónustu við gerendur.

Ábyrgð: Dómsmálaráðuneyti.

Dæmi um samstarfsaðila: Fangelsismálastofnun, lögregla, sveitarfélög.

Í kafla A.2. hér að framan, þar sem fjallað er um forvarnir, leggur starfshópurinn til að sveitarfélög skuli bera ábyrgð á því að gerendur hljóti viðeigandi þjónustu. Þeir gerendur ofbeldis sem eru dómþolar njóta þjónustu Fangelsismálastofnunar. Bæði sveitarfélög og Fangelsismálastofnun geti leitað til frjálsra félagasamtaka eða annarra aðila sem veita þjónustu vegna kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis og hafa staðist gæðakröfur til að veita þjónustuna.

Í núgildandi lögum um fullnustu refsinga kemur fram það markmið í 2. mgr. 1. gr. laganna að draga úr líkum á ítrekun brota og stuðla að farsælli betrun og aðlögun dómþola að samfélaginu. Í 6. tl. 3. mgr. 1. gr. laganna kemur fram að betrun miði að því að gera fanga kleift að auka færni sína og lífsgæði og sporna við frekari brotastarfsemi og endurkomu í fangelsi. Ekki er fjallað frekar um betrun í lögunum eða hvaða þjónustu hún eigi að fela í sér.

Fangelsismálastofnun hefur mótað ákveðna stefnu í þeim efnum, þ.e. hvernig best sé að fullnusta refsingar til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt. Í

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

því felist m.a. að veita gerendum aðstoð varðandi brotatengda þætti með viðtalsmeðferðum hjá sálfræðingum og ýmsum námskeiðum, t.d. reiðistjórnunarnámskeiðum.

Starfshópurinn leggur til að kveðið verði nánar á um hvernig eigi að ná fyrrgreindu markmiði laganna og hvaða þjónustu betrun skuli fela í sér að lágmarki og um leið að lágmarksþjónusta verði kostnaðarmetin. Eins og fram kemur í kafla A.2. þarf að efla samstarf félagsþjónustu og Fangelsismálastofnunar vegna þjónustu við gerendur í málum er varða kynbundið ofbeldi eftir að afplánun lýkur.

Hvað varðar dómfellda gerendur telur starfshópurinn rétt að vekja athygli á endurnýjaðri aðgerðaáætlun um meðferð kynferðisbrota 2023 til 2025. Fjölmargar aðgerðir voru lagðar til áætluninni og snúa fimm þeirra að úrræðum fyrir gerendur, þ.e. afbrotavörnum. Ein þeirra fimm aðgerða varðar framkvæmd og eftirlit með sérskilyrðum, öryggisvistun og öðrum öryggisúrræðum.

Eftirlit, sjá D.3., hafi það hlutverk að gera greiningu á áhrifum á úrræðum fyrir gerendur á hverjum tíma og ný stofnun, sjá D.2., hafi það hlutverk að afla og/eða vinna viðeigandi fræðsluefni fyrir fagfólk sem annast þjónustu við gerendur.

D. Samræmd stefnumótun

D.1. Skylda til miðlunar upplýsinga milli stofnana og þverfaglegs samráðs til verndar og stuðnings þolendum kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis og heimildir til þess verði færð í lög.

Markmið: Að auka skilvirkni málsmeðferðar, auka öryggi og bæta stuðning við þolendur kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis hjá ólíkum stofnunum og/eða þjónustuveitendum með þverfaglegu samstarfi.

Ábyrgð: Forsætisráðuneyti.

Dæmi um samstarfsaðila: Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, dómsmálaráðuneyti, Persónuvernd, ný stofnun, sjá D.2., sveitarfélög, undirstofnanir ráðuneyta, ríkislögreglustjóri, ríkissaksóknari, þjónustu-miðstöðvar fyrir þolendur ofbeldis, frjáls félagasamtök.

GREVIO hvetur til: Að bæta viðbragð og samstarf stofnana þegar koma upp mál sem heyra undir Istanbúlsamninginn án tafar. Nánari umfjöllun um ábendingar GREVIO eru í fylgiskjali.

Greinargerð

Í viðtölum starfshópsins við þjónustuveitendur kom ítrekað fram að skýra þurfi lagaheimildir til að miðla upplýsingum þvert á stofnanir og þjónustuveitendur sem fjalla um heimilisofbeldismál eða ofbeldi í nánum samböndum. Skortur á skýrleika og matskennd ákvæði um hvort miðla megi persónuupplýsingum geta leitt til skorts á sjálfstrausti þjónustuveitenda til að leggja mat á hvort miðla megi upplýsingum. Þjónustuveitendur óttast að

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

með miðlun sé verið að brjóta reglur um persónuvernd og þagnarskyldu skv. stjórnsýslulögum og hafni jafnvel ósk um upplýsingar sem með réttu ætti að miðla. Þetta bitni á málsmeðferð þolenda í ofbeldismálum sem gæti verið mun skilvirkari og markvissari. Þetta leiði líka til þess að mál falli á milli stofnana eða kerfa og þolandi ofbeldis þurfi í sífellu að hefja mál sitt og rekja það hjá nýrri stofnun og jafnvel hafa frumkvæði að því sjálfur.

Við miðlun og vinnslu persónuupplýsinga í dag þurfa þjónustuveitendur í grófum dráttum að gæta þess að:

- Lagaheimildir séu fyrir vinnslu persónuupplýsinga.
- Skilyrði allra meginreglnanna séu uppfyllt.
- Öryggi persónuupplýsinga sé tryggt.
- Skýrar verklagsreglur um miðlun og vinnslu séu fyrir hendi.
- Skýrt sé hver ábyrgðaraðilinn er.

Leggja þarf sjálfstætt mat á nauðsyn miðlunar í hverju máli og það mat getur sannarlega verið þjónustuveitendum erfitt. Afleiðingarnar geta verið þær að þeir komist að þeirri niðurstöðu að best sé að taka enga áhættu og hafna miðlun upplýsinga.

Mikilvægt er að ákvæði um þagnarskyldu hamli ekki samvinnu stofnana til að vernda þolendur ofbeldis. Lögð er rík áhersla á það í Istanbúlsamningnum. Ein af forsendum þess að hægt verði að þróa svæðisbundið samráð vegna sérlega hættulegra sakborninga á borð við *multi-agency risk assessment conference (MARAC)* eða *sexual abuse risk assessment conference (SARAC)* er að þjónustuveitendur geti deilt persónuupplýsingum og gripið til sameiginlegra aðgerða í framhaldinu til að tryggja öryggi þolenda og hindra ítrekunarbrot.

Starfshópurinn kynnti sér sérstaklega tvö verkefni þar sem gerð var gangskör að því að efla samstarf á milli stofnana ríkisins og sveitarfélaga með það að markmiði að bæta samvinnu þeirra við málsmeðferð í ofbeldismálum. Öðru þeirra var stýrt af lögreglustjóranum á Suðurnesjum en hinu af sýslumanninum í Vestmannaeyjum. Það var sammerkt með verkefnunum að gert var skýrt verklag um hvernig samskipti lögreglu og félagsþjónustu og barnaverndar skyldi vera en í Vestmannaeyjum var embætti sýslumanns einnig meðal þeirra stofnana sem unnu slíkt verklag. Það var einnig sammerkt með verkefnunum að þau voru takmörkuð við ákveðin landssvæði og drifin áfram af einstaklingum í kerfinu. Verkefnin hafa þó bæði orðið fyrirmynd fyrir aðra sem hafa að hluta getað nýtt sér þá vinnu sem unnin hefur verið á þessum svæðum og jafnvel leitt til gerð verklags á landsvísu.

Þrátt fyrir verkefni sem þessi og viðleitni til að vinna innan núgildandi lagaramma leggur starfshópurinn til að breytingar verði gerðar á lögum með það að miði að skýra ákvæði um miðlun persónuupplýsinga á milli stofnana og þjónustuveitenda í ofbeldismálum. Starfshópurinn leggur áherslu á að gerðar verði breytingar á lögum þannig að í stað þess að um matskennt heimildarákvæði sé að ræða verði um lagaskyldu til miðlunar upplýsinga að ræða í ofbeldismálum og heimild til þátttöku í þverfaglegum samráðshópum *(e. multi-agency case conferences)* til að vernda og styðja þolendur gegn ítrekuðu ofbeldi.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

Starfshópurinn vekur athygli á ábendingu GREVIO í grunnmatsskýrslu um Noreg þar sem fram kemur að slík lagaskylda ætti að afmarkast við að ástæða sé til að ætla að alvarlegt ofbeldi af því tagi sem fellur undir ákvæði Istanbúlsamningsins hafi átt sér stað. Í þeim tilvikum ætti tilkynning að vera háð ákveðnum skilyrðum, s.s. samþykki þolanda, nema í þeim sérstöku tilvikum þar sem þolandi er í sérlega viðkvæmri stöðu, t.d. að um barn sé að ræða.

Starfshópurinn leggur til mikilvægt hlutverk nýrrar stofnunar, sjá D.2., að styðja við gerð verklags sem þörf er á til að samstarf ólíkra þjónustuveitenda geti farið fram með skilvirkum hætti. Stofnunin gangi á eftir því að verklag sé innleitt á landsvísu og að samræmis sé gætt til hins fyllsta. Það verði jafnframt hlutverk stofnunarinnar að fylgja því eftir að allir þeir sem veita þjónustu skimi fyrir ofbeldi, geti tilkynnt til lögreglu eða vísað málum áfram sbr. *multi-agency risk assessment conferences (MARAC)* eða *sexual abuse risk assessment conference (SARAC).*

D.2. Komið verði á fót sjálfstæðri ríkisstofnun sem fari með eftirfylgni með stefnu stjórnvalda í ofbeldismálum, greiningarvinnu, samhæfingu aðgerða, þróun verkferla ólíkra þjónustuveitenda, og þekkingaröflun og fræðslu.

Markmið: Að stuðla að samfelldri, samræmdri og skilvirkri stefnumótun um aðgerðir gegn ofbeldi og framkvæmd hennar.

Ábyrgð: Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, forsætisráðuneyti.

Dæmi um samstarfsaðila: Stofnanir ríkis og sveitarfélaga og frjáls félagasamtök sem veita þjónustu vegna ofbeldis.

GREVIO hvetur til tafarlausra aðgerða: Ein af þeim ábendingum sem GREVIO telur að íslensk stjórnvöld verði að bregðast við án tafar til að fullnægja skyldum sínum samkvæmt Istanbúlsamningnum er að setja á laggirnar eina eða fleiri opinberar stofnanir á landsvísu sem beri annars vegar ábyrgð á samræmingu, framkvæmd og hins vegar á eftirliti og mati á stefnu og ráðstöfunum til að berjast gegn öllum birtingarmyndum ofbeldis skv. 10 gr. Istanbúlsamningsins. Stofnununum skuli tryggt fjármagn og viðeigandi mönnun. Nánari umfjöllun um ábendingar GREVIO eru í fylgiskjali.

Greinargerð

Með því að setja á stofn ríkisstofnun skv. 10. gr. Istanbúlsamningsins verður hægt að veita stjórnvöldum og öðrum, sem koma að mótun og framkvæmd áætlana og aðgerða, stuðning gegn öllum tegundum ofbeldis sem Istanbúlsamningurinn tekur til. Stofnunin verði miðpunktur stefnumótunarvinnu og áætlana stjórnvalda í jafnréttismálum almennt og tryggi samræmda framkvæmd þeirra og markvissa eftirfylgni. Stofnunin hafi m.a. það hlutverk að styðja stofnanir ríkis og sveitarfélaga og aðra þjónustuveitendur með ráðgjöf, fræðslu og þjálfun starfsfólks, innleiðingu samræmdra verkferla og vera samráðsvettvangur þjónustuaðila.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

Stofnunin hafi það hlutverk að fylgjast með og greina þróun aðgerða vegna ofbeldismála á öllum sviðum og stjórnstigum samfélagsins, stuðla að framkvæmd og samhæfingu við framkvæmd stefnu og aðgerða stjórnvalda í þágu jafnréttis og fylgja þeim eftir. Hún sinni gæðastjórnun, safni og dreifi samræmdri tölfræði og þekkingu sem byggir á rannsóknum og gagnreyndum aðferðum og stuðli þannig að þekkingarmiðaðri nálgun á jafnrétti og ofbeldi og vinni að forvörnum. Stofnunin verði stjórnvöldum til ráðgjafar og aðstoðar í jafnréttismálum og baráttu gegn ofbeldi. Stofnunin hafi það hlutverk samkvæmt lögum að tryggja öllum fagaðilum fræðsluefni og/eða standa fyrir fræðslu fyrir fagaðila í samstarfi við aðrar viðeigandi stofnanir. Starfshópurinn leggur til að það verði hluti af verklagi fyrir fagaðila hjá stofnunum ríkis og sveitarfélaga að þeim verði gert skylt að undirgangast fræðslunámskeið um ofbeldismál á vegum stofnunarinnar áður en þeim er falin skýrslutaka, fyrirtaka eða hvers konar önnur viðtöl við málsaðila í ofbeldis- og fjölskyldumálum, og að fagaðilar þurfi að undirgangast símenntun reglulega á meðan þeir sinna starfanum. Stofnunin hafi það hlutverk að fylgja því eftir að verklag einstakra stofnana og þjónustuaðila um fræðsluskyldu verði innleitt.

Ný stofnun skal einnig annast gerð og/eða öflun almenns fræðsluefnis fyrir skóla í samstarfi við aðrar stofnanir sem hafa þau verkefni með höndum og leggja þeim aðilum lið sem standa fyrir hvers konar herferðum þar sem vakin er athygli á ýmiss konar ofbeldi. Stuðningur felist t.d. í að veita aðgang að fræðsluefni og tölfræði um ofbeldismál, sér í lagi ofbeldi sem fellur undir ákvæði Istanbúlsamningsins. Fjölmiðlar og atvinnulíf geti jafnframt leitað til stofnunarinnar til að sækja þar fræðslu eða fræðsluefni og tölfræðiupplýsingar til að styðja við aðgerðir þeirra og umfjöllun um ofbeldi.

Miðað við það stofnanafyrirkomulag sem hefur verið byggt upp á hinum Norðurlöndunum telur starfshópurinn að best fari á því, við skipulag málaflokksins á Íslandi, að litið verði til Svíþjóðar sem fyrirmyndar. Það á sérstaklega við um *Jämställdhetsmyndigheten,* sem komið var á fót 2018 til að sinna sambærilegum skyldum og sú stofnun sem starfshópurinn leggur til hér að verði sett á laggirnar.

Jafnréttisstofa fer nú þegar með hluta af þessum aðgerðum samkvæmt lögum nr. 151/2020 og lítilla breytinga á lögum væri þörf ef Jafnréttisstofu væri falið þetta hlutverk. Hins vegar er ljóst að ætti Jafnréttisstofa að sinna þessum verkefnum þyrfti að koma til úrræði til að tryggja samræmd vinnubrögð við framkvæmd og útfærslu aðgerða og umtalsvert aukið fjármagn og mannafli. Starfshópurinn vísar hér til sérstakrar umfjöllunar um fjármögnun í kafla 2.

GREVIO leggur áherslu á það í matsskýrslu sinni að ríkisstofnun sem sinnir samræmingu og framkvæmd stefnu vanti á Íslandi. Án stofnunar sem er fjármögnuð með fullnægjandi hætti og býr yfir nægilegum mannafla til að starfa samkvæmt 10. gr. Istanbúlsamningsins geti Ísland ekki fullnægt skyldum sínum samkvæmt samningnum.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

D.3. Komið verði á skilvirku og samræmdu eftirliti og mati á stefnum og aðgerðum sem heyra undir Istanbúlsamninginn og framkvæmd þeirra.

Markmið: Mat á framkvæmd stefnu og aðgerða í ofbeldismálum samkvæmt Istanbúlsamningnum fari fram og eftirlit sé með gæðum þjónustunnar.

Ábyrgð: Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, forsætisráðuneyti.

Dæmi um samstarfsaðila: Stofnanir ríkis og sveitarfélaga, Embætti landlæknis, Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála og aðrar stofnanir sem sinna eftirliti með málefnum sem heyra undir Istanbúlsamninginn, frjáls félagasamtök sem veita þjónustu vegna ofbeldis.

GREVIO hvetur til tafarlausra aðgerða: Ein af ábendingum GREVIO er að fullgilding Istanbúlsamningsins kalli á að íslensk stjórnvöld þurfi að setja á laggirnar eina eða fleiri opinberar stofnanir til að fylgja málum eftir. Hlutverk annarrar þeirra verði að bera ábyrgð á eftirliti og mati á stefnu og ráðstöfunum til að berjast gegn öllum birtingarmyndum ofbeldis skv. Istanbúlsamningnum. Stofnununum skuli tryggt fjármagn og viðeigandi mannafli. Nánari umfjöllun um ábendingar GREVIO eru í fylgiskjali.

Greinargerð

Sjálfstætt eftirlit með framkvæmd stefnu og aðgerða er lúta að öllum tegundum ofbeldis gegn konum og mat á árangri þeirra þarf að vera á hendi annarrar sjálfstæðrar stofnunar en þeirrar sem lagt er til að setja á fót skv. lið D.2. Þetta er m.a. til að forðast raunverulega eða ætlaða hagsmunaárekstra sem hljótast af því að eftirlit og mat sé á hendi sömu aðila og framkvæmd og eftirfylgni. Stofnunin tryggi að þjónustuveitendur uppfylli fræðsluskyldu og gæðakröfur og gefi út leyfi og hafi eftirlit með að þjónustuveitendur uppfylli þær gæðakröfur sem til þeirra eru gerðar. Stofnunin skal einnig safna og halda utan um tölfræði um þau verkefni sem að henni snúa.

Eins og þegar hefur verið rakið í skýrslunni hefur í Finnlandi verið lagt til að sami aðili skuli ekki bæði bera ábyrgð á framkvæmd aðgerða samkvæmt Istanbúlsamningnum og bera jafnframt ábyrgð á eftirliti með þeirri framkvæmd. Það er í samræmi við það sem GREVIO hefur bent á í matsskýrslu bæði um Ísland og Noreg. Þar kemur fram að stofnanir sem bera ábyrgð á að meta stefnur og hafa eftirlit með framkvæmd verði að vera sjálfstæðar og ótengdar þeim stofnunum sem hafa það hlutverk að annast samræmingar- og framkvæmdahlutverk gagnvart stefnu stjórnvalda gegn ofbeldi skv. 10. gr. Istanbúlsamningsins.

Í dag er eftirlit á málefnum sem heyra undir Istanbúlsamninginn á hendi fleiri en eins aðila á Íslandi. Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála fer með eftirlit skv. lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga og embætti Landlæknis fer með eftirlit gagnvart heilbrigðisþjónustu og heilbrigðisstarfsfólki svo dæmi sé tekið. Í Svíþjóð er ein stofnun, *(s. IVO, Inspektionen för vård och omsorg)* sem annast þetta eftirlit. Starfshópurinn hvetur til þess að greint verði hvort ástæða sé til að gera breytingar á fyrirkomulagi eftirlits á Íslandi til að tryggja skilvirkni og samræmt eftirlit með framkvæmd stefnu og aðgerða gegn kynbundnu ofbeldi sem fellur undir Istanbúlsamninginn ella að

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

eftirlitsaðilum verði búinn samstarfsvettvangur til að tryggja skilvirkni og samræmt eftirlit.

D.4. Tryggð verði samræmd söfnun og úrvinnsla tölfræðiupplýsinga frá ólíkum þjónustuveitendum.

Markmið: Að fá heildaryfirsýn yfir þjónustu vegna kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis og geta þannig fylgst með eðli og þróun mála og nýtt þær upplýsingar til stefnumótunar, rannsókna og mats á árangri aðgerða og átaksverkefna.

Ábyrgð: Ný stofnun, sjá D.2., sem gegnir samhæfingarhlutverki, dómsmálaráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, forsætisráðuneyti.

Dæmi um samstarfsaðila: Önnur ráðuneyti, Hagstofan, stofnanir ríkis og sveitarfélaga og frjáls félagasamtök sem koma með einum eða öðrum hætti að þjónustu við þolendur og gerendur.

GREVIO hvetur til tafarlausra aðgerða: Víðtæk söfnun tölfræðiupplýsinga er meðal þeirra ábendinga sem íslensk stjórnvöld þurfa að bregðast við án tafar *(Urges)* að mati GREVIO. Nánari umfjöllun um ábendingar GREVIO eru í fylgiskjali.

Greinargerð

Grundvöllur vinnu við stefnumótun stjórnvalda og félagsfræðilegra rannsókna á ofbeldismálum er ítarleg tölfræði. Í viðtölum starfshópsins við hagaðila kom ítrekað fram að söfnun tölfræðiupplýsinga er handahófskennd á Íslandi og sú tölfræðivinna sem fram fer í dag virðist fyrst og fremst þjóna hverjum og einum þjónustuaðila og aðallega vera fyrir innri starfsemi. Þannig er skortur á samræmdri tölfræði ólíkra aðila sem leggja sameiginlegan skilning í skilgreinda tölfræði en tölfræðin þarf að þjóna þeim tilgangi að veita heildaryfirsýn yfir málaflokkinn. Starfshópurinn telur mikilvægt að sú stofnun, sem verði falið samhæfingarhlutverk í málaflokknum, sjá D.2., hafi jafnframt það verkefni að skilgreina hvaða tölfræði þurfi að safna hjá öllum hlutaðeigandi stofnunum og þjónustuaðilum, fylgi því eftir að tölfræði sé safnað og tryggi aðgang að tölfræðiupplýsingum.

Í matsskýrslu GREVIO um Ísland kemur m.a. fram að þau átaksverkefni, sem íslensk stjórnvöld og grasrótarsamtök hafi staðið fyrir gegn kynbundnu ofbeldi, séu góð en raunveruleg áhrif þeirra hafi ekki verið mæld. GREVIO hvetur íslensk stjórnvöld til þess að gera mælingar á áhrifum átaksverkefna sem þessara en þá þurfi að liggja fyrir skilgreiningar á því hvað skuli meta og tölfræði verði unnin upp úr þeim upplýsingum.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

6. Lokaorð

Verkefni starfshópsins var bæði áhugavert og krefjandi og umfjöllunarefnið sannarlega brýnt. Samráð við hagaðila veitti starfshópnum mikilvæga innsýn í málaflokkinn og fljótlega í vinnu starfshópsins var ljóst að gagngerrar endurskoðunar og skipulagningar á málaflokknum er þörf.

Mikilvægt er að hafa í huga að kynbundið ofbeldi er hluti af birtingarmynd þess valda- og kynjakerfis sem við búum við. Þetta verður að hafa í huga í allri upplýsingamiðlun og þjónustu, bæði við þolendur og gerendur ofbeldis. Konum er ekki aðeins hættara við að verða fyrir ofbeldi en körlum, heldur eru ákveðnir hópar í samfélaginu í meiri hættu en aðrir. Má þar nefna m.a. fatlað fólk, fólk af erlendum uppruna, heimilislausa, hinsegin fólk, aldraða, fólk í vændi og fólk með fíknivanda. Innan þessara hópa er svo konum hættara að verða fyrir ofbeldi en körlum. Nauðsynlegt er að hafa þetta í huga við skipulag á þjónustu vegna ofbeldis.

Starfshópurinn hefur í þessari skýrslu lagt til veigamiklar breytingar sem ná til stofnanakerfis ríkisins, aukinnar ábyrgðar sveitarfélaga auk fjármögnunar og aukinnar ábyrgðar frjálsra félagasamtaka sem sinna þjónustu við þolendur og gerendur ofbeldis. Tillögunum er ætlað að leiða til mikilvægra framfara í þjónustu við bæði þolendur og gerendur í ofbeldismálum og til lengri tíma er þeim ætlað að draga úr kostnaði annars staðar í þjónustukerfum ríkis og sveitarfélaga. Hins vegar munu tillögurnar ekki skila tilætluðum árangri nema bæði fjármögnun og mannafli verði tryggður til framtíðar. Ítarleg greining á þörf fyrir fjármagn og mannafla verður að fara fram, með samráði ríkis, sveitarfélaga og frjálsra félagasamtaka auk þess sem ákveða þarf kostnaðarskiptingu á milli fyrrgreindra þjónustuveitenda.

Verkefnið framundan er viðamikið og ekki einfalt en það er von starfshópsins að skýrslan veiti góða innsýn í málaflokkinn og að tillögur starfshópsins muni koma að gagni við að bæta og skipuleggja þjónustu til framtíðar vegna kynbundins ofbeldis.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

7. Fylgigögn

7.1 Aðgerðaáætlanir gegn ofbeldi

- Þingsályktun um áætlun um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess (2019-2022)
- Sérstakt aðgerðateymi gegn ofbeldi í heimsfaraldri (2020-2021)
- Þingsályktun um forvarnir gegn kynferðislegu og kynbundu ofbeldi og áreitni, ásamt áætlun um aðgerðir fyrir árin 2021–2025
- Skuldbindingar íslenskra stjórnvalda í átaksverkefninu „Kynslóð jafnréttis“ (2020-2026)
- Aðgerðaáætlun gegn kynbundnu ofbeldi fyrir árin 2012–2016 (ekki lögð fram formlega)
- Aðgerðaáætlun vegna ofbeldis á heimilum og kynferðislegs ofbeldis (2006-2011)
    - Aðgerðir vegna ofbeldis á heimilum og kynferðislegs ofbeldis gegn börnum
    - Aðgerðir vegna ofbeldis á heimilum og kynferðislegs ofbeldis gegn konum
- Aðgerðaáætlun um meðferð kynferðisbrota innan réttarvörslukerfisins (2023)
- Um meðferð kynferðisbrota innan réttarvörslukerfisins - Tillögur um aðgerðir (2018-2022)
- Áherslur stjórnvalda í baráttunni gegn mansali og annars konar hagnýtingu (2019)
- Áætlun ríkisstjórnar Íslands um aðgerðir gegn mansali (2013–2016)
- Aðgerðaáætlun stjórnvalda gegn mansali (2009-2012)

7.2 Tilmæli GREVIO eftirlitsnefndar

1. Að tryggja langtímafjármögnun til frjálsra félagasamtaka sem veita sértæka þjónustu fyrir konur og börn þeirra sem verða fyrir hvers konar kynbundnu ofbeldi.

2. Að setja á laggirnar eina eða fleiri opinberar stofnanir á landsvísu sem bera ábyrgð á samræmingu, framkvæmd, eftirliti og mati á stefnu og ráðstöfunum til að berjast gegn öllum birtingarmyndum ofbeldis skv. Istanbúlsamningnum, sbr. 10. gr. samningsins. Stofnununum skuli tryggt fjármagn og viðeigandi mönnun.

3. Víðtæk og samræmd öflun eftirfarandi tölfræðiupplýsinga:

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

a. Samræmd söfnun á tölfræði á milli löggæslu og dómstóla um hvers konar kynbundið ofbeldi, aðgreind m.a. eftir kyni, aldri þolanda og geranda, tegund ofbeldis og tengsla milli þolanda og geranda.

b. Tölfræði, m.a. um fjölda tilkynninga til lögreglu, sakamál og ákærur, sakfellingar og refsingar skv. dómi.

c. Tölfræði um fjölda brota á nálgunarbanni og fjölda viðurlaga sem hefur verið beitt vegna slíkra brota og taka saman umfang mála þar sem konan varð fyrir ítrekuðu ofbeldi eða myrt vegna brots á nálgunarbanni.

d. Tryggja að heilbrigðis- og félagþjónusta safni tölfræði um hvers kyns ofbeldi gegn konum, aðgreindri eftir kyni og aldri geranda og þolanda og tengslum.

e. Birta yfirlit yfir tölfræði um hvers konar kynbundið ofbeldi eins og skilgreint er í Istanbúlsamningnum, ásamt greiningu á gögnunum og þróun.

f. Safna þarf tölfræði um fjölda umsókna einstaklinga um alþjóðlega vernd á grundvelli kynbundinna ofsókna og kortleggja afdrif umsóknanna.

4. Að koma á lögbundnum leiðbeiningum og/eða samskiptareglum fyrir viðkomandi fagaðila um viðbragð og samstarf á milli stofnana þegar upp koma mál sem falla undir Istanbúlsamninginn.

5. Gera þarf sérstakar áætlanir til að tryggja atvinnu kvenna sem verða fyrir ofbeldi til að tryggja fjárhagslegt sjálfstæði þeirra og valdeflingu.

6. Setja þarf á laggirnar gjaldfrjálsan hjálparsíma vegna kynbundins ofbeldis sem er opinn allan sólarhringinn. Starfsfólk skal vera þjálfað sérstaklega í að veita ráðgjöf vegna kynbundins ofbeldis og taka þarf mið af persónuvernd og nafnleynd.

7. Þjónusta við þolendur kynferðisofbeldis.

g. Tryggja þarf tafarlausa áfallahjálp til þolenda kynferðisofbeldis og sálfræðiaðstoð.

h. Tryggja þarf að stúlkur sem verða fyrir kynferðisofbeldi fái sálfræðiaðstoð, til skemmri og lengri tíma, til jafns á við fullorðna þolendur.

i. Tryggja þarf sálfræðiaðstoð til skemmri eða lengri tíma, án ónauðsynlegrar tafar, óháð því hvenær brotið fór fram.

8. Fjölga stöðugildum í Barnahúsi til að stytta biðlista eftir sálfræðiaðstoð.

9. Gera nauðsynlegar breytingar á lögum og gera aðrar ráðstafanir sem fela í sér gerð verklags, leiðbeininga og sérstakrar þjálfunar til að tryggja:

j. Að allir hlutaðeigandi sérfræðingar, þ.m.t. félagsráðgjafar, barnaverndarstarfsmenn, dómstólar, dómarar, sérfræðivitni og barnasálfræðingar, séu meðvitaðir um og taki tillit til ofbeldis foreldris milli

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

foreldra þegar teknar eru ákvarðanir um forsjá og umgengni, sbr. 31. gr. Istanbúl samningsins.

k. Að skimun í heimilisofbeldismálum verði innleidd og að áhættumat verði gert til að auka möguleikann á því að foreldrar sem hafa sögu um heimilisofbeldi geti mætt sitt í hvoru lagi á fundi til sýslumanns þegar semja á um forsjá og/eða umgengni barna.

10. Meta öryggi kvenna og barna þeirra m.t.t. þess hvernig sýslumaður og dómstólar taka ákvarðanir um forsjá og umgengni þegar um heimilisofbeldismál er að ræða.

11. Gera þarf þvingaðar ófrjósemisaðgerðir refsiverðar samkvæmt lögum.

12. Tryggja þarf að ófrjósemisaðgerðir kvenna með andlega eða líkamlega fötlun fari ekki fram nema með upplýstu, fyrir fram gefnu samþykki sem byggir á fullum skilning viðkomandi á málinu.

13. Efla þarf verulega rannsókn og ákærumeðferð mála er varða ofbeldi gegn konum þannig að skjót og viðeigandi viðbrögð verði tryggð sbr. 1. mgr. 50. greinar sáttmálans, með því að:

l. Framkvæmt verði heildstætt mat ólíkra stofnana á öllum stigum máls til að greina misbresti við öflun sönnunargagna og tafir á málsmeðferð.

m. Lögreglu verði tryggt nægilegt fjármagn til verkefna sinna þ.á m. með tilliti til þjálfunar starfsfólks til að rannsókn og ákærumeðferð geti verið skjót og markviss.

14. Greina og bregðast skjótt við öllum þáttum sem stuðla að brottfalli/niðurfellingum á kynferðisbrotamálum, sem og öðrum ofbeldismálum gegn konum, í því skyni að fjölga sakfellingum.

15. Koma þarf á laggirnar kerfisbundnu áhættumati vegna kynbundins ofbeldis. Allar stofnanir sem koma að málum sem varðar kynbundið ofbeldi þurfa að starfa eftir stöðluðu verklagi og gæta að öryggi þolenda. GREVIO leggur áherslu á að íslensk stjórnvöld tryggi að ólíkar stofnanir geti nálgist verkefnið með skilvirkum hætti og tryggi þar með mannréttindi og öryggi þolenda kynbundins ofbeldis. Tryggja þarf formlega aðkomu heilbrigðisstofnana og frjálsra félagasamtaka við að útbúa áhættumat.

7.3 Samráð

Starfshópurinn sendi bréf á eftirtalda aðila þar sem þeim gafst kostur á að koma á framfæri tillögum eða ábendingum um hvernig best megi veita þolendum og gerendum ofbeldis framangreinda þjónustu vegna ofbeldis. Einnig gafst þeim kostur á að fylgja ábendingu eða tillögum eftir með viðtali við starfshópinn.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

Aflið, samtök gegn kynferðis- og heimilisofbeldi
Afstaða, félag fanga
ASÍ
Barna- og fjölskyldustofa
Barnaheill
Bergið headspace
Bjarkarhlíð
Bjarmahlíð
Bráðamóttaka LSH
Bráðamóttaka SAk
Dómarafélag Íslands
Dómstólasýslan
Embætti landlæknis
Félagsráðgjafafélag Íslands
Fjölmenningarsetur
Fjölskylduþjónusta kirkjunnar
Geðhjálp
Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins
Heimilisfriður
Kristín Hjálmarsdóttir
Kvennaráðgjöfin
Kvenréttindafélag Íslands
Landssamband eldri borgara
Líf án ofbeldis
Lögfræðingafélag Íslands
Mannréttinda- og ofbeldisvarnanefnd Reykjavíkurborgar
Mannréttindaskrifstofa Íslands
Pieta
Prestur innflytjenda
Rauði krossinn á Íslandi
Ráðgjafarstofa innflytjenda
Réttindagæsla fatlaðs fólks
Rótin
Samtök atvinnulífsins
Samtök félagsmálastjóra
Samtök fyrirtækja í velferðarþjónustu
Samtök um kvennaathvarf
Samtökin ´78
Sálfræðingafélag Íslands
Sigurhæðir
Stígamót
Sýslumenn
Tabú
Taktu skrefið
Vernd, fangahjálp
WOMEN (samtök kvenna af erlendum uppruna)
Þroskahjálp

Skjal sótt af '0000000000' dags: 24.10 2026

Skjal sótt af '0000000000000' dags: 24.10 2026